Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт государства и права
Российской академии наук

На правах рукописи

Землякова Галина Леонидовна

ФОРМИРОВАНИЕ КАДАСТРОВЫХ СВЕДЕНИЙ О ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ КАК ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Специальность 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право

Диссертация
на соискание ученой степени доктора юридических наук

Москва – 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ…….....5

Глава 1. ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ……25

§ 1.1. Теоретические проблемы управления в сфере использования и охраны земель……..25

§ 1.2. Управление в сфере использования и охраны земель как межотраслевой институт: разграничение сфер правового регулирования…….32

§ 1.3. Эффективность управления в аспекте рационального использования земель……..39

§ 1.4. Субъект и объект управления и управленческих отношений……47

§ 1.5. Соотношение государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель……...54

§ 1.6. Цели и задачи государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель……...……60

Глава 2. КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ……....64

§ 2.1. Понятие общих и специфических функций управления……64

§ 2.2. Землеустройство, кадастровые работы, мониторинг и оценка земель..72

§ 2.3. Прогнозирование использования земель…….…….89

§ 2.4. Территориальное планирование и градостроительное зонирование, земельный надзор……101

§ 2.5. Кадастровый учет и государственная регистрация прав на земельные участки……..114

§ 2.6. Классификация и систематизация функций управления в сфере использования и охраны земель……122

Глава 3. ПОНЯТИЕ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ КАДАСТРА И КАДАСТРОВОГО УЧЕТА……134

§ 3.1. Понятие кадастра и описание земель в Древней Руси…….…..134

§ 3.2. Кадастр и межевание в России в XVII – XVIII веках до Манифеста 1765 года……144

§ 3.3. Развитие землеустройства от генерального межевания до 1917 года..154

§ 3.4. Землеустройство и кадастр в советский период……..…172

§ 3.5. Проблемы современного кадастра…….……..178

Глава 4. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ И КАДАСТРОВОГО УЧЕТА……...198

§ 4.1. Федеральные органы государственной власти, осуществляющие кадастровый учет и ведение кадастра недвижимости……..……..198

§ 4.2. Цели и задачи ведения государственного кадастра недвижимости и кадастрового учета……..207

§ 4.3. Российский кадастр недвижимости с точки зрения типизации современных кадастров……...218

§ 4.4. Функции государственного кадастра недвижимости и кадастрового учета……..225

Глава 5. ФОРМИРОВАНИЕ КАДАСТРОВЫХ СВЕДЕНИЙ О ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ ……238

§ 5.1. Земельные участки как объекты государственного кадастрового учета. Порядок формирования кадастровых сведений о земельных участках…….238

§ 5.2. Понятие кадастровых работ и цена на них……..…248

§ 5.3. Установление границ земельных участков на местности……..…266

§ 5.4. Уточнение границ земельного участка…….……..….270

§ 5.5. Комплексные кадастровые работы…….…….294

§ 5.6. Участие собственника в изменении уникальных характеристик земельного участка……..315

Глава 6. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ КАДАСТРОВЫХ ОШИБОК…….322

§ 6.1. Устранение наложения земельных участков путем изменения границ ранее учтенных участков…….……...322

§ 6.2. Исправление кадастровых и технических ошибок……...329

§ 6.3. Причины возникновения кадастровых ошибок…….…343

§ 6.4. Проблемы привлечения к ответственности лиц, виновных в ошибках, содержащихся в кадастре……..……...357
ЗАКЛЮЧЕНИЕ……...384
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ……...…….388

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Каждый правообладатель земельного участка – реальный или потенциальный – заинтересован в получении полной и точной информации о конкретном земельном участке. Точная информация о земельных участках необходима для их участия в гражданском обороте, а также для налогообложения.

Главным источником информации, аккумулирующим сведения о земельных участках, и представляющим основу государственного управления в сфере земельных отношений, в настоящее время призван быть государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН). Ввиду того, что в настоящее время не существует самостоятельного кадастра земель (земельных участков), а в государственном кадастре недвижимости учитываются помимо земельных участков и иные объекты недвижимости, в данной работе кадастр недвижимости рассматривается только в части, содержащей сведения о земельных участках, кроме случаев, когда это прямо оговорено в диссертации.

В 2012 г. распоряжением Правительства РФ была утверждена «дорожная карта» «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[1], одной из главных целей которой является формирование достоверного (качественного и полного) Единого государственного реестра недвижимости. Во исполнение данного документа за последние три года в законодательство о кадастре неоднократно вносились изменения. 13 июля 2015 г. был принят Федеральный закон № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»[2], вступающий в силу с 1 января 2017 г. Согласно этому закону учет земельных участков будет осуществляться в кадастре недвижимости, который станет частью Единого государственного

[1] Распоряжение Правительства РФ от 01 декабря 2012 г. № 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» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7088.
[2] СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

реестра недвижимости, и в котором, помимо кадастрового учета, будет осуществляться и государственная регистрация прав на объекты недвижимости.

Несмотря на предпринимаемые со стороны государства действия, в настоящее время нельзя с уверенностью сказать, что сведения о земельных участках, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости, являются полными и достоверными. Множество проблем возникает у инвесторов, а также у правообладателей земельных участков при совершении сделок с ними по причине отсутствия необходимых сведений в кадастре или их ошибочности. Лица, желающие осуществить кадастровый учет своих земельных участков, зачастую сталкиваются с невозможностью его проведения, в связи с пересечением границами земельных участков границ муниципальных образований или других участков. В таких случаях нередко возникает необходимость в исправлении кадастровых ошибок. В этой связи требует научного анализа правовое регулирование формирования таких уникальных характеристик земельных участков, учитываемых в кадастре, как их границы и площадь, чему и будет уделено основное внимание в диссертации.

В отношении земельных участков, сведения о которых внесены в кадастр, с 2011 года осуществляется массовая кадастровая оценка, в результате которой устанавливается их кадастровая, а фактически – рыночная стоимость, являющаяся базой по налогообложению земельным налогом. При этом каких-либо природных характеристик земельных участков, а также сведений об их обеспеченности транспортной, коммунальной, социальной инфраструктурой в кадастре не содержится. В связи с введением массовой кадастровой оценки налогооблагаемая база по земельному налогу в отношении многих земельных участков необоснованно выросла в несколько раз. Число судебных исков в отношении результатов определения кадастровой стоимости земельных участков растет год от года.

В связи с этим назрела необходимость проведения комплексного изучения и анализа правового регулирования формирования кадастровых сведений о

земельных участках, направленного на выявление его недостатков и выработку предложений, направленных на их устранение.

Государство, являясь самым крупным собственником, и в то же время сувереном, осуществляющим управление в сфере земельных отношений, не меньше чем частные лица нуждается в достоверной информации о составе земель и использовании земельных участков. Без нее невозможно осуществление устойчивого развития территорий и социально-экономическое развитие страны.

Вопросы управления в сфере использования и охраны земель недостаточно разработаны как в земельно-правовой литературе, так и в законодательстве. К настоящему времени ни на законодательном, ни на доктринальном уровне не сложилось единого понимания термина «управление в сфере использования и охраны земель», субъектов земельных управленческих отношений, не обосновано, какие направления деятельности органов государственной власти необходимо относить к функциям государственного управления в данной сфере. Неопределенность терминологического аппарата применительно к управлению в сфере использования и охраны земель ведет к нечеткости формулировок законодательных актов, регулирующих земельные отношения.

Указанные проблемы требуют решения, как с теоретической, так и с практической точки зрения для устранения противоречий между нормами законодательства и их неправильного или двоякого толкования в правоприменительной практике, а также для выработки четкой и понятной концепции управления в сфере использования и охраны земель и земельной политики государства. Необходимо более углубленное детальное изучение данной области земельных отношений с позиций системного подхода.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы наполнения государственного кадастра недвижимости достоверными сведениями о земельных участках не являлись предметом специального исследования в теории земельного права. Вопросы информационного обеспечения системы управления в сфере земельных отношений кадастровыми сведениями о земельных участках затрагивались в работах Г.В. Выпхановой, В.И. Кутузова, А.А. Попова.

Большая часть имеющихся к настоящему времени диссертационных исследований по теме государственного кадастрового учета земельных участков и ведения земельного кадастра были предприняты учеными-юристами и экономистами до вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»[3] (далее – Закон о ГКН). В частности, это работы Е.Н. Колотинской («Правовые проблемы теории государственных кадастров природных ресурсов в СССР», 1989 г.), С.А. Липски («Совершенствование государственного земельного кадастра Российской Федерации в условиях разграничения земель по формам собственности и развития земельного рынка», 1997 г.), М.Н. Гаврилюк («Правовое регулирование государственного кадастрового учета земельных участков», 2006 г.), Э.А. Гряды («Земельный кадастр РФ: правовой аспект», 2001 г.), В.Н. Сидоренко («Правовое регулирование ведения государственного земельного кадастра», 2002 г.), В.Л. Суровцева («Правовое обеспечение государственного учета земель», 1987 г.), Апанасевич С.В. («Организационно-правовые основы природоресурсных кадастров», 2005 г.), Г.В. Комлевой («Управление земельно-имущественным комплексом на основе формирования государственного кадастра объектов недвижимости», 2006 г.), А.Г. Золкина («Управление земельными ресурсами городов на основе земельно-кадастровых данных (на примере Московской области)», 2007 г.).

Нормы действующего Закона о ГКН анализировались в диссертациях К.В. Симоновой («Правовое обеспечение кадастрового учета земельных участков», 2010 г.) и Е.Н. Ивановой («Правовое регулирование кадастрового учета земель (эколого-правовой аспект)», 2012 г.). Однако в этих работах акцент был сделан на содержании и особенностях кадастрового учета земельных участков, а также рассмотрении государственного учета земельных участков с позиции охраны окружающей среды.

Проблемы управления в сфере использования и охраны земель исследовались в диссертациях по земельному праву Т.В. Волковой («Правовое

[3] СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

регулирование управления земельным фондом Российской Федерации», 2001 г.), Е.А. Носкова («Правовое регулирование государственного и муниципального управления землями городов», 2003 г.), а также в работах по конституционному праву Н.А. Будникова («Государственное управление в сфере использования и охраны земель Российской Федерации», 2000 г.) и М.Д. Ворониной («Конституционно-правовые основы государственного управления в области использования и охраны земель в Российской Федерации», 2010 г.). Однако использование кадастровой информации при осуществлении управления в сфере земельных отношений и оборота земельных участков не были предметом внимания в указанных работах.

Вопросы управления в сфере использования и охраны земель, осуществления кадастрового учета земельных участков находят отражение в разделах учебников и учебных пособий по курсу земельного права, а также комментариях земельного законодательства.

Проблемам кадастрового учета земельных участков, и государственного кадастра недвижимости, посвящены работы таких специалистов в области землеустройства и земельного кадастра, как В.В Алакоз, А.А. Варламов, С.Н. Волков, С.А. Гальченко, С.А. Липски, О.Б. Раевская.

Указанные научные разработки, с одной стороны, подтверждают актуальность темы настоящего диссертационного исследования, а с другой – свидетельствуют об отсутствии системного комплексного исследования теоретико-правовых основ, законодательства и проблем, возникающих в правоприменительной практике при осуществлении управления в сфере земельных отношений и оборота земельных участков в связи с использованием сведений о земельных участках, содержащихся в ГКН, формируемых в ходе проведения кадастровых работ и кадастрового учета.

Монографического исследования, в котором проблемы правового регулирования наполнения государственного кадастра недвижимости и использования сведений о земельных участках, содержащихся в нем, при осуществлении управления в сфере земельных отношений рассматривались бы

комплексно, до сих пор не было. Оно впервые представлено в настоящей диссертации, и в этом состоит ее научная новизна и значимость исследования.

Цели и задачи исследования. Целью работы является разработка теоретико-правовых основ, составляющих концепцию правового регулирования отношений по формированию кадастровых сведений о земельных участках в ходе осуществления кадастровых работ и кадастрового учета, как основы управления в сфере использования и охраны земель, а также формулирование предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего данный вид земельных отношений.

Достижение поставленной цели предопределило постановку и решение следующих основных задач:

- определить специфику и содержание управленческой деятельности в сфере использования и охраны земель;

- провести комплексный анализ правового регулирования ведения кадастра в системе управления в сфере использования и охраны земель. Для этого – выделить функции управления в сфере земельных отношений и установить их взаимосвязи, в том числе определить значение сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, для их реализации;

- показать необходимость существования информационной системы (кадастра), объединяющей максимум сведений о земле и земельных участках, для осуществления управления в сфере земельных отношений и оборота земельных участков;

- изучить историю развития правового регулирования составления описания земельных участков;

- выявить существующие и потенциальные цели, задачи и функции государственного кадастра недвижимости и кадастрового учета земельных участков;

- исследовать правовые основы ведения государственного кадастра недвижимости с позиций выявления соответствия сведений о земельных участках,

содержащихся в кадастре, как государственном информационном ресурсе, принципам полноты, доступности и актуальности информации;

- проанализировать порядок формирования кадастровых сведений о земельных участках, в том числе правовое регулирование:

• процедур осуществления кадастровых работ и кадастрового учета земельных участков с точки зрения установления степени соответствия кадастровых сведений требованиям точности и достоверности;

• полномочий органов государственной власти и подведомственных им организаций, осуществляющих кадастровый учет земельных участков, и требований, предъявляемых законодательством к кадастровым инженерам, с точки зрения ответственности этих лиц за реализацию возложенных на них функций;

- сформулировать теоретико-правовые основы формирования кадастровых сведений о земельных участках в ходе осуществления кадастровых работ и кадастрового учета;

- выработать и обосновать предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего осуществление кадастровых работ, кадастрового учета, кадастровой оценки земельных участков.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения по формированию кадастровых сведений о земельных участках в ходе осуществления кадастровых работ и кадастрового учета, как основы управления в сфере использования и охраны земель.

Предмет исследования включает правовые нормы, регулирующие отношения по формированию кадастровых сведений о земельных участках, в том числе по осуществлению кадастровых работ и кадастрового учета, материалы правоприменительной практики в соответствующей области, а также теоретические положения доктрины земельного права, касающиеся управления в сфере использования и охраны земель.

Теоретической основой исследования послужили научные труды специалистов в области общей теории права, теории управления, ведущих ученых в области земельного, административного, гражданского и других отраслей права.

Диссертационное исследование базируется на трудах таких ученых-юристов, занимающихся проблемами земельных отношений, как Г.А. Аксененок, А.П. Анисимов, С.А Боголюбов, Е.С. Болтанова, М.М. Бринчук, Г.Е. Быстров, Г.А. Волков, Е.А. Галиновская, А.К. Голиченков, Ю.Г. Жариков, Н.Г. Жаворонкова, Б.Д. Завидов, И.А. Иконицкая, О.М. Козырь, Н.И. Краснов, И.О. Краснова, О.И. Крассов, П.Ф. Лойко, Е.Л. Минина, Э.С. Навасардова, В.В. Нахратов, М.С. Пашова, В.В. Петров, Н.А. Сыродоев, В.В. Устюкова, Н.И. Хлуденева, В.Н. Хлыстун, С.А. Чаркин, В.Э. Чуркин, Л.Б. Шейнин, А.Л. Ялбулганов, и других ученых.

В основу диссертации также легли работы по административному праву и государственному управлению таких ученых, как А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, А.Л. Гапоненко, Д.Д. Галлиган, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Б.П. Курашвили, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, А.В. Мелехин, Ю.И. Мигачев, А.П. Панкрухин, М.И. Пискотин, В.В. Полянский, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов, Э.В. Талапина, С.В. Тихомиров, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, и других.

Исследование истории развития отношений по межеванию и учету земельных участков проведено на основе трудов В.С. Алеева, Н.В. Бочкова, А.А. Варламова, О. Горб-Ромашкевича, П. Иванова, С.П. Кавелина, В.О. Ключевского, Ф.Л. Малиновского, Д. Мейера, В.П. Мордухай-Болтовского, К.А. Неволина, К.П. Победоносцева, С.Д. Рудина, В. Седашева, А. Станиславского, О.А. Хауке, И.Э. Энгельмана и др.

Также изучались работы по теории права и гражданскому праву таких ученых, как Т.Е. Абова, Е.Н. Васильева, Ю.С. Гамбаров, В.М. Корельский, П.В. Крашенинников, В.С. Нерсесянц, В.Д. Перевалов, Е.А. Суханов, и других.

Проведению исследования способствовали диссертационные работы, в которых косвенно затрагивались вопросы управления в сфере земельных

отношений и/или кадастрового учета земельных участков, М.Д. Ворониной, А.А. Гостева, Ю.Л. Грачковой, Д.А. Ковешникова, А.А. Минаевой, А.В. Перфильева, А.А. Савченко, М.М. Тамбиева, И.А. Трофимовой, В.Н. Харькова.

Методологическая основа исследования. При проведении диссертационного исследования были использованы универсальные методы – диалектический, метод системного анализа, общенаучные методы исследования – анализа и синтеза, индуктивный и дедуктивный, формально-логический, аналогии, обобщения, конкретизации, абстрагирования, функциональный, исторический, а также специальные методы – социологический, статистический, в том числе юридические – формально-юридический, правового моделирования, толкования правовых норм, сравнительно-правовой и др.

Использование указанных методов в их сочетании позволило автору исследовать анализируемые отношения в их взаимосвязи и взаимовлиянии.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные и ненормативные акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов РФ, прямо или косвенно регулирующие общественные отношения по осуществлению управления в сфере земельных отношений и, в первую очередь, по ведению государственного кадастра недвижимости, а также по выполнению кадастровых работ.

Эмпирическая основа исследования. Выводы диссертации опираются на официальные статистические данные органов государственной власти, материалы правоприменительной и судебной практики, постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по исследуемым вопросам.

Научная новизна исследования. Диссертационная работа представляет собой первое комплексное монографическое исследование правовых проблем формирования и использования кадастровых сведений о земельных участках при реализации государственного и муниципального управления в сфере земельных

отношений. Диссертантом разработаны теоретико-правовые основы, составляющие концепцию правового регулирования отношений по формированию кадастровых сведений о земельных участках, необходимых для осуществления управления в сфере использования и охраны земель и оборота земельных участков, основные положения которой заключаются в следующем:

- кадастровый учет земельных участков должен носить обязательный характер. Кадастровый учет ранее учтенных участков должен быть завершен до установленного в законе срока (даты);

- необходимо создать финансовые стимулы для формирования у правообладателей заинтересованности в проведении кадастровых работ и кадастрового учета принадлежащих им ранее учтенных земельных участков;

- согласование местоположения границ земельных участков и установление их на местности должно быть обязательным;

- необходимо включить в кадастр сведения о земельных участках, используемые для осуществления их кадастровой оценки;

- сбор сведений, необходимых для кадастровой оценки земельных участков, должен проводиться представителями органа кадастрового учета или работниками подведомственного ему учреждения в ходе проведения кадастровых работ;

- вычисление кадастровой стоимости земельного участка должно осуществляться автоматически программными средствами системы ведения кадастра.

Тезисы предлагаемой концепции раскрываются в **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Выявлены цели и задачи управления в сфере использования и охраны земель, обоснована необходимость и правильность использования именно этого термина исходя из понятия управления, его субъектов и объектов.

Определение на законодательном уровне четких целей управления в сфере использования и охраны земель будет способствовать установлению необходимости конкретных функций управления и формулированию целей

каждой из них. Соответственно, цели ведения ГКН обусловят его задачи и функции, а также тот необходимый и достаточный объем сведений, который будет аккумулироваться в нем.

Под государственным и муниципальным управлением в сфере использования и охраны земель предлагается понимать основанную на законе деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по организации наиболее оптимального размещения жилых, производственных и других объектов, необходимых для осуществления хозяйственной и иной деятельности, по индивидуализации земельных участков и обеспечению соблюдения законности их оборота, направленную на сохранение и восстановление земли как природного объекта и природного ресурса, используемого в сельском и лесном хозяйстве, в целях реализации конституционных прав и обязанностей каждого человека при соблюдении экологических, экономических и социальных публичных интересов.

2. Эффективность государственного (муниципального) управления в сфере использования и охраны земель может оцениваться с точки зрения обеспечения рационального использования земель только в случае, если сформулированы цели такого использования. В связи с этим предлагается понимать рациональное использование земель как экономически наиболее целесообразное их использование при максимальном сохранении естественных характеристик (свойств) природных объектов и поддержании окружающей среды в состоянии, которое является благоприятным для человека, населения, а также поддержании социальной стабильности.

Следовательно, государственное (муниципальное) управление должно признаваться эффективным при такой организации использования и охраны земель со стороны государства, при которой использование земельных участков в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием обеспечивает существование благоприятной и стабильной экологической и социальной обстановки на конкретных территориях и в масштабе всей страны.

3. Обособление направлений деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в функции управления в сфере земельных отношений в первую очередь должно быть обусловлено необходимостью этих видов деятельности для охраны и защиты публичных интересов, т.е. критерием их выделения должен выступать не объект управленческих отношений (вид земель), а права и законные интересы управляемого субъекта земельных управленческих правоотношений.

4. Исходя из норм действующего законодательства, выделены следующие функции управления в сфере использования и охраны земель:

ведение государственного кадастра недвижимости, которое охватывает, в том числе осуществление государственного кадастрового учета земельных участков;

ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основе государственной регистрации прав на земельные участки;

государственная кадастровая оценка земель;

подготовка государственного доклада о состоянии и использовании земель;

территориальное планирование;

градостроительное (территориальное) зонирование;

землеустройство;

предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

резервирование и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

перевод земель или земельных участков из одной категории в другую;

государственный мониторинг земель;

государственный (муниципальный) земельный надзор (контроль).

Все указанные виды деятельности направлены на сохранение и развитие земельных общественных отношений, обеспечивая выполнение государственных задач.

Помимо указанных также к функциям управления в сфере использования и охраны земель, по нашему мнению, должны быть отнесены *кадастровые работы*. Это обусловлено необходимостью обеспечения достоверности информации, содержащейся в подготавливаемых в ходе осуществления этого вида деятельности документах, и особой значимостью ее результатов.

5. Предложена типология функций управления в сфере использования и охраны земель, в соответствии с которой они подразделяются на информационные, регулятивные (установительные) и организационные.

6. Каждая функция управления в сфере использования и охраны земель должна осуществляться для обеспечения реализации других функций. В последние три года наметилась положительная тенденция в правовом регулировании осуществления управления в сфере использования и охраны земель, которая заключается в уходе от разобщенности функций управления, к их систематизации.

Основу управления в сфере земельных отношений составляет информация о земле как природном ресурсе и информация о земельных участках как объектах недвижимости и объектах налогообложения. Главным источником информации о земельных участках в настоящее время является государственный кадастр недвижимости, в котором осуществляется их учет. Сведения, формирующие кадастр, образуются в результате осуществления различных видов управленческой деятельности. В свою очередь информация, имеющаяся в кадастре, используется при реализации всех функций управления в сфере земельных отношений. Таким образом, информация о земле и земельных участках является базой для осуществления управления, а деятельность по ведению ГКН – одним из направлений управленческой деятельности.

7. Предлагается под отношениями по ведению ГКН понимать помимо кадастрового учета объектов недвижимости, отношения по получению и внесению в ГКН и иных сведений об объектах, указанных в Законе о ГКН, систематизации и хранению документов ГКН, а также – по предоставлению сведений, содержащихся в ГКН.

8. На данный момент в Российской Федерации не существует единого информационного ресурса (информационной системы), содержащего сведения обо всех землях и земельных участках, имеющихся на территории страны.

Современный свод сведений об учтенном недвижимом имуществе и границах между публичными образованиями – ГКН – неверно с исторической точки зрения и семантики называть кадастром. Такой свод сведений больше соответствует понятиям реестр, каталог, архив.

ГКН имеет черты юридического и фискального кадастров, но не может быть с уверенностью отнесен ни к одной из этих разновидностей (типов); его нельзя признать и многофункциональным из-за того крайне ограниченного перечня сведений, которые в соответствии с законом должны в нем содержаться.

9. Основной функцией ГКН является информационная функция. Выделение иных функций кадастра, а также кадастрового учета земельных участков напрямую зависит от набора сведений, которые должны включаться в ГКН. Помимо информационной, выявлены учетно-статистическая, подтверждающая, контрольно-мониторинговая, правоохранительная, правоопределяющая (правообразующая), экологическая, фискальная функции ГКН. Часть из этих функций кадастра в настоящее время ярко выражены (учетно-статистическая, подтверждающая, контрольно-мониторинговая), а другие проявлены достаточно слабо (экологическая, фискальная). Функциями кадастрового учета являются информационная, подтверждающая, идентификационная, индивидуализирующая, правоохранительная, правообразующая.

10. На основе анализа действующего законодательства выявлены цели и задачи кадастрового учета земельных участков и ведения ГКН.

К целям кадастрового учета относятся:

- осуществление кадастровой оценки (для исчисления и взимания земельного налога) и иных функций управления в сфере использования и охраны земель;

- вовлечение земельных участков в оборот.

Кадастровый учет решает следующие задачи:

- индивидуализация и идентификация земельных участков;

- признание и подтверждение (гарантия) со стороны государства существования земельных участков в определенных границах.

Ведение ГКН имеет целью информационное обеспечение оборота земельных участков, а также их кадастровой оценки и иных функций управления в сфере земельных отношений (т.е. целей кадастрового учета). Достигается данная цель путем решения задач по сбору, накоплению и распространению кадастровой информации.

11. Обоснована целесообразность и необходимость сведЕния данных о качественных свойствах земель, земельных участках и их экономических характеристиках в единую информационную систему кадастра.

Для создания полноценного фискального кадастра недвижимости и обеспечения прозрачности исчисления кадастровой стоимости земельных участков предлагается осуществить следующие действия:

1) определить в нормативном правовом акте перечень характеристик земельных участков, на основании которых должна осуществляться их кадастровая оценка;

2) создать соответствующее программное обеспечение информационной системы кадастра, в которую бы вносились эти характеристики (кадастровые сведения). Программное обеспечение должно функционировать таким образом, чтобы при внесении в информационную систему этих характеристик, оно автоматически вычисляло кадастровую стоимость земельного участка;

3) сведения должны собираться, в частности, в ходе проведения кадастровых работ уполномоченными лицами, имеющими специальное образование и обладающими необходимыми для этого знаниями (государственными кадастровыми инженерами-оценщиками), что обеспечит индивидуальный подход к каждому участку, позволит избежать ошибок, допускаемых при массовой оценке объектов недвижимости, и споров по этому поводу;

4) с документами, составленными кадастровыми инженерами-оценщиками, содержащими указанные сведения, должны быть ознакомлены правообладатели земельных участков, которые удостоверяют эти документы своими подписями.

12. Для оптимального достижения целей ведения кадастра первоочередной задачей российского ГКН является сбор и накопление сведений о точных границах земельных участков. В целях решения этой задачи предложено установить в законе: обязательность проведения кадастрового учета ранее учтенных земельных участков до определенной даты; четкие процедуры его проведения (включая этап экспертизы представленных на кадастровый учет документов); четкую обязательную процедуру согласования границ земельных участков; обязательность закрепления границ участков на местности; четкие единообразные требования к измерению и составлению описания земельных участков.

13. В процедуре кадастрового учета отсутствует этап экспертизы, предполагающий проверку органом кадастрового учета соответствия сведений, содержащихся в межевых планах земельных участков, юридическим и техническим требованиям и возможность выявления ошибок.

Задача по устранению ошибок в ГКН и, соответственно, разрешению споров по поводу границ земельных участков практически полностью возложена на их правообладателей. Закрепленный в Законе о ГКН подход к полномочиям федерального органа государственной власти, осуществляющего кадастровый учет, фактически исключает его ответственность за правильность, точность и достоверность сведений, вносимых в ГКН. Поэтому ни кадастровый учет земельного участка в ГКН, ни государственная регистрация права собственности на него в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним не являются сейчас надежной гарантией прав правообладателя земельного участка.

14. В целях защиты прав правообладателей земельных участков необходимо законодательно закрепить правило о том, что правом уточнять границы земельного участка и обращаться в орган кадастрового учета с заявлениями об учете изменений обладает только собственник земельного участка. По крайней мере, изменения в сведения ГКН об уникальных характеристиках земельного участка должны вноситься с согласия его собственника.

15. Предложено под кадастровыми работами, проводимыми в отношении земельного участка, понимать работы по определению его индивидуализирующих (уникальных) характеристик (координат характерных точек границ и площади), согласованию границ земельного участка, установлению их на местности и подготовке межевого плана.

Необходимо в нормативном правовом акте установить обязательный перечень мероприятий, выполняемых при осуществлении кадастровых работ.

16. Обоснована необходимость возложения обязанности по выполнению кадастровых работ на орган государственной власти или подведомственное ему учреждение. Это способствовало бы повышению ответственности кадастровых инженеров, а, следовательно, и качества выполняемых ими работ, а также гарантий со стороны государства прав собственников и других правообладателей земельных участков.

Кроме того, это позволит нормативно установить расценки на кадастровые работы, а также меры стимулирования правообладателей к проведению кадастровых работ и кадастрового учета в отношении принадлежащих им ранее учтенных земельных участков.

Наряду с указанными основными положениями, выносимыми на защиту, в работе содержатся и другие выводы и предложения.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Автором разработана концепция правового регулирования отношений по формированию кадастровых сведений о земельных участках, необходимых для осуществления управления в сфере земельных отношений и оборота земельных участков, основанная на анализе динамично развивающегося российского законодательства, регулирующего отношения по поводу ведения государственного кадастра недвижимости, в том числе кадастрового учета земельных участков, а также кадастровой деятельности и кадастровой оценки.

Сформулированные автором теоретические выводы расширяют научное знание об информационном обеспечении государственного управления в сфере использования и охраны земель сведениями о земле и земельных участках, что

вносит существенный вклад в науку земельного права, и могут быть использованы при проведении дальнейших земельно-правовых и межотраслевых научных исследований. Разработанные практические рекомендации и предложения, изложенные в диссертации, могут быть использованы в нормотворческой деятельности, практике работы государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере использования и охраны земель.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе, при чтении лекций, проведении практических занятий по курсу «Земельное право», подготовке спецкурсов, посвященных правовому регулированию отношений по ведению государственного кадастра недвижимости, кадастрового учета земельных участков, осуществлению кадастровых работ, проведении научно-исследовательской работы студентов.

Апробация результатов исследования осуществлялась на международных научно-практических конференциях: «Право в современном белорусском обществе» (Минск, 2008), «Государство и право: вызовы 21 века (Кутафинские чтения)» (Москва, 2008), «Актуальные проблемы правового регулирования аграрных, земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве» (Москва, 2010), «Современные тенденции развития национального законодательства Украины» (Киев, 2011), «Местное самоуправление в России и ФРГ: исторический опыт и современные тенденции развития» (Волгоград, 2011), «100-летие закона «О землеустройстве» (Москва, 2011), «Проблеми розвитку аграрного та земельного права України» (Киев, 2011), «Правовое регулирование экономического и социального развития Российской Федерации» (Волгоград, 2012), «Актуальные проблемы реализации Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (Москва, 2012), «Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права» (Москва, 2012), «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин» (Хмельницкий , 2013), «Государство и права

человека: история, современность и новеллы будущего» (Кемерово, 2013), «Современные тенденции правового регулирования экологических отношений» (Минск, 2013), «Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин» (Киев, 2013), V – VIII «Кутафинские чтения» (Москва, 2013-2015), «Современные проблемы реализации земельного и экологического права» (Москва, 2013), «Актуальные проблемы защиты социально-экономических прав человека в России, СНГ и странах Европейского Союза» (Волгоград, 2014), «Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход» (Москва, 2014), «Конкретизация права: теоретические и практические проблемы» (Москва, 2014), «Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики» (Москва, 2015) и других конференциях международного и всероссийского уровня.

Отдельные положения диссертационного исследования были представлены на заседаниях «круглых столов», проводимых Аналитическим центром при Правительстве РФ и Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, а также в ходе участия в работе указанного комитета в качестве эксперта.

Диссертация подготовлена в секторе сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права Российской академии наук, где проведено ее обсуждение и рецензирование.

Теоретические положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, были опубликованы в монографии, статьях и тезисах докладов научных конференций, вышедших в России, Белоруссии и Украине. Основные результаты диссертационного исследования отражены в 89 опубликованных работах общим объемом свыше 75 печатных листов.

Результаты диссертационного исследования используются в преподавательской деятельности во Всероссийском государственном университете юстиции (РПА Минюста России).

Структура диссертации предопределена ее предметом, целью и задачами. Она состоит из введения, шести глав, включающих тридцать один параграф, заключения и списка литературы.

Глава 1. ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

§ 1.1. Теоретические проблемы управления в сфере использования и охраны земель

«Управление земельным фондом – явление сложное и многообразное»[4], отмечал Н.И. Краснов в 1983 г. Традиционно в науке земельного права под государственным управлением земельными ресурсами (землей, земельным фондом) понимается «исполнительно-распорядительная деятельность органов государства в отношении земли»[5], имеющая «главной и общей задачей обеспечение рационального использования земли»[6].

В советский период проблемы управления земельным фондом были предметом научных интересов многих ученых. На основе глубокого анализа их позиций А.П. Анисимов делает вывод о том, что в период господства исключительной государственной собственности на землю были достигнуты значительные успехи в теоретическом осмыслении проблемы управления земельными ресурсами, однако большинство теоретических конструкций управления землями базировались на слиянии правомочий государства как собственника и правомочий, вытекающих из права территориального верховенства. Сущность управления единым государственным земельным фондом заключалась в организации его планомерного использования и в регулировании системы отношений, которые складывались между государством – собственником земли и землепользователями, осуществлявшими хозяйственное использование земельных участков[7]. После провозглашения многообразия форм собственности на землю и проведения массовой приватизации земельных

---

[4] Общая теория советского земельного права / Отв. ред. Г.А. Аксененок, И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов. – М.: Наука, 1983. С. 211.

[5] Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР / Отв. ред. Н.И. Краснов. – М.: Наука, 1969. С. 44.

[6] Общая теория советского земельного права. С. 215.

[7] Анисимов А.П. Теоретические проблемы управления земельными ресурсами поселений по законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. С. 8-13.

участков, произошло разграничение правомочий управления землями, находящимися в государственной собственности, и правомочий, вытекающих из территориального верховенства государства[8].

Однако, судя по тому, что в современной научной и учебной литературе по земельному праву не сложилось единообразного понимания государственного управления в сфере использования земель и терминологии, используемой применительно к данной сфере земельных отношений, можно сделать вывод о том, что данный вопрос до сих пор является актуальным.

Большинство ученых, специалистов в области земельного права, сходятся в том, что государственное управление использованием и охраной земель – это определенная деятельность[9]. Но далее – нет единства мнений по поводу того, в чем она заключается, что является целью этой деятельности, т.е. на достижение какого результата она направлена.

Так, по мнению Э.С. Навасардовой, «управление в области использования и охраны земель представляет собой деятельность, направленную на организацию рационального использования и охрану земли как компонента окружающей среды, средства производства, пространственно-операционного базиса, объекта имущественных отношений»[10]. Из приведенного определения непонятно, кто же осуществляет эту деятельность.

Авторы учебника по земельному праву под редакцией А.П. Анисимова, раскрывая более широкое понятие управления земельным фондом, понимают под ним «исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции, направленную на публично-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации в целях обеспечения рационального использования и охраны земель вне зависимости от форм собственности и иных прав на землю, а также

---

[8] Там же. С. 14.

[9] См.: Земельное право: учебник / Под. ред Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 365. (автор § 1 главы 10 - Э.С. Навасардова); Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Земельное право России: Учебник / Под. ред. А.П. Анисимова – Элиста: ЗАОр «НПП «Джангар», 2006. С. 55; Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. – М.: Дело, 2003. С. 444; Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 2002. С. 181.

[10] Земельное право: учебник / Под. ред Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 712 с. С. 365. (автор § 1 главы 10 - Э.С. Навасардова).

хозяйственное управление земельными участками, принадлежащими на праве собственности Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям». Далее авторы говорят о том, что управленческая деятельность осуществляется исключительно исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления[11].

Из данного определения следует, что управление – это деятельность, направленная на публично-правовое регулирование земельных отношений. Такая дефиниция вызывает некоторые вопросы. Если управление это деятельность, направленная на регулирование, то – что в данном случае подразумевается под регулированием? Как соотносятся термины управление и регулирование: это одно и то же или эти понятия соотносятся как родовое и видовое? А что такое публично-правовое регулирование? Почему в понятие управление авторы включают хозяйственное управление земельными участками, принадлежащими на праве собственности публичным образованиям? Что подразумевается под хозяйственным управлением? Если правомочия собственника, принадлежащие публичным образованиям, то очевидно, что при таком подходе происходит смешение полномочий, осуществляемых, например, Российской Федерацией, как сувереном в отношении всех земельных участков, расположенных на территории страны, и правомочий государства, выступающего в качестве собственника в отношении принадлежащих ему земельных участков. Возможно, авторы и задумывали совместить эти две ипостаси государства в одном определении понятия управления.

Н.Л. Лисина определяет управление в сфере использования и охраны земель как «основанную на законе целенаправленную деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, граждан и их объединений по обеспечению рационального использования земель, их охране и повышению плодородия почв»[12].

---

[11] Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Земельное право России: Учебник / Под. ред. А.П. Анисимова – Элиста: ЗАОр «НПП «Джангар», 2006. С. 55.

[12] Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений. – М., 2004. С. 175.

О.И. Крассов предлагает следующее определение понятия управления в сфере использования и охраны земель: это «подзаконная исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленная на обеспечение эффективного и рационального использования земель, повышение плодородия почв и организацию их охраны»[13]. Приведенные дефиниции тоже не безупречны. Так, возникает вопрос, все ли функции управления в сфере использования и охраны земель направлены на обеспечение эффективного и рационального использования земель, повышение плодородия почв и организацию их охраны. Например, способствуют ли повышению плодородия почв ведение Государственного кадастра недвижимости и кадастровый учет, а также государственная регистрация прав в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП)? Кроме того, по мнению А.П. Анисимова данное определение подчеркивает экологическую направленность деятельности по управлению земельными ресурсами, ориентировано, преимущественно, на земли сельскохозяйственного назначения, поскольку для остальных категорий земель проблема повышения плодородия почв не ставится[14].

Очевидно, что одной из основных целей осуществления государственного управления использованием земель должно являться обеспечение эффективного и рационального использования земель. Но при этом возникает вопрос, что такое рациональное использование и может ли оно выступать в качестве самоцели. С начала 2015 г. обеспечение рационального использования земель фигурирует в земельном законодательстве в качестве одной из целей охраны земель.

Далеко не все ученые придерживаются мнения о том, что управление осуществляют только органы исполнительной власти[15]. Вслед за теоретиками, административистами и государствоведами некоторые ученые, специалисты в области земельного права, говорят о необходимости рассмотрения

---

[13] Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. Пособие. – М.: Дело, 2003. – 624 с. С. 444.
[14] Анисимов А.П. Теоретические проблемы управления земельными ресурсами поселений по законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. С. 15.
[15] См.: Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2009. С. 197.

государственного управления в узком и в широком смысле. Так, Н.А. Сыродоев[16] соглашается с Ю.А. Тихомировым в том, что «государственное управление нельзя отождествлять с исполнительно-распорядительной деятельностью» и что «управление в целом нельзя, поэтому рассматривать как исключительную деятельность администрации»[17]. В конечном счете, пишет Н.А. Сыродоев, государственное управление осуществляется всей системой государственных органов. «Иначе говоря, управленческие функции осуществляет и Федеральное Собрание Российской Федерации и законодательные органы субъектов Федерации»[18].

И.О. Краснова говорит о необходимости различать понятие государственного земельного управления в узком и в широком смысле, понимая под данным термином в узком смысле «организующую исполнительно-распорядительную деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению целей и задач, стоящих перед государством и выраженных в законодательстве»[19]. При этом автор имеет в виду деятельность лишь исполнительных государственных органов, нацеленную на обеспечение исполнения законодательства. Однако, не совсем понятно о каких целях и задачах идет речь, в каком нормативном правовом акте они закреплены. В широком же смысле под государственным управлением И.О. Краснова подразумевает деятельность всех ветвей государственной власти по регулированию поведения людей установленными методами[20].

Некоторые авторы, рассматривая вопросы, связанные с государственным управлением в сфере использования и охраны земель, в частности, функции управления, не дают определения данного понятия, а в названии соответствующего раздела учебника вообще не упоминают термин «государственное управление».

---

[16] Там же.
[17] Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. – М., 1968. С. 84.
[18] Сыродоев Н.А. Указ. соч. С. 197.
[19] Краснова И.О. Земельное право. Элементарный курс. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2004. С. 80.
[20] Там же.

Например, в учебнике В.Х. Улюкаева, В.Э. Чуркина, В.В. Нахратова, Д.В. Литвинова раздел, в котором рассматриваются такие традиционные функции государственного управления как землеустройство и кадастровый учет, называется «Публично-правовые основы правового регулирования земельных правоотношений». Под публичным управлением земельными ресурсами авторы понимают деятельность органов публичной власти, направленную на обеспечение рационального использования и охраны земельных ресурсов. Управление земельными ресурсами, по их мнению, «осуществляется государственными органами, прежде всего посредством правового регулирования земельных отношений, включая правотворческую и правоприменительную деятельность, а также посредством осуществления социально-экономических мер воздействия на формирование земельных отношений… Определенная часть этой работы выполняется органами местного самоуправления и общественными организациями»[21].

В учебнике С.А. Боголюбова, В.В. Никишина, В.В. Устюковой мониторинг земель, землеустройство, кадастр, контроль рассматриваются в главе под названием «Организационно-правовой механизм использования и охраны земель»[22], а определение понятия «государственное управление» отсутствует.

Кроме того, нет среди ученых единства мнений и по вопросам определения понятия «функция управления» и какие направления деятельности органов государственной власти должны относиться к функциям государственного управления использованием земель, и является ли их перечень исчерпывающим.

Обратимся к земельному законодательству. В Земельном кодексе РФ (далее – ЗК РФ) в отличие от иного природоресурсного законодательства[23] вообще нет ни статьи, ни главы под названием «государственное управление». Надо отметить,

---

[21] Земельное право: учебник / В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин, В.В. Нахратов и др. М.: Частное право, 2010. – 344 с. // СПС «Консультант Плюс».

[22] Боголюбов С.А., Никишин В.В., Устюкова В.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА, 2003. С.57.

[23] См.: Водный кодекс РФ 2006 г., Лесной кодекс РФ 2006 г., Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». В Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» раздел 4 называется «Государственное регулирование отношений недропользования».

что в природоресурсных законах, в которых содержатся специальные главы о государственном управлении, не существует единообразного подхода к тому, что оно должно в себя включать.

В ЗК РФ глава XI названа путем перечисления таких функций управления, как мониторинг земель, землеустройство, государственный кадастровый учет земельных участков и резервирование земель для государственных и муниципальных нужд. О земельном надзоре и контроле речь идет в отдельной главе XII. Такое обособление контрольно-надзорной функции было бы оправданным, если бы глава XI носила название «государственное управление», а деятельность органов государственной власти по проверке соблюдения требований земельного законодательства правообладателями земельных участков и иными лицами – земельный контроль. Но Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ[24] в главу XII и ст. 71 ЗК РФ внесены существенные изменения, согласно которым исполнение контрольно-надзорных полномочий в сфере земельных отношений органами государственной власти называется государственным надзором. Таким образом, в настоящее время в соответствии с ЗК РФ земельный контроль существует только в форме муниципального и общественного, который осуществляется, соответственно, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

В связи с этим представляется не совсем логичным исключение государственного земельного надзора из главы XI ЗК РФ, в которой, по сути, речь идет о государственном управлении в сфере использования земель.

Обращает на себя внимание норма, закрепленная в пп. 3 п. 1 ст. 9 ЗК РФ, где к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся, в частности, государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного надзора, землеустройства.

Думается, данная норма сформулирована некорректно. Например, что означает «управление в области осуществления мониторинга земель,

[24] Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.

государственного земельного надзора, землеустройства»? Если мониторинг, земельный надзор и землеустройство считать функциями государственного управления в сфере использования и охраны земель, то получается, что в данной норме говорится об управлении управлением…

Таким образом, из вышесказанного видно, что неопределенность терминологического аппарата применительно к управлению в сфере использования и охраны земель ведет в конечном итоге к нечеткости законодательных формулировок, регулирующих данную сферу отношений. К настоящему времени ни на законодательном, ни на доктринальном уровне не сложилось единого понимания термина «государственное управление в сфере использования и охраны земель», не сформулировано определение этого понятия и не обосновано, какие направления деятельности органов государственной власти необходимо относить к функциям государственного управления в рассматриваемой сфере.

Представляется, указанные проблемы требуют решения, как с теоретической, так и с практической точки зрения для устранения противоречий между нормами законодательства и их неправильного или двоякого толкования в правоприменительной практике, а также для выработки четкой и понятной концепции управления в сфере использования и охраны земель и земельной политики государства. На решение, в частности, указанных вопросов направлено данное исследование.

§ 1.2. Управление в сфере использования и охраны земель как межотраслевой институт: разграничение сфер правового регулирования

Представляется, в первую очередь, необходимо понять, как соотносятся понятия «государственное управление в сфере использования и охраны земель» и «государственное управление», определить субъект и объект управления земельных управленческих отношений. Но первоначально нужно определить

являются ли отношения по государственному управлению в сфере использования и охраны земель предметом земельного права.

Понятие «управление» анализировалось с позиций разных наук (отраслей знания), под различным углом зрения.

В одном случае управление – это совместные действия людей, в другом – власть одних над другими, в третьем – взаимодействие управляющей и управляемой подсистем, в четвертом – воздействие субъекта на объект[25].

«Управление представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное!), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.)»[26]. Под государственным управлением Г.В. Атаманчук понимает практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу[27].

Без управления невозможно существование каких-либо организованных систем.

В рамках юридической науки категория «государственное управление» («управление») понимается по-разному в зависимости от выбранной методологии исследования. Это связано с тем, что на юридический анализ проблем государственного управления оказали и оказывают значительное влияние не только правовые теории (например, теории правового государства, социального государства, разделения властей), но и другие отрасли знания, в частности, кибернетика, социология, политология, менеджмент. Наличие таких разных подходов привело к тому, что в юридической науке, законотворческой и

[25] Ефремова Е.А. К вопросу о понятии «управление» // Российский следователь. 2010. № 16. С. 12 - 13.
[26] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. С. 50.
[27] Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 62.

правоприменительной деятельности значение терминов «государственное управление», «управление», «исполнительная власть» понимается учеными и практикующими юристами по-разному[28].

Государственное управление, пишет Ю.А. Тихомиров, есть организованный процесс руководства, регулирования и контроля государственных органов за развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни[29].

В.Е. Чиркин считает, что государственное управление как определенного рода социальную деятельность можно понимать в широком и узком значении. В широком смысле – это организующая, упорядочивающая деятельность государства, государственное регулирование различных общественных отношений путем деятельности всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной, их органов, государственных служащих. В узком смысле – это административная, исполнительно-распорядительная деятельность государства. С этих позиций государственное управление изучается, в частности, административным правом[30].

Надо отметить, что с недавних пор определение понятия государственное управление закреплено на уровне закона, где оно понимается именно в широком смысле. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[31] государственное управление – это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Нельзя не отметить, что указанные сферы одновременно являются и целями реализации государственной власти. Данное определение заключает в себе смысл существования самого государства и его органов.

---

[28] Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. - 320 с. // СПС «Консультант Плюс».
[29] Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. С. 102.
[30] Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2001. С. 11. См. также: Старилов Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История, Наука, Предмет. Нормы. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998. С. 155-157.
[31] СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

В юридической литературе государственное управление анализируется с позиций наук теории государства и права, конституционного и административного права в неразрывной связи с осуществлением функций государства и понимается как один из видов государственной деятельности по их реализации[32].

Таким образом, если имеется в виду упорядочивающая деятельность государства в целом, «управление делами государства», то в этом случае государственное управление понимается в широком смысле. Действительно, органы всех ветвей власти реализуют единую стратегию развития государства, его внутренней и внешней политики. Однако в отрасли земельного права (как и в иных отраслях природоресурсного права) институт (подинститут) государственного управления, образуют нормы, регулирующие деятельность именно органов исполнительной власти.

«Отношения по управлению земельным фондом носят государственно-властный характер, что нередко служит основанием отнесения их целиком к сфере административного права»[33].

В настоящее время существуют различные точки зрения на предмет административного права. Но если «взять наиболее устоявшуюся, «бесспорную» часть различных точек зрения, то можно дать следующее определение понятия: предметом административного права является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности органов исполнительной власти»[34].

В административно-правовой науке долгое время велись и продолжают вестись дискуссии по вопросу о сущности и содержании понятия «государственное управление» и его соотношения с понятием «реализация

---

[32] См.: Государственное управление и административное право. – М., 1978. С. 21 - 40; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 2000. С. 7 - 22; Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993. С. 1 - 3.

[33] Общая теория советского земельного права. С. 211.

[34] Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций // СПС «Консультант Плюс». 2009.

исполнительной власти»[35]. Точки зрения авторов на данную проблему во многом зависят от используемых при анализе указанных терминов подходов – рассматривается ли государственное управление в узком или широком смысле. «Отмечалось, что посредством функционирования исполнительной власти непосредственно реализуется **механизм государственного управления**, которое представляет собой организационное воздействие на социальные, экономические, культурные и иные отношения в обществе в целях обеспечения его эффективной жизнедеятельности»[36]. Не углубляясь в споры ученых-административистов, следует согласиться с тем, что исполнительная власть в значительной мере является политико-правовой категорией, в то время как государственное управление – организационно-правовой[37]. В ходе настоящего исследования мы будем придерживаться позиции, высказанной Ю.Н Стариловым о том, что государственное управление – это форма осуществления исполнительной власти, т.е. деятельность по осуществлению исполнительной власти (ее можно назвать исполнительно-распорядительной деятельностью)[38]. При этом, однако будем иметь в виду то, что функции исполнительной власти производны от функций государства и государственного управления в широком смысле[39].

По мнению Ю.Н Старилова, государственное управление – это целенаправленная, организующая, подзаконная исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства[40].

---

[35] Купреев С.С. О термине «государственное управление» в современном административном праве // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 10 - 12. См. также: Административное право России: учебник / Отв. ред. Л.Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. С. 13-34.

[36] Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. С. 108.

[37] Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права. Учебник. – М.: ТЭИС, 1995. С. 13.

[38] См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Норма, 2002. С. 193 - 194.

[39] См.: Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. С. 110.

[40] Старилов Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998. С. 155.

Государственное управление использованием земель является частью государственного управления, из чего следует вывод о том, что государственное управление использованием земель охватывается понятием предмета административного права[41]. Осуществление государственного управления использованием земель имеет государственно-властный характер в связи с тем, что оно опирается на политическую власть государства и территориальное верховенство как элемент суверенитета[42].

Ознакомление с системой особенной части административного права (как отрасли права, учебной и научной дисциплины) показывает, что в ней отсутствует как таковой раздел, освещающий вопросы государственного управления в сфере использования земель. Обычно в особенной части административного права рассматриваются только вопросы *организации* государственного управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сфере[43]. Таким образом, следует согласиться с Н.И. Красновым в том, что «административное право охватывает вопросы построения системы, внутренней структуры, форм и методов работы аппарата управления, комплектование его кадров, научную организацию труда, т.е. основы государственного управления»[44]. Но содержание и порядок осуществления государственного управления, например, в сфере использования земель определяется спецификой конкретной сферы общественных отношений. В рассматриваемом случае – особенностями, существенными характеристиками, функциями объекта земельных отношений, т.е. земли.

Предметом земельного права являются земельные отношения, одним из видов которых являются отношения по управлению в сфере использования и охраны земель. Так, по мнению И.А. Иконицкой, из анализа норм Земельного кодекса РФ вытекает, что «земельные отношения включают в себя не только так

---

[41] Общая теория советского земельного права. С. 212.
[42] Там же. С. 213.
[43] См., напр.: Административное право России: учебник / Отв. ред. Л.Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011; Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации. Часть II. Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами. Учебник. – М.: «ТЭИС», 1995.
[44] Общая теория советского земельного права. С. 213.

называемые имущественные отношения по поводу владения, пользования и распоряжения землей, но и отношения в сфере государственного управления земельными ресурсами, когда земля, сохраняя свое качество недвижимого имущества и являясь одновременно основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, выступает объектом управленческих отношений, а именно отношений по проведению землеустройства, ведению земельного кадастра, государственному контролю и т.д.»[45] Что касается разграничения сфер земельного и административного права в части регулирования отношений, связанных с государственным управлением использованием и охраной земель, то на этот счет И.А. Иконицкая отмечает, что «земельное право делает упор на содержание этой деятельности, определяемое спецификой объекта, по поводу которого она осуществляется. Возможность применения мер административной ответственности за земельные правонарушения предусмотрена земельным законодательством (ст. 74 ЗК РФ), но конкретные составы земельных правонарушений содержатся в Кодексе РФ об административных правонарушениях»[46].

Таким образом, управление в сфере использования и охраны земель является сферой правового регулирования административного и земельного права, а нормы, регулирующие эту сферу общественных отношений, образуют межотраслевой институт. Однако необходимо провести определенное разграничение сфер регулирования указанных отраслей права. Административным правом регулируются вопросы построения системы и структуры государственных (и муниципальных) органов исполнительной власти, организации их деятельности, формы и методы организации государственного (и муниципального) управления, правовое положение органов государственной власти (местного самоуправления), что дает возможность оценить законность совершаемых ими управленческих действий. Земельное же право охватывает вопросы содержания и результатов управленческой деятельности

[45] Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 2002. С. 33.
[46] Иконицкая И.А. Указ. соч. С. 41.

исполнительных органов государственной власти (и органов местного самоуправления) по реализации ими своих полномочий в области земельных отношений, которые отнесены к их компетенции, что дает возможность оценить их также с позиций соответствия принципам земельного права.

§ 1.3. Эффективность управления в аспекте рационального использования земель

В наиболее общем виде управление определяется как «процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенных результатов»[47], как преобразующая и направляющая деятельность, осуществляемая субъектом по отношению к объекту управления, обеспечивающая достижение заданной цели[48]. Управление осуществляется, чтобы достичь *цели,* поставленной управляющим субъектом (государством, органом государства, должностным лицом и др.). Достижение цели — главный результат управленческого действия, свидетельство его *результативности.* Однако в категориях результативности оценка имеет преимущественно формальный характер, если не учитываются усилия, затраченные на достижение цели и характер последней. Затратные усилия оцениваются в категориях эффективности[49].

Одним из основных требований к современному государственному управлению является его эффективность. В ряде стран положения о гарантиях эффективности государства устанавливаются непосредственно в Конституции (Китайская Народная Республика, Республика Сингапур, Республика Индия, Мексиканские Соединенные Штаты, Федеративная Республика Германия и др.)[50].

---

[47] Бурганова Л.А. Теория управления: Учеб. пособие. – М., 2005. С. 29.
[48] Диев В.С. Управление. Философия. Общество // Журнал вопросы философии. 2010. № 8.
[49] Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. — М.:Юристъ, 2003. С. 35.
[50] См.: Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. (Цит. по: Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. – М.: Юриспруденция, 2015. - 192 с. // СПС «Консультант Плюс»).

По мнению В.Е. Чиркина, *эффективность* — это достижение цели с минимальной затратой ресурсов и управленческой энергии в возможно короткий срок и с возможной полнотой. В конечном счете, эффективность управления в демократическом обществе связана с повышением *качества жизни человека*[51].

Применительно к сфере использования земель, качество жизни человека и, соответственно, эффективность управления, могут определяться такими показателями как наличие: материальной возможности для приобретения и содержания земельного участка; информации о продаваемых (сдаваемых аренду) земельных участках и информации о природных и экономических характеристиках этих участков, о правах на них, а также ограничениях прав (обременениях участков); отлаженного и четкого механизма образования земельных участков и оформления прав на них (сделок с ними); гарантированность прав на земельные участки, их устойчивость и четкие и действенные механизмы защиты; удобного расположения жилой, социальной, коммерческой, транспортной и рекреационной инфраструктуры; благоприятной для человека окружающей среды; реальной возможности привлечь к ответственности и запретить деятельность лиц, причиняющих вред окружающей среде, в частности, лиц, использующих не по целевому назначению свои земельные участки, и нарушающих тем самым права и законные интересы иных лиц.

В современной научной и учебной литературе в качестве основной цели государственного управления в сфере использования и охраны земель, как правило, называется рациональное использование земель[52].

Надо отметить, что Конституциями СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г. была предусмотрена норма, которая гласила, что в интересах настоящего и будущих поколений в СССР и, соответственно, в Российской Федерации принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, *рационального*

---

[51] Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 35.

[52] См.: Земельное право: учебник / Под. ред Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 365. (автор § 1 главы 10 - Э.С. Навасардова); Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Земельное право России: Учебник / Под. ред. А.П. Анисимова – Элиста: ЗАОр «НПП «Джангар», 2006. С. 55; Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. – М.: Дело, 2003. С. 444; Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 2002. С. 181.

использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды (ст. 18).

В ст. 1 Земельного кодекса РСФСР 1970 г. и 1991 г. к задачам земельного законодательства относилось регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель.

Конституция 1993 г. не упоминает о необходимости рационального использования земель и других природных ресурсов[53]. В ст. 1 Земельного кодекса РФ 2001 г., где перечислены основные принципы земельного законодательства, принцип рационального использования земель отсутствует. Тем не менее, принцип рационального использования природных ресурсов закреплен в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[54] (ст. 3) в качестве необходимого условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Более того, в п. 5 ст. 2 данного закона указано, что отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются, в частности, земельным законодательством.

В соответствии со ст. 12 ЗК РФ одной из целей охраны земель является, в частности, обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель.

В этой связи следует разобраться в том, что означает термин «рациональное использование земель», как его следует понимать, и может ли рациональное использование земель быть самоцелью.

---

[53] По мнению Конституционного суда РФ, конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности (Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833).

[54] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

С философской точки зрения любая деятельность – это активность, которая всегда направлена на достижение сознательно поставленной цели. Свое завершение деятельность находит в результате. При этом результат и цель деятельности лежат в разных плоскостях[55].

Пока не указана цель некоторой активности, мы вообще не можем говорить о ее рациональности или нерациональности. Деятельность имеет смысл считать рациональной в том случае, когда она приводит к поставленной цели, т.е. если один из ее результатов совпадет с поставленной целью[56].

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что до тех пор, пока не поставлена цель использования земель, нельзя говорить о его рациональности. То же самое касается и эффективности управления в сфере использования и охраны земель. Если в качестве его целей называется рациональное использование земель без указания целей такого использования, то опять же судить об эффективности, но уже управления не представляется возможным. В качестве целей рационального использования земель могут быть названы, например, сохранение и увеличение количества сельскохозяйственных земель и в первую очередь пахотных (плодородных), сохранение имеющегося количества лесов, поддержание качества почв, атмосферного воздуха, воды в водных объектах в пределах нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и т.п. То есть рациональное использование земель не является самоцелью, также как «сама охрана окружающей среды не является самоцелью – ее главная задача заключается в обеспечении реальных гарантий прав человека и гражданина на благоприятную для жизни окружающую среду»[57]. Таким образом, рациональное использование земель в отрыве от целей использования не может рассматриваться в качестве самостоятельной цели и даже принципа земельного законодательства, также как и повышение эффективности использования земель и охрана земель, которые заявлены в качестве целей государственной политики по управлению

[55] Никифоров А.Л. Соотношение рациональности и свободы в человеческой деятельности // Свобода и творчество (междисциплинарные исследования). Под ред. проф. Т.А. Герасимовой. – М.: Альфа-М, 2011. С. 94.
[56] См.: Никифоров А.Л. Указ. соч. С. 95.
[57] Боголюбов С.А. Главное - прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6. С. 2 - 9.

земельным фондом в Распоряжении Правительства РФ от 03 марта 2012 г. № 297-р[58].

В научной литературе высказано мнение[59], что рациональное использование земель – это правомерный вариант соотношения понятий «использование» и «охрана земель». Так, ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения» определяет рациональное использование земель, как «обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в достижении цели землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами»[60]. Однако данное определение сформулировано весьма нечетко. Что значит «с учетом охраны земель»? Каким образом должна быть учтена охрана земель? Ведь охрану земель можно понимать как мероприятия по сохранению и восстановлению качества земель (почв). Следовательно, сохранение и восстановление качества земель (почв) являются целями охраны земель. Возможно, в приведенном определении пропущено слово «цели», т.е. имелось в виду, что цели землепользования должны достигаться с учетом *целей* охраны земель.

Надо отметить, что гражданское и земельное законодательство устанавливает некие условия рационального использования земли. Так, земельный участок может быть изъят у собственника (а иные вещные права прекращены принудительно), если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки (ст. 285 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), п. 2 ст. 45 ЗК РФ, п. 3 ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель

---

[58] Распоряжение Правительства РФ от 03 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

[59] Анисимов А.П., Землякова Г.Л. Соотношение категорий «использование» и «охрана» земель: дискуссионные вопросы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 2.

[60] ГОСТ 26640-85 Межгосударственный стандарт «Земли. Термины и определения» введен в действие Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28 октября 1985 г. № 3453 // URL: http://standartgost.ru/%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A2%2026640-85 (дата обращения 30.07 2013 г.).

сельскохозяйственного назначения»[61]). То есть, получается, что правообладатель земельного участка осуществляет его рациональное использование, если он использует участок в соответствии с его целевым назначением, не допуская существенного снижения плодородия сельскохозяйственных земель либо значительного ухудшения экологической обстановки. А используя земельный участок по целевому назначению, правообладатель осуществляет его рациональное использование. Указанное фактически приравнивание законодательством понятия «рациональное использование земель» к понятию «использование земельного участка по целевому назначению» представляется не совсем правильным и логичным. Любой правообладатель земельного участка обязан использовать его в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием. Применение понятия рациональное использование, которое фактически означает то же самое, тогда является излишним.

Кроме того, любой земельный участок должен быть отнесен к какой-либо категории земель и, соответственно, должно быть установлено его целевое назначение. Целевое назначение участка определяет не сам правообладатель, а соответствующие органы государственной власти или местного самоуправления. Что касается видов разрешенного использования, то они также определены утвержденными органами местного самоуправления градостроительными регламентами в правилах землепользования и застройки. Однако, не всегда использование земельного участка в соответствии с его назначением и разрешенным использованием его правообладателем не оказывает негативного влияния на окружающую среду вплоть до недопустимых уровней воздействия вредных веществ и не вызывает социальной напряженности. Например, застройка ранее существовавших пригородных зон, земель сельскохозяйственного назначения (вокруг крупных городов и, в первую очередь, вокруг Москвы), включенных в земли населенных пунктов, новыми жилыми кварталами без надлежащего обеспечения дорогами, подъездными путями, парковочными местами, детскими садами, школами, магазинами, а также природно-

[61] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

рекреационной инфраструктурой, ведет к росту социальной напряженности и ухудшению состояния окружающей среды. Отсутствие со стороны государства стимулов к использованию земель сельскохозяйственного назначения для производства сельскохозяйственной продукции ведет к ее удорожанию и, как следствие, к росту социальной напряженности.

Таким образом, более правильным представляется использование термина «рациональное использование земель» с позиций государственного управления в сфере земельных отношений. Следует согласиться с В.Н. Харьковым в том, что правовое регулирование рационального использования земель представляет собой форму обеспечения публичных интересов. А гражданское законодательство в силу своей специфики не может в полной мере раскрыть понятие рационального использования земель[62]. «Задача обеспечения рационального использования земель объективно обусловлена двуединой функцией земли – как природного ресурса (объекта имущественных отношений) и природного объекта, находящегося в системе экологических связей в окружающей природной среде»[63].

Принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком, закреплен в статье 1 Земельного кодекса РФ. Исходя из этого публичный интерес в земельном праве можно определить как признанное правовыми нормами стремление общества и государства к созданию стабильной системы земельных отношений, обеспечивающей оптимальную реализацию каждым индивидом своих прав и законных интересов по использованию земли. Публичный интерес, реализуемый государством, должен заключаться в стремлении к обеспечению устойчивого развития территорий и созданию максимально благоприятных условий жизнедеятельности для каждого человека.

---

[62] Харьков В.Н. К вопросу о понятии рационального использования земель // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2008. № 1. С. 269.
[63] Там же. С. 271.

В этой связи рациональное использование земель можно определить как экономически наиболее целесообразное их использование при сохранении естественных характеристик (свойств) природных объектов и поддержании окружающей среды в состоянии, которое является благоприятным для человека, населения, а также поддержании социальной стабильности. Данное определение понятия рациональное использование земель предлагается закрепить в земельном законодательстве.

Несмотря на то, что в научных публикациях приводятся отдельные примеры видов земель, в отношении которых осуществляется только использование (военные полигоны, земли водного фонда) или только охрана (земли запаса, зоны экологического бедствия)[64], думается, что применительно к сфере государственного (муниципального) управления можно говорить об использовании и охране земель только в их неразрывной связи. Земля является связующим звеном во всей экосистеме. Воздействие на землю (в том числе отрицательное) непосредственно сказывается на состоянии других природных ресурсов и состоянии окружающей среды в целом. В связи с тем, что государственное (муниципальное) управление направлено на взаимоувязывание частных и публичных не только экономических, социальных, но и экологических интересов, оно должно реализовываться применительно к земельной сфере таким образом, чтобы направлять деятельность по использованию земель на максимальное сохранение и восстановление их качества как природного объекта и природного ресурса, т.е. основываясь на принципе устойчивого развития.

Исходя из данной позиции трудно согласиться с С.А. Габучевой, которая определяет государственное управление в сфере охраны и использования земель как практическое воздействие государства (в лице уполномоченных органов исполнительной власти), осуществляемое лишь в целях формирования и индивидуализации земельных участков как объектов недвижимого имущества, а также соблюдения правообладателями земельных участков публично-правовых

[64] Анисимов А.П., Землякова Г.Л. Указ. соч.

требований к осуществлению имущественных прав на землю[65]. Приведенная дефиниция относится к понятию государственного управления не только в сфере *использования* земель, но и *охраны*, а из определения следует, что весь спектр деятельности государственных органов исполнительной власти сосредоточен в сфере имущественных отношений, участниками которых являются только титульные правообладатели земельных участков. Таким образом, данное определение является слишком узким.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что эффективность государственного (муниципального) управления в сфере использования и охраны земель может оцениваться с точки зрения обеспечения рационального использования земель только в случае, если сформулированы цели такого использования. Исходя из предложенного выше определения понятия «рациональное использование земель» государственное (муниципальное) управление должно признаваться эффективным при такой организации использования и охраны земель со стороны государства, при которой использование земельных участков в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием (исключает) не может привести к ухудшению экологической обстановки на определенной территории и обострению социальной напряженности, то есть такую организацию землепользования, при которой обеспечивается благоприятная и стабильная экологическая и социальная обстановка на конкретных территориях и в масштабе всей страны. Соответствующие цели и задачи государства должны быть сформулированы в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

§ 1.4. Субъект и объект управления и управленческих отношений

Как указывалось выше, в литературе по земельному праву не сложилось единой точки зрения по поводу определения понятия «управление», а также в

[65] См.: Габучева С.А. Понятие государственного управления в сфере охраны и использования земель // Российская юстиция. 2008. № 2.

использовании соответствующей терминологии. По всей видимости, проблема заключается, в частности, в отсутствии четкости определения объекта и субъекта управления.

По мнению В.Е. Чиркина, субъектом государственного или муниципального управления является соответствующий орган государства или муниципального образования, должностное лицо, а объектом – общественные (социальные, национальные, иные) отношения или отношения, приобретающие общественное значение. Такие отношения, полагает автор, могут быть подвергнуты государственному или муниципальному регулированию, т.е. публичному управлению[66]. В советской и современной научной литературе по земельному праву также можно найти высказывания о том, что управляемой системой в земельном праве выступают общественные земельные отношения[67].

Г.В. Атаманчук в качестве субъекта управления называет государство (его органы)[68], а в качестве управляемой системы – три уровня управляемых объектов: человек, коллективы и объединения людей, общество в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы[69].

Государственное (и муниципальное) управление является разновидностью социального управления, которое в свою очередь является процессом воздействия на общество, социальные группы, отдельных индивидов с целью упорядочения их деятельности, повышения уровня организованности социальной системы[70]. В процессе осуществления управляющих воздействий социальная энергия, воля, цели, другие упорядоченные представления управляющих субъектов, воздействуя на сознание, энергию, волю управляемых компонентов, вызывают тем самым их

---

[66] Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник / В.Е. Чиркин. – 4-е изд., пересмотр. - М.: Норма, 2009. С. 42-43.

[67] См.: Общая теория советского земельного права. С. 218; Минаева А.А. Управление в сфере использования и охраны земель и правовой режим земельного участка // Земельное законодательство и практика его применения на современном этапе: Сборник статей совместной научно-практической конференции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Государственного университета по землеустройству / Сост. Боголюбов С.А., Широкорад И.И.; Отв. за выпуск Денисов П.Л., Пономарев М.В. – М.: ГУЗ, 2004. С. 155.

[68] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. С. 114.

[69] Там же. С. 120-121.

[70] Макарейко Н.В. Административное право. Конспект лекций. – М.: Высшее образование, 2009. // URL: http://royallib.ru/read/makareyko_n/administrativnoe_pravo.html#0 (дата обращения 30.07.2013 г.).

движение в общественно желаемом направлении[71]. В современном экономическом словаре под управлением понимается сознательное целенаправленное воздействие со стороны субъектов, руководящих органов на людей и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия и получить желаемые результаты[72].

Таким образом, государственное (и муниципальное) управление в качестве объекта всегда предполагает человека, гражданина, объединения людей, их деятельность, общество.

Когда мы говорим о государственном управлении применительно к предмету земельного права, то в этом случае речь идет о земельных управленческих правоотношениях, то есть об отношениях, возникающих между определенными субъектами (участниками земельных отношений) по поводу земли, урегулированных правом. Объектом этих отношений является земля и земельные участки. В связи с этим необходимо говорить о государственном управлении в сфере земельных отношений. Однако, нельзя забывать о том, что в теории земельного права, с позиций которого проводится данное исследование, в качестве одной из групп земельных правоотношений, наряду с отношениями по поводу собственности, иных прав на земельные участки и охранительных отношений, выделяют отношения по поводу управления[73]. Выше мы пришли к выводу о том, что с позиций земельного права будет справедливо придерживаться узкого толкования понятия «государственное (и муниципальное) управление» и поэтому необходимо рассматривать отношения по государственному (и муниципальному) управлению как один из видов земельных правоотношений.

---

[71] См.: Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 114.

[72] Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. "Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: ИНФРА-М, 2011. // СПС «Консультант Плюс».

[73] См.: Болтанова Е.С. Земельное право: учебник. – М., 2009. С. 62-64. Схожей позиции по поводу классификации видов земельных правоотношений придерживается И.О. Краснова (Краснова И.О. Земельное право. Элементарный курс. – М., 2001. С. 30). Несмотря на критику данной точки зрения, высказываемую в научной литературе (см., напр., Чаркин С.А. Современные классификации земельных правоотношений: вопросы теории // Новая правовая мысль. 2013. № 2) мы придерживаемся схожих взглядов. Так, представляется, можно выделить такие виды земельных правоотношений: 1) по поводу собственности; 2) по поводу иных прав на земельные участки; 3) по управлению в сфере использования и охраны земель; 4) охранительные отношения, включающие в себя отношения по поводу охраны земель и прав на земельные участки, и возникающие в результате совершения земельного правонарушения, т.е. правоотношения юридической ответственности.

Несмотря на то, что выделение самостоятельных отдельных групп земельных правоотношений является весьма условным, тем не менее, термин «управление в сфере земельных отношений» может создавать некоторую путаницу с теоретической точки зрения. В то же время термин «использование и охрана земель» употребляется в земельном законодательстве фактически как синоним понятия «земельные отношения» (ст. 1, 3 и др. ЗК РФ). Поэтому представляется более правильным термином, отражающим суть рассматриваемого понятия, будет – государственное (и муниципальное) управление *в сфере использования и охраны земель*. Данный термин позволяет избежать неопределенности с теоретической точки зрения.

Говоря о земельных управленческих отношениях, следует обратить внимание на необходимость отграничения понятий «объект управления» с точки зрения теории управления и «объект управленческих отношений» с позиций земельного права. Если объектом управления являются общество, люди, их деятельность, то в земельных управленческих правоотношениях они выступают в качестве одного из субъектов (управляемого). Вторым субъектом государственного управления (управляющим) необходимо признавать государство в лице исполнительных органов государственной власти (как указывалось выше). Объектом же земельных управленческих правоотношений выступает земля, а точнее земля (или земли) и земельные участки.

Согласно ч. 1 ст. 36 Конституции РФ граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Земельный кодекс РФ рассматривает землю и земельные участки в качестве самостоятельных объектов земельных отношений (ст. 6). Тем не менее, в действующем законодательстве (и в самом ЗК РФ) и в научной литературе понятия «земля» и «земельный участок» нередко употребляются как синонимы. В связи с этим возникает вопрос, насколько допустимо смешение указанных понятий?

В законодательстве определения понятия «земля» не содержится. В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова содержится семь значений слова

«земля»[74]. То есть земля понимается как многофункциональный объект. Земельным участком, согласно ст. 6 ЗК РФ, является часть земной поверхности, которая имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

В Гражданском кодексе РФ глава 17 называется «право собственности и другие вещные права на *землю*». Однако в нормах, содержащихся в указанной главе, речь идет о правах на *земельные участки*. Ст. 130 ГК РФ к объектам недвижимости относит именно земельные участки. А в пп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ *земля* рассматривается не только как природный объект, природный ресурс, но и как недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю.

Получается, что с одной стороны, законодатель исключает землю из объектов права собственности, а с другой – устанавливает необходимость возникновения на нее права собственности[75].

Несмотря на смешение рассматриваемых терминов в законодательстве, можно согласиться с тем, что земля – «понятие намного более широкое, чем просто объект недвижимости»[76]. Понятия «земля Российской Федерации» и «земельные участки на территории РФ» соотносятся как целое и часть, полагают А.П. Анисимов и А.И. Мелихов[77].

Н.Н. Аверьянова приходит к выводу о том, что «в понятие «земля» должны включаться все объекты земельных отношений, и, следовательно, употребление этого термина необходимо при регулировании вопросов, касающихся всех земельных объектов»[78]. А. Ерш считает, что рассматриваемые понятия нельзя признать тождественными[79].

---

[74]Ожегов С.И. Словарь русского языка. 1949, 22-е издание, 1990; с 1992 г.- "Толковый словарь русского языка", совместно с Н. Ю. Шведовой // URL: http://www.ozhegov.org/words/10205.shtml (дата обращения 30.07.2013 г.).

[75] Дамбиева Т.В. Земля как объект права собственности Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 11.

[76] Аверьянова Н.Н. Объекты земельных имущественных отношений // Нотариус. 2009. № 1.

[77] Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография. – Волгоград: Мастер, 2009. - 216 с. // СПС «Консультант Плюс».

[78] Аверьянова Н.Н. Указ. соч.

[79] Ерш А. Земельный участок как объект гражданских прав // Хозяйство и право. 2006. № 4.

Е.А. Суханов различает понятия земли (земель) как предмета земельно-правового (и конституционно-правового) регулирования и земельных участков как объектов гражданских прав[80].

Объектом земельных отношений публично-правового характера будет являться и земля, и земельный участок, в то время как объектом земельных отношений частноправовой природы – только земельный участок[81], полагает А.И. Касьянчик.

По мнению О.И. Крассова, земля как природный объект, как природный ресурс не может быть ни объектом земельных отношений, ни отношений собственности, ни каких-либо иных отношений. Объектом земельных отношений всегда является какая-либо юридическая категория, отражающая наиболее характерные юридически значимые признаки соответствующего объекта природы[82]. Данная позиция представляется весьма категоричной, тем более, что автор говорит не только об имущественных отношениях как одном из видов земельных отношений, а обо всех земельных отношениях, в том числе и охранительных.

Из вышесказанного видно, что в научной литературе не существует единства мнений по поводу разделения и правильного употребления понятий земля и земельный участок.

Думается, что в идеале объектами права собственности являются вещи с индивидуализирующими их характеристиками, определенными свойствами и стоимостью. Но сейчас на значительной части России не образованы земельные участки с границами и кадастровыми номерами. Это связано с масштабами территории нашей страны и, как представляется, с частыми сменами системы учета земельных участков. Если бы вся территория Российской Федерации была разделена на земельные участки, как во многих Европейских государствах, то

---

[80] Суханов Е.А. Проблемы совершенствования кодификации российского гражданского законодательства // Актуальные вопросы российского частного права: Сборник статей, посвященный 80-летию со дня рождения профессора В.А. Дозорцева / сост. Е.А. Павлова, О.Ю. Шилохвост. – М.: Статут. 2008. – 350 с.// СПС «Консультант Плюс».

[81] Касьянчик А.И. Соотношение частного и публичного при регулировании права на землю в Республике Беларусь, Российской Федерации и Украине // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 3.

[82] Крассов О.И. Юридическое понятие "земельный участок" // Экологическое право. 2004. № 2.

тогда, действительно, основным объектом земельных имущественных отношений стали бы земельные участки. Поэтому, на данном этапе, по всей видимости, такой объект земельных (имущественных) отношений как земля пока не может быть исключен из законодательства. Например, из норм, содержащихся в ГК РФ и ЗК РФ, определяющих по остаточному принципу право государственной собственности на землю. Так, согласно п. 1 ст. 16 ЗК РФ государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. Аналогичная по смыслу норма содержится в п. 2 ст. 214 ГК РФ.

Однако, думается, применительно к частной собственности правильнее говорить только о таких объектах права, как земельные участки.

Применительно к сфере управления А.А. Минаева считает, что в современных условиях многообразия форм собственности на землю главным объектом управленческих, как и иных земельных правоотношений является земельный участок. Для эффективного осуществления управления объект управленческого правоотношения должен быть индивидуализирован[83].

Представляется, данная точка зрения не вполне обоснована. Действительно, основным объектом правоотношений по ведению государственного кадастра недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество выступают земельные участки. Однако в ГКН вносятся сведения не только об участках, но и о различных зонах. Кроме того, другие функции управления в сфере использования и охраны земель, например, мониторинг, землеустройство, территориальное планирование, градостроительное зонирование осуществляются применительно не к участкам, а к более обширным территориям. В связи с этим более правильно признавать объектами правоотношений по управлению в сфере использования и охраны земель земли и земельные участки. Так как земля является более широким понятием, а государственное управление осуществляется

[83] Минаева А.А. Управление в сфере использования и охраны земель и правовой режим земельного участка // Земельное законодательство и практика его применения на современном этапе: Сборник статей совместной научно-практической конференции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Государственного университета по землеустройству / Сост. Боголюбов С.А., Широкорад И.И.; Отв. за выпуск Денисов П.Л., Пономарев М.В. – М.: ГУЗ, 2004. С. 158.

государством как сувереном и носителем верховной власти на всей территории страны и применительно ко всем землям, вне зависимости от того сформированы на них участки или нет, то представляется допустимым использовать термин «управление в сфере использования и охраны земель», не упоминая специально земельные участки.

§ 1.5. Соотношение государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель

В качестве видов социального управления обычно называют государственное, муниципальное и общественное. Действующее земельное и градостроительное законодательство регулирует в основном вопросы осуществления государственного и муниципального управления, т.е. реализации функций управления в сфере использования и охраны земель органами государственной власти и местного самоуправления. По мнению И.Л. Бачило, функции органов такой формы публичной власти, как органы местного самоуправления, ориентированы на обеспечение функций государства с наибольшим акцентом на интересы и потребности населения и реализацию прав и интересов граждан[84]. Помимо того, что органы местного самоуправления в соответствии с законодательством наделены правом осуществлять такие функции управления в сфере использования и охраны земель, как предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной и неразграниченной государственной собственности, резервирование, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, перевод земель или земельных участков из одной категории в другую, землеустройство и земельный контроль, они участвуют в реализации такой функции управления, как территориальное планирование, а также осуществляют градостроительное зонирование территорий. При этом документы территориального планирования и градостроительного зонирования

[84] Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. – М.: Новая Правовая культура., 2004. С. 66.

подготавливаются на основании решений глав местных администраций, а утверждаются представительными органами местного самоуправления. Таким образом, возникает вопрос, если применительно к государственному управлению речь идет о деятельности органов исполнительной власти, то возможно ли говорить о муниципальном управлении, если таковое фактически осуществляют и представительные органы местного самоуправления? Возможно ли рассматривать государственное и муниципальное управление в отрыве друг от друга или нормы, регулирующие эти виды управления, вместе образуют один институт земельного права?

Интересно, что далеко не все авторы научных исследований задавались этими вопросами. Так, например, Н.П. Поставная пишет, что муниципальное управление использованием земель представляет собой субинститут земельного права, который является неотъемлемой, обособленной частью института государственного и муниципального управления земельными ресурсами. В то же время автор подчеркивает обособленность института, содержащего нормы о муниципальном управлении использованием земель[85].

Д.Г. Лебедев, исследуя институт территориального планирования, говорит о том, что этот институт «входит в систему институтов государственного управления землепользованием, то есть является институтом земельного права»[86].

Представляется, что функции государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель тесно связаны друг с другом (о чем речь пойдет ниже). Реализация каждой отдельной функции невозможна без участия и использования результатов осуществления других функций. Кроме того, например, документы территориального планирования утверждаются на всех уровнях – федеральном, региональном и местном. И поэтому его нельзя отнести только к сфере государственного управления или муниципального. В этой связи, представляется правильной позиция, высказанная Э.С. Навасардовой, о том, что государственное и муниципальное управление достаточно близки по

[85] Поставная Н.П. Организационно-правовое обеспечение муниципального управления использованием земель городских поселений: автореф. дис. … канд. юр. наук: 12.00.06. – М., 2010. С. 8-9.

[86] Лебедев Д.Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в российской федерации: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 2007. С. 10.

своей природе, поскольку, во-первых, и то и другое по праву можно объединить понятием публичного управления (властного, действующего в интересах большинства населения, проживающего на определенной территории) и, во-вторых, органам местного самоуправления передан ряд функций государственного управления, что само по себе не позволяет противопоставлять эти два вида управления[87].

Таким образом, нормы, регулирующие осуществление государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель необходимо рассматривать как единый институт земельного права. Поэтому далее по тексту работы термины «государственное и муниципальное управление в сфере использования и охраны земель», «управление в сфере использования и охраны земель», «управление в сфере земельных отношений» (несмотря на высказанную выше критику последнего термина) для удобства будут использоваться как равноценные.

Некоторые авторы не выделяют муниципальное управление в самостоятельный вид. Так, Г.В. Атаманчук полагает, что местное самоуправление является низовым и особо демократическим подвидом государственного управления[88]. В организационной структуре государственного управления местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы[89]. Ю.Н. Старилов аргументирует вывод о том, что едва ли возможно однозначно отделить органы местного самоуправления от органов государственной власти – не только с теоретической, но и с практической точки зрения[90]. Как отмечает В.А. Сивицкий, «ст. 12 Конституции РФ о невхождении органов местного самоуправления и тем самым органов исполнительной власти местного самоуправления в систему органов государственной власти возникла по тонким политико-психологическим соображениям, чтобы дать понять, что местное самоуправление – это нечто такое,

---

[87] Земельное право: учебник / Под. ред Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 365. (автор § 1 главы 10 - Э.С. Навасардова).

[88] См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. С. 57.

[89] Там же. С. 198.

[90] Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юрист, 2002. С. 162.

во что государству не следует вмешиваться. Хотя все прекрасно понимали, что это государственная власть»[91]. Законодательная практика зарубежных государств показывает, пишут С.Г. Соловьев и Н.М. Гладких, что при всем многообразии систем управления на муниципальном уровне местные органы исполнительной власти в большинстве случаев не отделяются так жестко от органов государственной власти, как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации[92].

С.Ю. Наумов и А.А. Подсумкова полагают, что современной муниципальной модели присущи признаки, свидетельствующие как об общественном, так и о государственном характере природы местного самоуправления[93].

Не вдаваясь в подробное рассмотрение теорий местного самоуправления, можно согласиться с приведенными выше позициями Ю.Н. Старилова и В.А. Сивицкого, однако в данном исследовании мы будем придерживаться конституционных положений о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции), и соответственно будем говорить о государственном и муниципальном управлении там, где это необходимо по смыслу. Тем не менее, данная точка зрения служит еще одним аргументом для объединения норм, регулирующих осуществление государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель, в единый институт земельного права.

Что касается участия представительных органов местного самоуправления в управлении в сфере использования и охраны земель, то надо сказать, что нередко действующими муниципальными правовыми актами на эти органы возлагается осуществление таких исполнительно-распорядительных действий, как

---

[91] См.: Сивицкий В.А. Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления. Материалы Круглого стола // Государство и право. 2004. № 3. С. 46.

[92] Соловьев С.Г., Гладких Н.М. К вопросу о месте исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10.

[93] Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления: учебное пособие. – М.: Форум, 2009. - 352 с. // СПС «Консультант Плюс».

организация и проведение публичных слушаний, в частности по проектам документов территориального планирования муниципальных образований[94].

Разделение властей на местном уровне не является традиционным для демократического государства, отмечают О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев. Как свидетельствует мировой опыт, чаще обеспечивается не равновесие властей в системе местного самоуправления, а приоритет одной из властей при ограничениях, сдержках со стороны другой власти. Зарубежный опыт выявляет общую закономерность: чем ниже уровень власти, тем менее контрастно и разделение власти, и напротив – оно нарастает в движении по вертикали[95]. Это утверждение верно и для Российской Федерации. Так, в действовавшем до 1 января 2009 г. Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[96] возможность создания исполнительного органа местного самоуправления прямо не была предусмотрена. Хотя закреплялась возможность формирования иных органов местного самоуправления помимо представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования.

Надо отметить, что, например, Г.В. Атаманчук в качестве звеньев организационной структуры государственного управления рассматривает помимо федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, именно исполнительные органы местного самоуправления[97].

Во всяком случае, можно согласиться с Ю.Н. Стариловым, который подробно аргументируя тезис об известной относительности разделения

---

[94] См., напр., Решение Совета депутатов Волоколамского муниципального района МО от 20 января 2006 г. № 287-40 «О порядке проведения публичных слушаний на территории Волоколамского муниципального района» // Волоколамский край. 2006. № 9; Решение окружного Совета депутатов г. Калининграда от 03 июня 2009 г. № 112 «Об утверждении новой редакции Положения «О проведении публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов» // Гражданин (специальный выпуск. 2009. № 29; Решение Совета депутатов г. Искитима Новосибирской области от 27 марта 2013 г. № 191 «Об утверждении Положения о порядке проведения публичных слушаний по проектам генерального плана города Искитима Новосибирской области, правил землепользования и застройки города Искитима» // Искитимская газета. 2013. № 13; Решение Совета депутатов сельского поселения Ошейкинское Лотошинского муниципального района МО от 22 марта 2012 г. № 99/20 «Об утверждении Положения о порядке проведения публичных слушаний на территории муниципального образования сельское поселение Ошейкинское» // Сельская новь. 2012. № 20.

[95] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. С. 323-324.

[96] СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

[97] См.: Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 207.

исполнительной власти на государственную и муниципальную, говорит о том, что сам термин «местное самоуправление» указывает на его управленческую сущность[98]. Применительно к терминологии, основная проблема, полагает А.М. Якубович, заключается в том, что к настоящему времени в научной литературе и в сознании людей сформировалась ситуация отождествления понятий «местное самоуправление» и «муниципальное управление»[99]. Автор считает, что муниципальное управление осуществляют только органы местного самоуправления, наделенные на это соответствующими полномочиями. Понятие «муниципальное управление» не тождественно понятию «местное самоуправление», так как последнее гораздо шире по смыслу, потому что включает в себя все формы реализации местного самоуправления (непосредственной демократии – референдумы, собрания, сходы; территориальное общественное самоуправление; органы местного самоуправления)[100]. Однако А.М. Якубович не разъясняет какие, по его мнению, органы местного самоуправления осуществляют муниципальное управление.

Определяя понятие «муниципальное управление земельными ресурсами» в своих работах Е.А. Носков и А.А. Савченко говорят о деятельности органов местного самоуправления в целом, не выделяя исполнительные органы местного самоуправления[101].

Думается, что на данном этапе развития муниципального права и законодательства будет справедливо признать, что муниципальное управление осуществляется не только местной администрацией, но и представительным органом муниципального образования (т.е. представительным и исполнительным органом). Тем более что, исходя из смысла ст. 35, 37 и 41 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

---

[98] Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юрист, 2002. С. 162.

[99] Якубович А.М. Современное состояние теоретико-методологических разработок понятий "муниципальное управление" и "местное самоуправление" // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 1. С. 10 - 12.

[100] Там же.

[101] Носков Е.А. Правовое регулирование государственного и муниципального управления землями городов: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 2003. С. 8; Савченко А.А. Правовое регулирование управления земельными ресурсами в системе вопросов местного значения поселений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Волгоград, 2015. С. 9.

самоуправления в Российской Федерации»[102] указанные органы местного самоуправления образуются для осуществления *управленческих функций*.

§ 1.6. Цели и задачи государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель

Очевидно, что цели и задачи государственного управления в сфере использования и охраны земель обусловлены характером политической и экономической системы государства. В самом общем смысле целью государственного управления в области использования и охраны земель, с точки зрения Е.А. Галиновской, является обеспечение публичных интересов, а также обеспечение соотношения и баланса интересов отдельных социальных групп при использовании земли[103].

В соответствии с действующей Конституцией РФ, деятельность органов исполнительной власти в сфере использования земель должна основываться на признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина (ст. 2). Именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность как законодательной, так и исполнительной власти (ст. 18). Несмотря на конституционную обособленность органов местного самоуправления, указанные положения Конституции РФ полностью применимы и к деятельности этих органов. В соответствии с Конституцией РФ государством гарантируется защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 45). Право на защиту выступает не только в качестве права, а является гарантией реализации всех других прав граждан, полагает И.М. Лазарев[104]. В сфере государственного (и муниципального) управления орган исполнительной власти выступает в роли организатора, обеспечивающего реализацию прав или обязанностей граждан. Таким образом, целью государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель является соблюдение и защита таких конституционных прав

[102] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
[103] Все о земельных отношениях: учеб-практич. пособие. С. 253. (автор главы – Е.А. Галиновская).
[104] Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. – М.: Новая Правовая культура, 2004. С. 125.

каждого человека, как право частной собственности на землю[105] (ст. 35, 36 Конституции РФ), право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42), а также связанных с ними конституционных прав, предусмотренных ст. 27 (свобода передвижения), ст. 34 (свобода осуществления предпринимательской деятельности), 37 (право свободно распоряжаться своими способностями к труду), ст. 40 (право на жилище). Также к целям управления в сфере использования и охраны земель необходимо отнести выполнение каждым человеком и гражданином его конституционных обязанностей, таких как сохранение природы и окружающей среды (ст. 58 Конституции РФ), уплата законно установленных налогов и сборов (ст. 57). То есть, осуществляя свою деятельность в сфере использования и охраны земель, органы исполнительной власти должны всячески содействовать каждому законопослушному лицу в исполнении им своих конституционных обязанностей[106].

Что касается задач управления в сфере земельных отношений, то они, как представляется, также должны диктоваться публичными интересами: экологическими, экономическими и социальными. Эти интересы обусловлены фундаментальными свойствами, определяющими ценность земли, которые закреплены в пп. 1 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ и ч. 1 ст. 9 Конституции РФ. Такими свойствами земли соответственно являются следующие: 1) природный объект; 2) природный ресурс, используемый в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве; 3) основа жизни и осуществления хозяйственной и иной деятельности; 4) недвижимое имущество.

---

[105]Согласно п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2001 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской» (СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 2). Ст. 5014) статьей 35 (часть 3) Конституции РФ гарантируется защита не только права собственности, но и таких имущественных прав, как право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком.

[106] В теории административного права административно-организационные процедуры, осуществляемые органами исполнительной власти, подразделяют на шесть видов: 1) правопредоставительные; 2) связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями; 3) лицензионно-разрешительные; 4) регистрационные; 5) контрольно-надзорные и 6) государственно-поощрительные. Тем не менее, по мнению И.М. Лазарева, первые два вида административных процедур являются основными, так как остальные – являются следствием реализации гражданами и организациями прав и исполнения обязанностей. (Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. – М.: Новая Правовая культура, 2004. С. 131.)

Следовательно, в задачи государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель должно включаться осуществление деятельности по:

1) сохранению земли как природного объекта;

2) сохранению и восстановлению земли как природного ресурса, используемого в сельском и лесном хозяйстве;

3) организации наиболее оптимального размещения жилых, производственных и других объектов, необходимых для осуществления хозяйственной и иной деятельности для реализации двух первых задач;

4) индивидуализации земельных участков и обеспечению соблюдения законности их оборота.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что **государственное и муниципальное управление в сфере использования и охраны земель** – это основанная на законе деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по организации наиболее оптимального размещения жилых, производственных и других объектов, необходимых для осуществления хозяйственной и иной деятельности, по индивидуализации земельных участков и обеспечению соблюдения законности их оборота, направленная на сохранение и восстановление земли как природного объекта и как природного ресурса, используемого в сельском и лесном хозяйстве, в целях реализации конституционных прав и обязанностей каждого человека при соблюдении экологических, экономических и социальных публичных интересов. Термин «основанная на законе» означает, что данная исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основании и во исполнение законов, а также «подчеркивает природу управленческих земельных общественных отношений как правоотношений»[107]. Тем не менее, нельзя не отметить, что подавляющее количество проектов федеральных законов в настоящее время разрабатывается Правительством РФ и иными федеральными органами исполнительной власти,

[107] Минаева А.А. Указ. соч. С. 156.

что делает актуальным высказанное сорок лет назад мнение А.В. Лунева о том, что теория «разделения властей», подчеркивающая самостоятельность органов управления, все чаще используется правящими классами капиталистических стран для возвышения этих органов над представительными учреждениями[108].

[108] Лунев А.В. Теоретические проблемы государственного управления. – М.: изд-во «Наука», 1974. С. 20.
Интересно также следующее высказывание, приведенное в данной книге, которое актуально для настоящего времени в связи с бесконечными реформами, происходящими в административной, судебной, образовательной, пенсионной, земельной системах и др. и, в частности, в системе кадастрового учета. «Учитывая сложность своего положения, правящие круги империалистических государств и, соответственно, их органы управления наряду с применением методов прямого подавления проявляют «готовность в ряде случаев идти на частые реформы, с тем, чтобы по возможности удерживать массы под своим идейным и политическим контролем». («Материалы XXIVсъезда КПСС». М.: Госполитиздат, 1971. С. 15.).

Глава 2. КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

§ 2.1. Понятие общих и специфических функций управления

Деятельность по управлению землями раскрывается через функции, каждая из которых представляет собой обособленный вид деятельности, имеющий свою непосредственную цель, порядок осуществления, писала Е.Н. Колотинская[109]. Функциями управления принято называть ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти. Это те виды деятельности, которые характеризуются относительной самостоятельностью, однородностью и повторяемостью[110]. Можно сказать, что «функции управления – это проявление его сущности в действии»[111]. Однако функции управления и функции органов исполнительной власти (аппарата управления) необходимо различать, несмотря на то, что они имеют общие черты и являются управленческими воздействиями государства. Так, например, обязательным признаком функции управления не является существование специализированного органа власти (или его подразделения). Функции независимы от структуры аппарата. Функциям принадлежит роль средств, служащих выполнению назначения аппарата управления. Развитие функций приводит к изменению структуры аппарата управления[112]. Каждая функция государственного управления осуществляется посредством определенного комплекса управленческих функций государственных органов, расчлененных в вертикальном и горизонтальном отношениях[113].

Функциями управления, традиционно выделяемыми в экономической литературе, являются: анализ, планирование, организация, координация, контроль

---

[109] Земельное право России. Учебник по специальности «Правоведение» /Под редакцией В.В. Петрова. – М., 1995. С. 106. (автор Главы VII – Е.Н. Колотинская).
[110] См.: Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. – М., 1970. С. 8 - 10.
[111] Теория управления: Учебник / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М., 2004. С. 85.
[112] См.: Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции / Отв. ред. Пискотин М.И. – М.: Наука, 1978. С. 33.
[113] См.: Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 187.

и др.[114] В числе общих функций управления в научной литературе также называют планирование, организацию, руководство, мотивацию, контроль[115]. Специалисты в области административного права называют такие «элементы государственного управления, как: анализ ситуации; прогнозирование; программирование; информационное обеспечение; регулирование; организация; координация; контроль»[116].

Указанные общие функции управления, обретая соответствующую специфику, находят свое воплощение и в управлении в сфере земельных отношений. Специфические функции управления в сфере использования и охраны земель могут не совпадать не только по названию с общими функциями управления, но и по объему. Например, одна функция управления в сфере земельных отношений может иметь черты сразу нескольких общих функций управления, и несколько функций управления в сфере использования и охраны земель могут иметь черты одной и той же общей функции управления.

Надо отметить, что в литературе по земельному праву некоторые авторы выделяют общие (универсальные) и специальные функции управления в сфере использования и охраны земель, исходя из их осуществления применительно ко всем или только некоторым категориям земель[117]. В этой связи С.А. Чаркин считает, что предложить единую универсальную систему функций управления земельным фондом невозможно в принципе, в частности, потому что функции государственного и муниципального управления земельным фондом не совпадают. Даже если такие функции формально одинаковы, перед соответствующими структурами стоят разные цели и задачи. При этом ряд

---

[114] См.: Основы менеджмента: Учебник для вузов / Под ред. Д.Д. Вачугова. – М., 2002. С. 18 - 19; Теория управления: Учебник / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М., 2004.С. 84 - 94.

[115] Киллен К. Вопросы управления: Пер. с англ. – М., 1981. С. 31-108. (Цит. по: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. С. 187).

[116] Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. - М., 2005. С. 7. (Цит. по: Все о земельных отношениях: учеб-практич. пособие. – М.: Проспект, 2010. С. 254).

[117] См., напр., Анисимов А.П. Теоретические проблемы управления земельными ресурсами поселений по законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. С. 17-43; Чаркин С.А. О некоторых теоретических проблемах деления земельного фонда на категории и осуществления функций земельного управления // Вестник Пермского университета. 2012. № 3.

функций осуществляется только на муниципальном уровне практически вне контроля государства (градостроительное зонирование)[118].

Следует согласиться с С.А. Чаркиным в том, что на основании действующего законодательства трудно осуществить универсальную классификацию функций управления в сфере использования и охраны земель по единому критерию. Однако нельзя не отметить, что приведенные высказывания ученых во многом обусловлены отсутствием четкости в понимании термина «государственное и муниципальное управление в сфере использования и охраны земель». Критерием указанной классификации функций управления в сфере земельных отношений выступает объект управленческих отношений – вид земель. Однако, представляется, выделение соответствующих направлений деятельности государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления в самостоятельные функции управления в сфере использования и охраны земель, предполагает значимость этих видов деятельности для субъектов управления и в первую очередь – для управляемых субъектов, т.е. для людей, населения. Следует согласиться с Г.В. Атаманчуком в том, что процесс определения смысла и содержания функций управления должен идти снизу – от управленческих потребностей и интересов управляемых объектов[119]. Следовательно, с нашей точки зрения, обособление указанных направлений деятельности в функции управления в сфере земельных отношений в первую очередь обусловлено необходимостью этих видов деятельности для охраны и защиты публичных интересов, т.е. критерием их выделения должен выступать не объект управленческих отношений (вид земель), а права и законные интересы управляемого субъекта земельных управленческих правоотношений.

Как указывалось выше, в научной земельно-правовой литературе существуют различные точки зрения по поводу отнесения тех или иных видов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления к

[118] См.: Чаркин С.А. Указ. соч.
[119] См.: Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 114.

функциям управления в сфере использования и охраны земель и, соответственно, их количества.

Следует отметить, что в работе А.П. Анисимова 2003 г. приведен наиболее полный перечень функций управления в сфере использования и охраны земель, даны их классификации, проанализированы точки зрения различных авторов (в том числе советского периода) по данной проблеме[120].

Для проведения анализа системы функций управления в сфере использования и охраны земель мы избрали несколько имеющихся в современной научной литературе наиболее полных классификаций. Итак, Э.С. Навасардова к функциям управления в области охраны и рационального использования земли относит: информационную функцию (включающую ведение кадастра, мониторинга земель); планирование и прогнозирование мероприятий в области использования и охраны земель; землеустройство; нормирование воздействий на окружающую среду, в том числе на почву; экологическую экспертизу; государственную регистрацию прав на земельные участки; земельный контроль; распоряжение земельными участками; сбор земельного налога, перевод земель из одной категории в другую[121]. Данная классификация, безусловно, имеет ряд достоинств, но представляется несколько экологизированной в связи с тем, что нормы, регулирующие осуществление экологической экспертизы и нормирования традиционно являются институтами экологического права.

А.П. Анисимов и А.Я. Рыженков к функциям управления в сфере использования и охраны земель относят следующие виды деятельности органов публичной власти: учет земель и земельных участков (ведение государственного кадастра недвижимости и государственную регистрацию прав на земельные участки и сделок с ними); мониторинг земель; оценку земель и взимание земельного налога; землеустройство; государственный земельный контроль; распределение и перераспределение (включая изъятие) земель; градостроительное регулирование землепользования и застройки территорий (территориальное

[120] См.: Анисимов А.П. Указ. соч. С. 17-43.
[121] Земельное право: учебник / Под. ред Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. С. 372. (автор § 1 главы 10 - Э.С. Навасардова)

планирование, градостроительное зонирование и планировка территорий); обеспечение земельных прав отдельных категорий граждан либо их объединений (предоставление льгот и преимуществ представителям коренных малочисленных народов, казачьим объединениям, отдельным категориям граждан за заслуги перед Отечеством, отдельным видам некоммерческих юридических лиц (садоводческие, религиозные объединения, организации инвалидов)); охрану земель (мероприятия по сохранению и восстановлению земель, не являющихся особо ценными, создание ООПТ) [122].

Анализируя две приведенные выше классификации функций управления в сфере использования и охраны земель можно отметить, что авторами было допущено смешение общих функций, присущих государственному (и муниципальному) управлению в целом (информационная, учет, планирование, прогнозирование, распределение) и специфических функций управления именно в сфере земельных отношений (землеустройство, мониторинг земель, ведение государственного кадастра недвижимости). Представляется, что при рассмотрении такого специфического вида управления, как управление в сфере использования и охраны земель, было бы более правильным говорить о специфических функциях, присущих управлению именно в сфере земельных отношений, которые конкретизируют общие функции управления применительно к данной сфере.

Выделяя функцию распределения и перераспределения земель авторы соответствующей классификации говорят о необходимости различать правомочия Российской Федерации, ее субъектов, муниципалитетов как собственников определенного имущества и полномочия их как органов публичной власти: во втором случае речь идет о переводе земель из одной категории в другую, резервировании земель, изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Кроме того, по их мнению, данную функцию нельзя смешивать с реализацией правомочий собственника земельных участков,

[122] Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: монография. – М.: Новый индекс, 2012. С. 64-68.

находящихся в государственной или муниципальной собственности, посредством принятия соответствующих распорядительных актов уполномоченными органами государственной власти (например, о выставлении земельного участка на торги)[123]. Э.С. Навасардова, рассуждая о термине «перераспределение», говорит о том, что в дореформенный период его сущность сводилась к изъятию земельных участков у одних субъектов права землепользования для государственных и общественных нужд и передаче их государству или другим субъектам права землепользования. В настоящее время, в связи с появлением различных форм собственности «изменилась правовая природа властно-распорядительного перераспределения земельными ресурсами». Поэтому, считает автор, перераспределение земельных участков, отнесение земель к определенной категории, по сути, означает функцию перевода земель из одной категории в другую[124]. При этом, как указывалось выше, Э.С. Навасардова в качестве одной из функций управления называет распоряжение земельными участками.

Т.В. Волкова к методам (здесь – функции) управления земельными ресурсами относит помимо государственного земельного кадастра и учета земель, землеустройство, территориальное планирование, мониторинг и государственный контроль за использованием и охраной земель, также предоставление и изъятие земель[125].

Таким образом, мы имеем в законодательстве и научной литературе разную терминологию, применяемую к однопорядковым явлениям: управление, распоряжение, предоставление земельных участков, перераспределение и распределение земель. Представляется, что от использования последнего термина в научной литературе сейчас необходимо отказаться. Этот термин вполне оправдано использовался в дореформенный (советский) период, когда государство являлось единственным полновластным собственником земель и земельных участков, расположенных в границах СССР, и соответственно

---

[123] Там же. С. 66.

[124] Земельное право: учебник / Под. ред Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. С. 394, 395. (автор § 1 главы 10 - Э.С. Навасардова)

[125] Волкова Т.В. Правовые основы управления земельными ресурсами Российской Федерации / Под ред. К.Г. Пандакова. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская гос. академия права», 2003. С. 104-161.

государство как собственник, предоставляющий частным лицам участки в пользование, могло своим волевым решением прекратить право пользования на земельный участок одного лица и предоставить его другому лицу. Что касается существующих и применяющихся в земельной сфере процедур таких, как резервирование, предоставление и изъятие земельных участков, перевод земель или земельных участков из одной категории в другую, то они являются самостоятельными функциями управления. В связи с ограниченностью объемов данного исследования мы не будем здесь рассматривать эти функции подробно[126]. Однако следует сказать, что указанные функции управления в сфере использования и охраны земель носят черты такой общей функции управления как организационная. Реализация этих функций основана на сведениях, содержащихся в кадастре недвижимости. Для того, чтобы часть поверхности земли могла быть предоставлена кому бы то ни было, изъята или зарезервирована для государственных или муниципальных нужд, она должна быть индивидуализирована в ГКН, то есть приобрести указанные в законе характеристики земельного участка. В то же время, если такая характеристика земельного участка, как категория земель, изменяется на основании решения соответствующего органа государственной власти или местного самоуправления, то такое решение подлежит направлению указанными органами в орган кадастрового учета для включения этих сведений в ГКН (п. 12 ч. 1 ст. 15 Закона о ГКН).

Относительно предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, необходимо отметить следующее. Процедура предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, специально регулируется земельным законодательством. На данном этапе развития земельных отношений и земельного законодательства нельзя сказать, что термины «распоряжение» и «предоставление» в отношении земельных участков, находящихся в

[126] Проблемы, связанные с отсутствием в ГКН точных сведений о границах земельных участков и возникающие при предоставлении и изъятии земельных участков, подробно рассматриваются в § 4 главы 5 настоящей работы.

государственной или муниципальной собственности, являются тождественными. Между этими терминами существует прямая связь, которая заключается в том, что органы государственной власти или местного самоуправления, уполномоченные на предоставление земельных участков от имени Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований (см. ст. 39.2 ЗК РФ), осуществляют распоряжение земельными участками, находящимися соответственно в государственной или муниципальной собственности, путем специфически урегулированной законом процедуры предоставления земельных участков частным лицам.

Термин управление в связке с термином распоряжение (употребляемый в ст. 9, 10, 11 ЗК РФ) можно понимать как определение фактической судьбы земельных участков, на основании чего осуществляется распоряжение, т.е. определяется юридическая судьба участков.

По мнению Е.А. Галиновской, функции по управлению в области охраны и использования земли следует отграничивать от предоставленных органам государственной власти и местного самоуправления полномочий в области управления и распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности[127]. В первом случае реализуются административно-властные полномочия в отношении всех земель Российской Федерации вне зависимости от их целевого назначения и формы собственности, во втором – правомочия собственника.

Действительно, термин «распоряжение» имеет гражданско-правовую природу. Распоряжаясь принадлежащим ему земельным участком, собственник реализует свои правомочия. Однако так как публичные образования осуществляют распоряжение принадлежащими им земельными участками путем специфически урегулированной законом процедуры их предоставления, руководствуясь при этом не только частными, но и публичными интересами, то, по всей видимости, в данном случае необходимо говорить о совмещении административно-властных полномочий органов власти и правомочий

[127] См.: Все о земельных отношениях: учеб-практич. пособие. С. 258. (автор главы – Е.А. Галиновская).

собственника, осуществляемых этими органами от имени публичных образований. То есть реализация правомочия распоряжения собственником–публичным образованием происходит путем осуществления соответствующими органами власти такой функции управления в сфере использования и охраны земель, как предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Что касается термина «перераспределение» земельных участков, то сейчас он, в соответствии с ЗК РФ означает один из способов образования земельных участков. Следует согласиться с Э.А. Грядой в том, что соглашение между собственниками об образовании земельных участков путем их перераспределения можно рассматривать в качестве основания возникновения прав на участки[128]. То же самое, по нашему мнению применимо и к отношениям по перераспределению земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой или с земельными участками, находящимися в частной собственности, регулируемым нормами, содержащимися в главе V.4 ЗК РФ. В связи с тем, что в результате осуществления перераспределения фактически, как правило, происходит увеличение площади земельного участка, принадлежащего частному лицу, за счет земель или земельных участков, находящихся в публичной собственности, то такое перераспределение земель и земельных участков необходимо признать частным случаем предоставления участков из государственной или муниципальной собственности.

§ 2.2. Землеустройство, кадастровые работы, мониторинг и оценка земель

Авторы приведенных выше классификаций и многие другие ученые относят к функциям управления землеустройство. Действительно, много веков

[128] Гряда Э.А. Правовая природа соглашения о перераспределении земельных участков // Юрист. 2013. № 18. С. 19 - 23.

землеустройство являлось, пожалуй, важнейшей функцией управления в сфере использования и охраны земель. Так, по мнению С.Н. Волкова, через систему землеустройства осуществляются главные функции государства по управлению земельными ресурсами: планирование и организация рационального использования земель, и их охрана, информационное обеспечение (земельный кадастр и мониторинг), земельный контроль и т.д.[129]

Долгое время землеустройство являлось делом государственным, т.е. проводилось за счет государства специальными государственными органами или организациями. Например, согласно ст. 114 Земельного кодекса РСФСР 1991 г. землеустройство осуществлялось государственными проектными организациями по землеустройству за счет средств государственного бюджета. В соответствии с Постановлениями Правительства РФ 1990-х г.г.[130] некоторое время подлежали лицензированию такие виды геодезической и картографической деятельности в составе проектно-изыскательских работ при проведении землеустройства и ведении государственного земельного кадастра, как проведение комплекса работ по межеванию земель с установлением (восстановлением) на местности границ административно-территориальных образований и земельных участков владельцев земли по единой государственной системе, оформление планов (чертежей) границ земельных участков и документов, удостоверяющих право на землю; проведение кадастровых съемок, землеустроительных, почвенных и геоботанических обследований и др.

---

[129] Волков С.Н. Правовое обеспечение современного землеустройства // Земельное законодательство и практика его применения на современном этапе: Сборник статей совместной научно-практической конференции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Государственного университета по землеустройству / Сост. Боголюбов С.А., Широкорад И.И.; Отв. за выпуск Денисов П.Л., Пономарев М.В. – М.: ГУЗ, 2004. С. 7.

[130] Постановление Правительства РФ от 02 февраля 1993 № 91 «Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 6. Ст. 488. Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 22 сентября 1999 г. № 1056. Указом Президента РФ от 30 апреля 1998 г. № 483 Государственный комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству упразднен. Функции комитета переданы вновь образованному Министерству РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Постановление Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 69.

Постановление Правительства РФ от 12 декабря 1995 г. № 1230 «Об утверждении Положения о лицензировании проектно-изыскательских работ, связанных с использованием земель» // СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 5072.

Однако со вступлением в силу Федерального закона от 08 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[131] лицензирование видов деятельности, не указанных в этом законе, было прекращено, и подлежали лицензированию геодезическая и картографическая деятельность только в смысле Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 209-ФЗ «О геодезии и картографии»[132]. В соответствии с действующим Федеральным законом от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[133] лицензированию подлежат геодезические и картографические работы федерального назначения, результаты которых имеют общегосударственное, межотраслевое значение (за исключением указанных видов деятельности, осуществляемых в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства). Постановлением Правительства РФ от 07 декабря 2011 г. № 1016[134] утвержден перечень таких видов работ. Речь в нем идет только о границах публичных образований. В соответствии с п. 6 ст. 69 Земельного кодекса РФ юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами. По этому поводу О.Б. Лепке писал: снижение роли государства в осуществлении землеустройства привело к утере им функции планирования как основной в системе управления земельными ресурсами[135].

Применительно к стремлению управляющей системы к удовлетворению потребностей и соблюдению интересов управляемой необходимо отметить, что «в

---

[131] СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3430.
[132] СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 2.
[133] СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
[134] Постановление Правительства РФ от 07 декабря 2011 г. № 1016 «О лицензировании геодезических и картографических работ федерального назначения, результаты которых имеют общегосударственное, межотраслевое значение (за исключением указанных видов деятельности, осуществляемых в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства)» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7402.
[135] Лепке О.Б. Совершенствование земельного законодательства // Земельное законодательство и практика его применения на современном этапе: Сборник статей совместной научно-практической конференции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Государственного университета по землеустройству / Сост. Боголюбов С.А., Широкорад И.И.; Отв. за выпуск Денисов П.Л., Пономарев М.В. – М.: ГУЗ, 2004. С. 31.

последние годы наметился явный приоритет в правовом регулировании отношений, земля в которых рассматривается преимущественно как объект недвижимости без учета ее природных, экологических качеств»[136]. В связи с этим С.А. Боголюбов пишет, что соперничество экологии и экономики идет с переменным успехом и зависит во многом от исполнительной деятельности, политической воли законодателя, от общественного мнения, от доминирования друг над другом земельных, аграрных, лесных, водных и иных экологических приоритетов. Это соперничество, проявляемое в праве, призванном быть инструментом единой государственной экологической политики, постоянно в той или иной степени проецируется на управленческие, юрисдикционные и прочие решения[137].

До недавнего времени земельное законодательство было несколько более экологизировано, т.е. существовало больше норм, посвященных вопросам изучения и учета качества земель. Функции управления в сфере использования и охраны земель были взаимосвязаны между собой, образовывая подобие системы.

Так, информация, полученная в ходе осуществления мониторинга земель, использовалась для ведения государственного земельного кадастра, государственного земельного контроля, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства (ст. 67 ЗК РФ в ред., действовавшей до 17 мая 2008 г.). В свою очередь документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, использовались при ведении государственного земельного кадастра и мониторинга земель (ст. 68 ЗК РФ). Данные землеустройства и мониторинга использовались при ведении земельного кадастра, т.к. в Едином государственном реестре земель, являвшемся основным документом земельного кадастра, должны были содержаться сведения о качественных характеристиках земельных участков, в том числе показатели состояния плодородия земель для отдельных категорий земель (п. 2 ст. 14 Федерального закона от 02 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном

[136] Опилат Н.И. О тенденциях управления земельными ресурсами // Налоги (газета). 2008. № 24.
[137] Боголюбов С.А. Главное - прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6.

земельном кадастре»[138]). К основным целям создания и ведения земельного кадастра законом было отнесено информационное обеспечение, в частности, землеустройства и мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель, а также земельного контроля, государственной регистрации прав на недвижимое имущество, экономической оценки земель (ст. 4).

Указанные взаимосвязи между функциями управления в сфере использования и охраны земель, существовавшие в течение первой половины 2000-х годов, позволяют говорить о системе этих функций и определенном учете природных свойств земли при их реализации.

К настоящему времени правовое регулирование управления в сфере земельных отношений претерпело некоторые изменения. И теперь, главным в осуществлении управления в сфере земельных отношений является экономический фактор.

Отправной точкой на этом пути можно считать принятие и вступление в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», который не предусматривает внесение в кадастр сведений о качественных характеристиках, в частности, показателях состояния плодородия земель, в отличие от действовавшего ранее Федерального закона от 02 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре». Одной из основных идей указанного закона является вовлечение максимального количества земельных участков в гражданский оборот, в связи с чем была упрощена процедура учета, вплоть до отмены обязательности работ по установлению границ земельных участков на местности[139].

Далее Федеральным законом от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ[140], которым был признан утратившим силу Федеральный закон «О государственном земельном кадастре», вносились изменения в ЗК РФ. Из ст. 67, 68 ЗК РФ исключались слова

---

[138] СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 149. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ.

[139] См.: Иванова Е.Н. Вопросы государственного кадастрового учета земель особо охраняемых природных территорий // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 110 - 116.

[140] Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2251.

о том, что, данные, полученные в ходе проведения мониторинга земель, а также документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, используются для ведения кадастра. Нормативная база, регулирующая осуществление землеустройства остается по сей день слабо развитой. До недавнего времени в соответствии с действующим законодательством, мониторинг земель и землеустройство фактически «замыкались» друг на друге.

Помимо этого, к настоящему времени понятие землеустройство (и межевание) утратило свое традиционное содержание. Теперь процедуры землеустройства применяются только к таким объектам, как территориальные зоны и территории публичных образований. Основаниями проведения землеустройства в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»[141] являются решения органов государственной власти и органов местного самоуправления о проведении землеустройства, договоры о проведении землеустройства и судебные решения. Соответствующие решения уполномоченных органов являются основанием для заключения государственного или муниципального контракта на проведение землеустройства с исполнителем, который определяется конкурентными способами в соответствии с требованиями Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[142] (далее – Закон о контрактной системе).

Что касается земельных участков, то они не являются объектами землеустройства. Со вступлением в силу с 1 марта 2008 г. Федерального закона от 24 июля 2007 г. «О государственном кадастре недвижимости» в отношении земельных участков проводятся кадастровые работы, результатом которых является документ (межевой план), необходимый для кадастрового учета участка. Эти работы осуществляет (за плату, размер которой фактически не контролируется государством) кадастровый инженер, получивший

[141] СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.
[142] СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

квалификационный аттестат. Кадастровые инженеры объединяются в саморегулируемые организации в сфере кадастровой деятельности.

Проблема саморегулируемых структур в системе государственного управления, отмечала И.Л. Бачило в 2004 г., еще обратит на себя внимание. Это связано с процессом освобождения государства от так называемых рутинных функций и операций, которые активно передаются негосударственным организациям. Процесс нарастания количества различных посредников в экономически выгодных сферах ведения государства пока непресекаем[143].

В связи с вышесказанным возникает вопрос, возможно ли в настоящее время относить землеустройство и кадастровые работы к функциям управления в сфере использования и охраны земель с позиций его понимания как исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, если эти мероприятия осуществляются частными лицами, не имеющими каких-либо лицензий и разрешений. Ведь в данном случае деятельность государственных органов исполнительной власти будет заключаться только в осуществлении разрешительных административных процедур по лицензированию картографической и геодезической деятельности и экзаменационно-конкурсных процедур по приему квалификационных экзаменов и выдаче квалификационных аттестатов, а также в принятии решений о проведении землеустроительных или кадастровых работ и заключении соответствующих договоров с исполнителями.

Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), утвержденным Постановлением Правительства РФ от 01 июня 2009 № 457[144], на Росреестр возложены функции по оказанию государственных услуг в сфере, в частности, землеустройства. К полномочиям Росреестра относятся *организация*: проведения землеустройства в соответствии с решениями федеральных органов государственной власти; подготовки землеустроительной документации для делимитации и демаркации

[143] Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 87 (автор главы II – И.Л. Бачило).

[144] Постановление Правительства РФ от 01 июня 2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.

государственной границы Российской Федерации, а также для установления границ субъектов РФ, границ муниципальных образований. Указанная служба осуществляет закупки товаров, работ, услуг в установленной для нее сфере деятельности.

Согласно ст. 1 Закона о контрактной системе он регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, в части, касающейся:

1) планирования закупок товаров, работ, услуг;

2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги, от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом.

В соответствии с данным Федеральным законом заказчиками осуществляются закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в частности, для выполнения функций и полномочий государственных и муниципальных органов.

По мнению А. Демина, главная функция государственного контракта заключается в достижении общественно значимых результатов в тех отраслях, где прямое государственное воздействие неэффективно. «Государственный контракт выступает средством реализации государственных задач и функций, обусловливающих публично-правовые средства и методы их достижения»[145].

Таким образом, несмотря на то, что государственный контракт, по сути, является гражданско-правовым договором, заключается он органом государственной власти в целях реализации государственной функции. Следовательно, землеустройство и иные виды деятельности, осуществляемые частными лицами на основании государственных контрактов, заключаемых органами государственной власти для реализации возложенных на них полномочий, необходимо признавать функциями государственного управления.

---

[145] Демин А. Государственные контракты (публично-правовой аспект) // Журнал российского права. 2009. № 5.

В отношении кадастровых работ необходимо отметить следующее. Постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2012 № 924 «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»[146] из функций, выполняемых этим органом государственной власти, были исключены функции по оказанию государственных услуг в сфере кадастровой деятельности. То есть кадастровые работы осуществляют только частные лица, которые действуют сугубо в своих предпринимательских интересах. В этой связи осуществление кадастровых работ (кроме комплексных) в отношении земельных участков нельзя отнести к функциям государственного управления в сфере использования и охраны земель.

Тем не менее, кадастровые работы являются в соответствии с законом фактически основой кадастрового учета, т.е. это стадия, которая обязательно предшествует ему. Учитывая важность двух рассматриваемых видов деятельности для осуществления различных функций управления, надо отметить, что землеустройство с точки зрения государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель несет в себе черты таких общих функции управления, как анализ, планирование, организация, координация и информационное обеспечение. Черты последних трех указанных общих функций присущи кадастровым работам. В связи с вышесказанным, представляется, было бы более правильным, надежным с точки зрения достоверности информации, содержащейся в подготавливаемой в ходе осуществления кадастровых работ документации, чтобы этот вид деятельности был отнесен федеральным законом к полномочиям исполнительных органов государственной власти. Значимость результатов этого вида деятельности обусловливает необходимость его отнесения к функциям управления в сфере использования и охраны земель. Подробнее данное предложение будет аргументировано ниже.

Важной функцией управления в сфере земельных отношений, в результате осуществления которой должны аккумулироваться сведения о состоянии земель,

[146] СЗ РФ. 2012. № 39. Ст. 5266.

является мониторинг. До недавнего времени состояние правового регулирования этой функции оставляло желать лучшего.

Утверждение порядка осуществления государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения) возложено на Министерство экономического развития РФ[147], а осуществление мониторинга – на Росреестр. Полномочия по утверждению порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и его осуществлению возложены на Министерство сельского хозяйства РФ[148].

До 1 апреля 2015 г. мониторинг земель должен был осуществляться на основании Постановления Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846[149], которое регулировало его весьма поверхностно. В нем не были определены цели мониторинга, не было четкости в том, какую роль в осуществлении мониторинга земель играют государственные органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. В данном акте не содержалось какого-либо перечня обязательных параметров и требований к содержанию и структуре информации, полученной при проведении мониторинга земель, фиксируемой на федеральном, региональном и локальном уровнях, критериев оценки состояния земель, а также перечня наименований видов работ, обследований, съемок и исследований, которые могут или должны проводиться в процессе мониторинга и результаты которых должны представляться уполномоченными органами. Данные, полученные в ходе проведения мониторинга, должны были систематизироваться и передаваться на хранение в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Отсутствовала четкость в том, на каком этапе и кем должны были систематизироваться данные, полученные в ходе проведения государственного мониторинга земель, не было установлено кто является хранителем государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства.

---

[147] Постановление Правительства РФ от 05 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

[148] Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

[149] СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4882.

Указанные проблемы в правовом регулировании мониторинга земель по большей части устранены Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения»[150]. В частности, устанавливается, что государственный мониторинг земель подразделяется на мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель (п. 4 Порядка осуществления государственного мониторинга земель). В рамках мониторинга *использования* земель осуществляется наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением. При осуществлении государственного мониторинга земель необходимые сведения получаются, в том числе, с использованием сведений, содержащихся в ГКН и землеустроительной документации (п. 8). Полученные сведения используются при осуществлении государственного земельного надзора (п. 5).

В рамках мониторинга *состояния* земель осуществляется наблюдение за изменением количественных и качественных характеристик земель, в том числе с учетом данных результатов наблюдений за состоянием почв, их загрязнением, захламлением, деградацией, нарушением земель, оценка и прогнозирование изменений состояния земель (п. 6).

Пунктом 8 Порядка осуществления государственного мониторинга земель установлены способы сбора сведений. Определены объекты мониторинга земель, показатели мониторинга использования и мониторинга состояния земель. Государственный мониторинг земель осуществляется с использованием автоматизированной информационной системы государственного мониторинга земель, являющейся информационной подсистемой единой системы государственного экологического мониторинга (п. 19). Доступ физических и юридических лиц к информации о результатах государственного мониторинга земель обеспечивается путем ее размещения на официальном сайте Росреестра в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (п. 22).

---

[150] Официальный «Интернет»-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru (дата обращения 16.02.2015 г.).

С позиций государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель мониторинг несет в себе черты таких общих функции управления, как анализ, прогнозирование и информационное обеспечение.

Надо отметить, что в Порядке осуществления государственного мониторинга земель, прямо не указывается для чего используются данные, полученные в ходе осуществления мониторинга *качественного* состояния земель (за исключением государственного доклада, для которого используются сведения, полученные в ходе осуществления в целом мониторинга земель (п. 18)). В Постановлении Правительства РФ от 02 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре»[151] говорится о том, что ежегодные планы проведения плановых проверок составляются, в том числе с учетом данных государственного мониторинга земель (но опять же мониторинга земель в целом).

То есть исходя из действующих нормативных актов, трудно сделать вывод о том, востребованы ли при реализации иных функций управления сведения о качественных характеристиках земель, полученные в ходе осуществления мониторинга *состояния* земель.

Нельзя не отметить, что в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»[152] осуществляется государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Однако на основании данного закона, порядка, регулирующего осуществление этой деятельности[153] и иных нормативных актов нельзя сделать вывод о том, в каких случаях и для чего используются сведения, содержащиеся в документации по учету показателей плодородия указанной категории земель.

---

[151] СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.
[152] СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.
[153] Приказ Минсельхоза России от 04 мая 2010 г. № 150 «Об утверждении Порядка государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 32.

В приведенных выше классификациях функций управления в сфере использования и охраны земель их авторы называют также в качестве функции оценку земель и взимание (сбор) земельного налога. Думается, что взимание земельного налога нельзя отнести к функциям, которые осуществляют исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления в сфере земельных отношений. Действительно, деятельность по взиманию земельного налога, а точнее функции по контролю и надзору за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов осуществляют исполнительные органы государственной власти, т.е. деятельность эта, по сути, является управленческой. Но органы государственной власти, осуществляющие эту деятельность, являются не земельными, а налоговыми. Согласно ст. 2 Налогового кодекса РФ властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации регулируются налоговым законодательством. Соответственно, управленческие отношения по взиманию земельного налога являются налоговыми.

Что касается кадастровой оценки земель, то она в 2000-е годы проводилась органом кадастрового учета, его территориальными органами, а также находящимися в их ведении предприятиями и организациями с учетом данных земельного, градостроительного, лесного, водного и других кадастров (п. 1, 9 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316[154]). С сентября 2007 г. для проведения государственной кадастровой оценки должны были привлекаться оценщики или юридические лица, имеющие право на заключение договора об оценке, в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[155].

---

[154] СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1709.

[155] См.: Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2007 № 590 «О внесении изменений в Правила проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденные Постановлением Правительства

Сейчас государственная кадастровая оценка земель – это комплекс действий, осуществляемых органами государственной власти субъектов РФ или в случаях, установленных законодательством субъекта РФ, органами местного самоуправления, а также Росреестром, оценщиками и их саморегулируемыми организациями. Определяет кадастровую стоимость оценщик, привлекаемый для этого на конкурсной основе в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Оценщиками (также как и кадастровыми инженерами) являются частные лица, которые должны объединяться в саморегулируемые организации (Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»[156]).

Таким образом, несмотря на то, что конечным исполнителем является оценщик, заказчиком работ по определению кадастровой стоимости является, как правило, орган государственной власти субъекта РФ, исполняющий свои полномочия в рамках закрепленной за ним компетенции. Акт о результатах определения кадастровой стоимости, утверждаемый этим органом власти, является нормативным правовым актом, который носит комплексный характер, осуществляя правовое регулирование налоговых и земельных отношений[157]. Следовательно, кадастровую оценку земель необходимо признавать функцией управления в сфере земельных отношений.

Результаты определения кадастровой стоимости вносятся в ГКН. Кадастровая стоимость используется для целей налогообложения, при определении начальной цены предмета аукциона по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и в иных случаях, предусмотренных федеральными законами. Кадастровая оценка заключает в себе

Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 316» // СЗ РФ. 2007. № 39. Ст. 4668 (начало действия документа - 29.09.2007).

[156] СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

[157] См.: Апелляционное определение Томского областного суда от 05 июня 2012 по делу № 33-1425/2012 // СПС «Консультант Плюс».

черты таких общих функции управления, как анализ, регулирование и информационное обеспечение.

Надо отметить, что не все ученые относят к функциям управления виды деятельности, рассмотренные выше в данном параграфе работы. Например, О.И. Крассов, мониторинг земель и землеустройство относит к числу организационных мер в связи с тем, что осуществление этих видов деятельности не влечет правовых последствий[158]. Однако, представляется, что в данном вопросе автор несколько противоречит сам себе. Так, О.И. Крассов говорит о том, что содержание управления в сфере использования и охраны земель состоит в осуществлении соответствующими органами ряда управленческих функций. То есть содержание управления это управленческие функции. А далее автор говорит, что помимо того управление осуществляется с помощью организационных мер. Тогда получается, что управление состоит не только из управленческих функций, но и организационных мер.

Думается, приведенное высказывание О.И. Крассова обусловлено отсутствием в законодательстве определений понятий государственного управления[159], управления в сфере использования и охраны земель. Автором допущено смешение общих функций управления и специфических для сферы земельных отношений[160].

Едва ли можно признать правомерным выделение в отдельную функцию управления обеспечение земельных прав отдельных категорий граждан либо их объединений[161], так как все функции управления и административные процедуры, осуществляемые при их реализации, так или иначе должны быть направлены на обеспечение реализации и защиту земельных прав граждан и их объединений. А соответствующие социальные гарантии и льготы устанавливаются законодательными органами государственной власти (или представительными

---

[158] Крассов О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С.188-189.

[159] О необходимости разработки федерального закона о государственном управлении см.: Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 114 - 121.

[160] См. об этом в § 1 главы 2 данной работы.

[161] См.: Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: монография. – М.: Новый индекс, 2012. С. 64-68.

органами местного самоуправления) и учитываются органами исполнительной власти в их деятельности при реализации соответствующих функций управления.

Также в качестве функции управления земельными отношениями А.П. Анисимов и А.Я. Рыженков называют охрану земель (мероприятия по сохранению и восстановлению земель, не являющихся особо ценными, создание особо охраняемых природных территорий). В монографии 2012 г. авторы не пояснили подробнее, что имеют в виду под охраной земель. Однако в своей книге 2003 г. А.П. Анисимов под охраной земель поселений предлагал понимать систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий по обеспечению надлежащего качества земель, предусмотренных экологическим и санитарно-эпидемиологическим законодательством посредством установления нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов в почве, сорных растений и иных факторов, загрязняющих землю[162].

Из норм, закрепленных в главе II Земельного кодекса РФ, можно сделать вывод о том, что в целях охраны земель на правообладателей земельных участков законодательно возлагаются обязанности по сохранению земель, почв и их плодородия; защите земель от негативных воздействий; восстановлению нарушенных земель, плодородия почв. В отношении нарушенных земель могут проводиться такие мероприятия как мелиорация, рекультивация и консервация. Представляется указанные виды деятельности нельзя отнести к функциям управления в сфере использования и охраны земель, т.к. большая часть из них выполняется частными лицами – правообладателями земельных участков. Отдельные виды деятельности, например консервация, хотя и осуществляются органами государственной власти (ими могут приниматься решения о консервации), но им не присуща периодичность и повторяемость, которыми характеризуются функции управления.

---

[162] См.: Анисимов А.П. Теоретические проблемы управления земельными ресурсами поселений по законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. С. 34.

В соответствии с земельным законодательством в отношении земель, почв осуществляется экологическое нормирование. Для проведения проверки соответствия почвы экологическим нормативам, указано в п. 5 ст. 13 ЗК РФ, проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования. Складывается впечатление, что эта норма почти автоматически перенесена из ст. 110 ЗК РСФСР 1991 г., только в ней речь шла о том, что путем проведения этих обследований (а также топографо-геодезических, картографических и других изысканий) обеспечивается ведение государственного земельного кадастра. В настоящее время проведение этих обследований для ведения государственного кадастра объектов недвижимости не требуется.

Полномочия по утверждению планов проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения на основании Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»[163] закреплены за Министерством сельского хозяйства РФ[164]. Однако до сих пор никаких подобных планов этим министерством не утверждено. Возможно, это связано с тем, что сведения, получаемые в ходе проведения указанных обследований, сейчас не требуются в обязательном порядке для наполнения какой-либо государственной информационной системы (например, ГКН), а для проведения таких работ необходимо за плату нанимать частных лиц – землеустроителей, кадастровых инженеров.

Кроме того, термин «охрана» означает сохранение земель, т.е. поддержание или восстановление плодородия земель, сохранение количества пахотных земель. То есть фактически использование и охрана земель – это цели земельных отношений, но то, каким образом эти цели будут реализовываться и достигаться в правовом государстве – в этом как раз и состоит задача управления. Поэтому, как

---

[163] СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

[164] Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

указывалось выше, управление в сфере земельных отношений должно быть направлено не только на обеспечение реализации прав граждан по использованию земли, но и на защиту иных прав граждан, в связи с чем имеется необходимость сохранения полезных характеристик земель. Следовательно, по нашему мнению, охрану земель нельзя рассматривать как самостоятельную функцию управления, т.к. сохранение земель является одной из задач управления в сфере земельных отношений и, соответственно, всех функций управления в сфере использования и охраны земель.

§ 2.3. Прогнозирование использования земель

К функциям управления в сфере земельных отношений Э.С. Навасардова относит помимо прочих планирование и прогнозирование мероприятий в области использования и охраны земель. Нельзя не согласиться с тем, что планирование и прогнозирование являются одними из важных функций управления. Однако, во-первых, это не одно и то же, то есть нельзя отождествлять прогноз и план, а во-вторых, едва ли правильно говорить о прогнозировании *мероприятий* в области использования и охраны земель. Прогноз применим к ситуации, в отличие от планирования, которое может осуществляться применительно к мероприятиям. Так Б.П. Курашвили отмечал, что под *планированием* понимается определение взаимоувязанных параметров и желаемых результатов деятельности в предвидимых ситуациях. Планирование невозможно без предвидения, без прогнозов. Предметом прогноза может быть ситуация, которая сложится в результате выполнения принятого плана. Прогноз – это модель будущего, каким оно с такой-то степенью вероятности может сложиться к такому-то времени вследствие совокупного действия таких-то объективных факторов при таких-то характеристиках человеческой деятельности[165]. По мнению Б.М. Лазарева, эффективность управления наилучшим образом обеспечивается тогда, когда

[165] Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции / Отв. ред. Пискотин М.И. – М.: Наука, 1978. С. 58-59 (автор главы II – Б.П. Курашвили).

текущие вопросы решаются в увязке с общими перспективами развития нашего общества. Разработка управленческих решений перспективного значения предполагает прогнозирование, которое является важным средством сближения управления с наукой, придания управлению большей научной обоснованности. Прогнозирование позволяет заранее увидеть те проблемы, которые придется решать в будущем, и заблаговременно приготовиться к этому. Прогнозирование должно охватывать перспективы не только развития общества в целом, но различных его подсистем, отдельных сфер его жизни, отраслей хозяйства и социально-культурной деятельности, даже конкретных процессов внутри каждой из них[166].

А. Файоль писал: «УПРАВЛЯТЬ — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать». При этом предвидеть означает учитывать грядущее и вырабатывать программу действия, — это уже почти действовать[167]. Современное эффективное государство должно прогнозировать не только появление проблем, но и оптимальные пути их решения[168].

По мнению А. Файоля, *«предвидение* может проявляться бесчисленными способами, но главное его проявление, его самый осязательный признак, его наиболее действительное орудие — это *программа действия»*[169]. Однако прогноз, благодаря которому осуществляется предвидение ситуации, возможные варианты ее развития, отличается от программы действия, которая вырабатывается исходя из определенного прогнозируемого варианта развития ситуации. Если планы и программы содержат безальтернативные цели (обязательные – в планах, перспективные – в программах), то прогноз всегда многовариантен, содержит исследование альтернативных возможностей решения задачи. Осуществление прогнозирования является делом весьма сложным, поэтому связано с удорожанием принятия соответствующих решений. Однако опыт свидетельствует

---

[166] Там же.

[167] См.: Файоль А. Общее и промышленное управление. 1916. // URL: http://refdb.ru/look/1446013.html (дата обращения 05.03.2015 г.).

[168] Кичигин Н.В., Пуляева Е.В., Хлуденева Н.И., Черепанова Е.В., Чертков А.Н. Прогнозирование развития эколого-правового регулирования // Журнал российского права. 2010. № 9.

[169] Файоль А. Указ. соч. // URL: http://refdb.ru/look/1446013-p5.html (дата обращения 05.03.2015 г.).

о том, что экономия на прогнозировании приводит к многократно большим убыткам[170].

В настоящее время бюджетное финансирование планируемых к осуществлению мероприятий, в том числе в сфере земельных отношений, осуществляется в основном через государственные и муниципальные программы, которые являются целевыми статьями расходов бюджета.

До недавнего времени действовал Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»[171]. В нем весьма нечетко просматривались связи между прогнозом, концепцией, программой социально-экономического развития и федеральными целевыми программами.

В соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса РФ порядок принятия решений о разработке государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта РФ, муниципальных программ и формирования и реализации указанных программ устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования. Согласно п. 7 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 02 августа 2010 г. № 588 (в редакции, действовавшей до 12 января 2015 г.) государственные программы должны разрабатываться исходя из положений концепций долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства РФ на соответствующий период, федеральных законов, решений Президента РФ и Правительства РФ.

Очевидно, что прогноз должен быть базой при разработке концепции социально-экономического развития, а она в свою очередь должна являться

---

[170] О прогнозировании как элементе законотворчества см. подробнее: Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.

[171] СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

основой федеральных целевых программ, и параллельно – учитываться в законотворческой деятельности. Кроме того, как указывал А. Файоль, программа должна обладать такой чертой, как единство. Одновременно можно и должно применять только одну программу: две различные программы — это дуализм, путаница, беспорядок[172]. То есть, утверждаемые программы и принимаемые федеральные законы должны быть подчинены единой, а не разнонаправленным целям. Несоблюдение данного правила ведет к негативным последствиям, затягиванию процесса достижения оптимального результата в решении социально-экономических проблем. Ярким примером подтверждения этого может служить ситуация, сложившаяся в сфере кадастрового учета и регистрации прав на земельные участки и их оценки.

Так, Постановлением Правительства РФ от 25 октября 2001 г. № 745 была утверждена Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002 - 2008 годы)»[173], далее Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 560 была утверждена подпрограмма «Создание системы кадастра недвижимости (2006 - 2012 годы)»[174] указанной Федеральной целевой программы. В качестве основной цели подпрограммы названо создание полного и достоверного источника информации об объектах недвижимости, используемого в целях налогообложения. В период действия данной подпрограммы были приняты федеральные законы (и первый из них – о так называемой «дачной амнистии» 2006 г.[175]), разрешающие отдельным категориям правообладателей земельных участков регистрировать право (собственности) на земельный участок, не проводя соответствующих работ по его обмеру (межеванию). Следствием реализации указанных законов является то, что на данный момент в государственном кадастре недвижимости содержатся

[172] Файоль А. Указ. соч. // URL: http://refdb.ru/look/1446013-p5.html (дата обращения 05.03.2015 г.).
[173] СЗ РФ. 2001. № 45. Ст. 4265.
[174] СЗ РФ. 2005. № 39. Ст. 3951.
[175] Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» // СЗ РФ. 2005. № 39. Ст. 3951.

«приблизительные» сведения о таких земельных участках. В связи с этим едва ли можно назвать кадастр достоверным источником информации.

В качестве одной из целей указанной программы было названо вовлечение земельных участков в гражданский оборот. Но земельные участки, границы которых точно не определены едва ли могут являться полноценными объектами оборота. Получается, что правообладатели таких земельных участков зарегистрировали на основании федерального закона право не совсем понятно на что. Вряд ли здравомыслящий человек согласится приобрести такой «объект недвижимости». Кроме того, проблема заключается в том, что многие из этих ранее учтенных земельных участков не могут быть оценены для целей налогообложения. Соответственно, собственники таких участков, несмотря на то, что их право теперь зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, до сих пор не уплачивают земельный налог.

Приблизительно в то же время, когда была утверждена Федеральная целевая программа по созданию автоматизированной системы кадастра, Распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р была утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы)[176], в которой предусматривалось осуществить, в частности, такие преобразования, как создание на местном уровне муниципальных служб, выполняющих функции по <…> оценке и налогообложению недвижимости на базе ее рыночной стоимости. Что означает фраза «создание на местном уровне муниципальных служб, выполняющих функции по налогообложению» сказать достаточно сложно. Тем не менее, ключевой мыслью здесь, по всей видимости, является установление порядка налогообложения земельных участков, исходя из их рыночной стоимости[177].

---

[176] СЗ РФ. 2001. № 31. Ст. 3295.

[177] Нельзя не отметить, что в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в числе приоритетов на ряду с развитием рынков земли и недвижимости, завершением приватизации земельных участков, на которых расположены находящиеся в частной собственности объекты недвижимости и выдела земельных участков в счет земельных долей, образованных в процессе приватизации сельскохозяйственных земель, предусматривается формирование института массовой оценки

Федеральным законом от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ[178] были внесены существенные изменения и дополнения в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»[179] (далее – Закон об оценочной деятельности), касающиеся введения порядка установления кадастровой стоимости земельных участков, схожего с порядком установления рыночной стоимости. Также в статью 66 ЗК РФ вносились изменения, согласно которым, если в отношении земельного участка определена его рыночная стоимость, то его кадастровая стоимость устанавливается равной его рыночной стоимости. Соответственно, после вступления в силу данного федерального закона и проведения массовой кадастровой оценки земельных участков, сведения о которых есть в ГКН, кадастровая стоимость земельных участков, являющаяся базой по налогообложению земельным налогом, увеличилась в разы[180]. Любопытна аргументация необходимости принятия данного федерального закона, содержащаяся в пояснительной записке к нему: «учитывая, что определение кадастровой стоимости недвижимости, несмотря на наличие некоторых специфических особенностей, является частью общей системы стоимостной оценки имущества, регулируемой Законом об оценочной деятельности, целесообразно соответствующие нормы, посвященные определению кадастровой стоимости, отразить именно в нем». То есть, как будто бы речь идет о простом перемещении норм, регулирующих кадастровую оценку, из одного нормативного правового акта – в другой. Каких-либо упоминаний о том, что данным законопроектом меняется в корне вся система кадастровой оценки, что приведет к многократному увеличению кадастровой стоимости объектов недвижимости и соответственно, собираемых сумм земельного налога и налога на имущество, в пояснительной записке к законопроекту не содержится.

недвижимости и введение на этой основе полноценного налогообложения недвижимости (Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489).

[178] Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 3998.

[179] Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

[180] См., напр.: Новгородская судебная практика: Кадастровая стоимость земель порой в 20 раз превышает рыночную // URL: http://www.regnum.ru/news/economy/1905034.html (дата обращения 13.03.2015 г.).

Представляется, исчисление земельного налога от рыночной стоимости участка негативно скажется на наименее защищенных слоях общества. Так, например, граждане (в том числе пенсионеры), получившие по наследству земельные участки в ближайшем Подмосковье (которыми из поколения в поколение пользовались их родственники), каковые по большей части имеют вид разрешенного использования – для ведения личного подсобного хозяйства или индивидуального жилищного строительства, будут вынуждены значительную часть своего семейного бюджета уплачивать в счет земельного налога. Ведь земельные участки, имеющие такие виды разрешенного использования и располагающиеся на землях населенных пунктов, являются наиболее дорогими.

В связи с тем, что в нашей стране земельный участок и здание, расположенное на нем, являются двумя разными объектами, в частности объектами налогообложения[181], учитывая социальную функцию, которую выполняет земля, а также то, что государство, распоряжаясь земельными участками, продает их частным лицам по рыночной стоимости, представляется необходимым существенно снизить ставку по земельному налогу для граждан – правообладателей земельных участков, подпадающих под «дачную амнистию». Возможно установление повышающих коэффициентов в отношении земельных участков, площадь которых превышает предельный максимальный размер.

Учитывая то, что кадастровый учет осуществлялся и осуществляется по сей день в соответствии с законодательством в заявительном порядке, найдется ли такой человек – правообладатель земельного участка, который в добровольном порядке проведет кадастровые работы (межевание) своего земельного участка (за плату) и его кадастровый учет, зная о том, что как только сведения о его участке попадут в кадастр, они автоматически попадут и в налоговые органы. А как только сведения о земельном участке, в том числе его кадастровой стоимости,

[181] Со вступлением в силу Федерального закона от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ (СЗ РФ. 2014. № 40 (Часть II). Ст. 5315) Налоговый кодекс РФ дополнен главой 32, регулирующей исчисление и взимание налога на имущество физических лиц. Например, в отношении жилых домов, жилых помещений, гаражей и машино-мест налоговая ставка составляет 0,1 процента от их кадастровой стоимости. Причем налоговые ставки могут быть уменьшены до нуля или увеличены максимально в три раза нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя).

попадут в налоговые органы, последние направят собственнику налоговое уведомление о необходимости уплаты земельного налога, исчисленного фактически от рыночной стоимости участка. Конечно, в случае необходимости совершения, к примеру, сделки по отчуждению своего земельного участка правообладателю придется осуществить эти мероприятия. Но если правообладатель не заинтересован в продаже участка, то едва ли он сознательно потратит свое время и деньги на кадастровые работы и кадастровый учет для того, чтобы после этого ежегодно уплачивать земельный налог, причем в достаточно ощутимых суммах. Полагаю, что если бы сумма земельного налога для гражданина составляла бы несколько сотен рублей или, по крайней мере, до трех тысяч рублей (в границах относительно богатых субъектов РФ), то каждый законопослушный гражданин, осознавая важность установления границ своего земельного участка, устремился бы проводить кадастровые работы (хотя их цена тоже достаточно высока) и кадастровый учет своего земельного участка. Но вряд ли сумма земельного налога за земельный участок в 6 соток для ИЖС, располагающийся, например, в пределах 20 км от Москвы, составит в настоящее время менее 7 тысяч рублей.

Следовательно, сначала государству необходимо было заинтересовать правообладателей земельных участков в том, чтобы они осуществили кадастровый учет своих участков, причем надлежащим образом, т.е. проведя кадастровые работы, в ходе которых устанавливаются координаты характерных точек границ земельного участка, или установить обязательность проведения кадастрового учета земельных участков до определенной даты, либо провести его за счет бюджетных средств. Тем самым государственный кадастр недвижимости наполнился бы достоверными сведениями. И только по истечении некоторого времени – можно было менять систему налогообложения земельным налогом, точнее, менять порядок установления кадастровой стоимости земельных участков и приравнивать ее к рыночной.

В связи с тем, что проведение указанных выше мероприятий не привело к наполнению ГКН точными и достоверными сведениями о границах земельных

участков, в 2012 году Правительством РФ предпринята попытка повышения качества сведений о недвижимом имуществе, содержащихся в ГКН и ЕГРП путем принятия «дорожной карты» «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[182]. В качестве одного из необходимых мероприятий для повышения качества сведений о недвижимом имуществе, содержащихся в ГКН и ЕГРП, данный документ предусматривает установление порядка и проведение за счет средств федерального и (или) региональных, местных бюджетов кадастровых работ по уточнению границ земельных участков в массовом порядке. К настоящему времени федеральный закон[183], регулирующий порядок проведения комплексных кадастровых работ принят и вступил в силу. Однако нельзя не отметить, что реализация этого закона потребует немалых затрат бюджетных средств и едва ли приведет к желаемому результату[184].

К настоящему времени принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», вступающий в силу с 1 января 2017 г., согласно которому ЕГРП и ГКН должны быть объединены в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). И это при том, что существующие реестры содержат массу ошибок, здания, сведения о которых содержатся в ГКН, не «привязаны» к земельным участкам, на которых они расположены. При этом в отличие от действующих законов, регулирующих деятельность по ведению ГКН и ЕГРП, новый закон провозглашает принцип достоверности сведений, содержащихся в новом ЕГРН.

Таким образом, отсутствие прогноза ситуации, прогноза эффективности решения и основанной на нем единой программы действий государства в лице его органов в социально-экономической сфере приводит к тому, что программные

---

[182] Распоряжение Правительства РФ от 01 декабря 2012 г. № 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» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7088.

[183] Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7558.

[184] Более подробно об этом см. § 5 главы 5 данной работы.

цели вообще не достигаются или достигаются с минимальным эффектом (результатом), максимальными затратами и в более длительные сроки.

С 11 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[185] (далее – Закон о планировании), который регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования (ч. 3 ст. 1). Отношения по стратегическому планированию регулируются данным законом в основном применительно к федеральному и региональному уровням государственного управления. В соответствии с п. 5 ст. 3 данного закона под прогнозированием понимается деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Новый Закон о планировании более полно и четко регулирует осуществление прогнозной деятельности со стороны государства.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования, Закон о планировании относит схемы территориального планирования Российской Федерации и субъектов РФ и устанавливает основу для их принятия (ст. 30, 38). Так, в соответствии со ст. 30 схемы территориального планирования Российской Федерации базируются на основных положениях стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации, стратегиях социально-экономического развития макрорегионов, отраслевых

[185] СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

документах стратегического планирования Российской Федерации с учетом требований, определенных ГрК РФ и иными нормативными правовыми актами.

Хочется надеяться, что соответствующие изменения в ближайшее время будут внесены в Градостроительный кодекс РФ, а при разработке и реализации прогнозных, плановых и программных документов, предусмотренных новым Законом о планировании, будут максимально прорабатываться возможные экономические, экологические, социальные, правовые, политические и другие последствия, а также финансовые затраты на реализацию мероприятий, направленных на развитие рынка земли.

В настоящее время применительно к земле отдельные аспекты прогнозирования должны охватываться мониторингом земель и земельным надзором. Согласно п. 3 Порядка осуществления государственного мониторинга земель, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852, в рамках государственного мониторинга земель осуществляется прогнозирование развития негативных процессов, обусловленных природными и антропогенными воздействиями, выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия. В соответствии с п. 6 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 02 января 2015 г. № 1^{186}, в рамках государственного земельного надзора осуществляется прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности. Указанные аналитические и прогнозные данные используются при подготовке государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации (п. 18 Порядка осуществления государственного мониторинга земель, п. 18 Положения о государственном земельном надзоре).

---

[186] СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

Нельзя не отметить, что вопрос подготовки государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации урегулирован достаточно поверхностно. В соответствии с п. 4 ст. 13 ранее действовавшего Федерального закона от 02 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (далее – Закон о ГЗК) доклады о состоянии и об использовании земельных ресурсов, наряду со статистическими отчетами, аналитическими обзорами, иными справочными и аналитическими документами включались в состав документов кадастра. В действующем Законе о ГКН о государственных докладах не упоминается. Сейчас в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии к ее полномочиям не отнесена подготовка государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации. Однако исходя из п. 18, 19 Положения о государственном земельном надзоре, можно сделать вывод о том, что этот доклад должен подготавливаться именно Росреестром. Кроме того, полномочием по составлению и представлению в Росреестр ежегодного доклада о состоянии и использовании земель в субъектах Российской Федерации наделены региональные управления Росреестра[187].

Таким образом, подготовку государственного доклада необходимо относить к функциям управления в сфере использования и охраны земель. Данная специфическая для сферы земельных отношений функция носит черты таких общих функций управления как анализ, прогнозирование, информационное обеспечение.

Из вышеизложенного следует вывод о том, что функции прогнозирования развития отношений по использованию и охране земель в действующем законодательстве уделено недостаточно внимания. Отсутствие необходимого прогнозирования реализации соответствующих управленческих решений привело в настоящее время к следующим последствиям: непомерно высокие суммы земельного налога для среднестатистического гражданина России, что

[187] См.: Приказ Минэкономразвития России от 05 октября 2009 г. № 395 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» // Российская газета. 2009. № 199.

обусловливает отсутствие у правообладателей ранее учтенных земельных участков заинтересованности в проведении кадастровых работ, кадастрового учета и регистрации прав на эти участки; невозможность осуществить кадастровый учет земельных участков в связи с пересечением границ зон и административно-территориальных образований, так как изначально не были установлены единые требования к системам координат, в которых выполнялись документы территориального планирования, зонирования и ГКН; отсутствие в ГКН и ЕГРП полных и достоверных сведений о земельных участках, при существенных тратах бюджетных средств на компьютерную технику и программное обеспечение для ведения ГКН и другие.

В этой связи предлагается государственный доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации сделать основным прогнозным документом в сфере земельных отношений. В государственный доклад должны включаться данные, полученные не только в ходе проведения мониторинга земель и земельного надзора, но и аналитические данные, подготавливаемые органами государственной власти и местного самоуправления в ходе ведения ГКН и ЕГРП, осуществления сельскохозяйственной, лесохозяйственной, градостроительной деятельности, предоставления и изъятия земельных участков, в том числе, по поводу эффективности действующего законодательства, регулирующего эти отношения. На основе указанных аналитических материалов в докладе должны содержаться оценка и прогнозы эффективности применения действующего земельного законодательства, а также предложения по совершенствованию земельного законодательства и прогнозы эффективности его применения.

§ 2.4. Территориальное планирование и градостроительное зонирование, земельный надзор

Процедуры территориального планирования и градостроительного зонирования регулируются Градостроительным кодексом 2004 г. Несмотря на то,

что в редакции, действовавшей до марта 2011 г. кодекс[188] не содержал норм, которые бы предусматривали использование при подготовке документов территориального планирования информации, полученной в ходе ведения государственного земельного кадастра, мониторинга и землеустройства, тем не менее, из смысла норм, устанавливавших содержание этих документов, можно было сделать вывод о том, что сведения о составе и свойствах земель должны учитываться при их подготовке. Так, на картах, содержащихся в документах территориального планирования и в материалах по их обоснованию, должны были отражаться границы земель различных категорий, границы зон с особыми условиями использования территорий и т.п. Нельзя не отметить, что в соответствии с п. 2 ст. 10 ГрК РФ 1998 г. (действовавшего до 9 января 2005 г.) в градостроительную документацию всех видов в соответствии с заданием на ее разработку должны были включаться разделы об охране недр, окружающей природной среды, о рациональном использовании природных ресурсов и землеустройстве.

Из норм ГрК РФ 2004 г. можно сделать вывод о том, что документы территориального планирования должны были подготавливаться преимущественно применительно ко всей территории соответствующего публичного образования (возможна подготовка документов в отношении части территории) и применительно к таким муниципальным образованиям, как поселение и городской округ вся их территория (часть территории) должна была быть разделена в генеральных планах на функциональные зоны (сплошное зонирование). Кроме того, при принятии ГрК РФ предполагалось, что на основе документов территориального планирования, когда они будут приняты на всей территории России (а сроки принятия этих документов устанавливались самим ГрК РФ, но, правда неоднократно продлялись), органы государственной власти и местного самоуправления будут осуществлять резервирование, изъятие

[188] Существенные изменения в ГрК РФ по вопросам территориального планирования были внесены Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (СЗ РФ. 2011. № 13. Ст. 1688).

земельных участков для государственных или муниципальных нужд и их перевод из одной категории в другую.

Что касается документов градостроительного зонирования, то они непосредственно связаны с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Законодательно предусматривалось[189], что с определенной даты (наступление которой также периодически отодвигалось) при отсутствии правил землепользования и застройки предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не будет осуществляться. В качестве окончательной была установлена дата 1 января 2015 г.

Что касается полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков для иных целей, то они также зависят от того, утверждены ли правила землепользования и застройки в поселении или городском округе. Если утверждены, то органы местного самоуправления этих муниципальных образований вправе распоряжаться земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Если же правила землепользования и застройки в поселении не утверждены, то участками, расположенными на территории поселения, распоряжается орган местного самоуправления муниципального района до даты их утверждения (п. 2, 3 ст. 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Однако четкой связи и зависимости между документами территориального планирования разного уровня и документами градостроительного зонирования в ГрК РФ не просматривалось. Вопрос о том, что принимается изначально – документы планирования или зонирования (либо на местном уровне эти документы разрабатываются и принимаются одновременно) остается неурегулированным и по сей день.

---

[189] Пункт 14 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

В настоящее время из норм Градостроительного кодекса РФ (в действующей редакции) достаточно сложно сделать вывод о том, что должно приниматься за основу и какие исходные данные должны использоваться при разработке документов территориального планирования, чем должны руководствоваться соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления при подготовке документов территориального планирования (кроме программ комплексного социально-экономического развития, если таковые имеются).

Соответственно, не предусмотрено действующим законодательством, в том числе ГрК РФ, и то, чтобы материалы, полученные в ходе реализации мониторинга земель и землеустройства, использовались для подготовки документов территориального планирования, что, по нашему мнению, не согласуется со смыслом планирования развития территорий. То есть, действующие федеральные законы не предусматривают прямой связи между процедурами (сведениями, содержащимися в документах) мониторинга земель, землеустройства, государственного кадастра недвижимости и территориальным планированием и градостроительным зонированием.

Очевидно, что сведения, содержащиеся в ГКН, используются при подготовке документов территориального планирования, в частности, если в них предусматривается включение земельных участков в границы населенных пунктов или исключение из их границ. Изменение границ муниципальных образований предполагает подготовку землеустроительной документации и может повлечь необходимость внесения изменений в документы территориального планирования.

Частичному устранению имеющегося в законодательстве пробела послужил Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости»[190]. Указанным законом изложена в новой редакции ст. 15 Закона о ГКН об информационном взаимодействии при ведении государственного

[190] Российская газета. 2013. № 163.

кадастра недвижимости. Согласно ч. 1 ст. 15 Закона о ГКН органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны направлять документы для внесения сведений в ГКН в случаях принятия ими решений об установлении или изменении границы между субъектами РФ, границ муниципального образования, населенного пункта; об утверждении правил землепользования и застройки. Теперь законодательно установлено, что обязательным приложением к документам, направляемым в орган кадастрового учета соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления, в случаях установления или изменения границ указанных образований, а также в случае утверждения правил землепользования и застройки, является карта (план) объекта землеустройства, подготовленная в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве». То есть, документы, подготовленные в ходе проведения землеустройства, необходимы для внесения в ГКН сведений о границах административно-территориальных образований, а также территориальных зон, установленных правилами землепользования и застройки.

До вступления в силу указанной нормы Закона о ГКН вывод о том, что сведения, содержащиеся в картах (планах) объектов землеустройства могут вноситься в ГКН, можно было сделать только на основании п. 7 Требований к составлению карты (плана) объекта землеустройства, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению»[191]. Надо отметить, что согласно п. 2 данных Требований, карта (план) объекта землеустройства составляется с использованием сведений ГКН.

Действующий Градостроительный кодекс РФ не предусматривает в качестве обязательного содержания документов территориального планирования целей и задач планирования, а также перечня мероприятий по территориальному планированию и указания на последовательность их выполнения. На картах документов территориального планирования согласно законодательству должны

[191] СЗ РФ. 2009. № 32. Ст. 4038.

отображаться только планируемые для размещения отраслевые объекты соответствующего уровня без учета границ земель различных категорий.

Принимая во внимание то, что в законодательстве не указано, что при подготовке документов территориального планирования должны учитываться такие важные факторы, как природный потенциал территории, экологическая ситуация, представляется, исключение из числа элементов, отражаемых в этих документах – границ категорий земель может привести к нарушениям конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. Утверждение документов территориального планирования без учета принципа комплексного развития территорий при отсутствии генеральной схемы расселения на территории России, скорее всего, приведет к усложнению транспортных, инженерно-технических, экологических проблем.

То же самое касается и правового регулирования градостроительного зонирования. Законодательство не устанавливает критерии, характеристики, документы, исследования, на которых должно основываться зонирование. Должен ли при установлении границ зон и видов разрешенного использования земельных участков, расположенных в них, учитываться качественный состав земель, природные условия, существующее качество окружающей среды, критерии того, насколько она является благоприятной для человека на текущий момент, а также в случае использования конкретных территорий под определенные виды деятельности. Должны ли использоваться исследования по вопросам прогнозирования того, как установление конкретных зон и видов разрешенного использования, а соответственно, осуществление конкретных видов деятельности отразится на состоянии окружающей среды и состоянии здоровья населения данной территории.

Думается, что принятие документов территориального планирования всех уровней, а также документов градостроительного зонирования без надлежащего обоснования целей и задач планирования размещения каких-либо объектов, а также без предварительного комплексного изучения существующей обстановки и подготовки целевых ориентиров социально-экономического развития отдельных

муниципальных образований, регионов и страны в целом, может привести к злоупотреблениям и нерациональному использованию земель и бюджетных средств.

Исходя из норм градостроительного законодательства, можно сделать вывод о том, что территориальное планирование используется в основном для согласования интересов различных уровней публичной власти при планировании размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд. Документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти и местного самоуправления (ч. 3 ст. 9 ГрК РФ). Эта норма, по мнению Н.В. Кичигина, означает, что сами по себе документы территориального планирования не порождают юридических обязательств для физических и юридических лиц. Формализованные посредством принятия документов территориального планирования решения органов государственной власти и местного самоуправления приобретают обязательную силу для физических и юридических лиц только после их фиксации в правилах землепользования и застройки[192], являющихся документом градостроительного зонирования.

Градостроительное зонирование, в результате осуществления которого определяются конкретные виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах определенных территориальных зон, ставится действующим земельным законодательством в зависимость от категории земель, к которой они принадлежат (в первую очередь – земель населенных пунктов). То есть градостроительное зонирование исходит из основного целевого назначения земель (за исключением зон с особыми условиями использования территории (санитарно-защитных, охранных и пр.), которые устанавливаются в зависимости от специфики объекта[193]).

---

[192] См.: Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Норма, 2009. С. 416. (автор гл. 19 – Н.В. Кичигин)

[193] См., напр.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» // Российская газета. 2008 г. № 28.

Тем не менее, нельзя сказать, что в вопросах соотношения документов территориального планирования и градостроительного зонирования все с очевидностью ясно. Из норм ГрК РФ не вполне понятно, какие из этих документов первичны. В литературе на этот счет высказаны различные точки зрения[194]. Следует поддержать предложения М.В. Бочарова в части установления последовательности внесения изменений в правила землепользования и застройки только после пересмотра генеральных планов, а также касающиеся установления возможности постепенного воплощения документов территориального планирования, учитывая неоднородность условий развития территории.

Помимо этого, не ясен вопрос о соотношении территориальных зон, содержащихся в правилах землепользования и застройки, с функциональными зонами документов территориального планирования муниципального уровня[195]. «Нужно установить, что функциональные зоны – это проект территориальных зон, но для достижения заданной цели правила землепользования и застройки могут предусматривать промежуточные виды разрешенного использования, которые должны быть временными – не более 10 лет»[196].

Для устранения противоречий Д.Г. Лебедев предлагал исключить из положений ГрК РФ функциональное зонирование как самостоятельный вид зонирования земель, заменив словосочетание «функциональное зонирование» по тексту словами: «функциональное назначение» в соответствующих падежах. Однако до сих пор указанное предложение не было воспринято законодательством. Законодатель пошел по пути отмены сплошного функционального зонирования, предусмотрев необходимость установления функциональных зон только для территорий, на которых в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации, субъектов

---

[194] См., напр.: Лебедев Д.Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в российской федерации: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 2007. С. 110-111; Митягин С.Д. Некоторые соображения по теме дискуссии «Формирование территориальных зон на картах градостроительного зонирования» // Управление развитием территории. 2012. № 2. С. 68-69; Киевская Е.С. Территориальное планирование и землеустройство в странах Европейского Союза: дис. … канд. экон. наук: 08.00.05. – М., 2006. С. 117; Бочаров М.В. К обсуждению типовых правил землепользования и застройки // Управление развитием территории. 2012. № 2. С. 69 -73.

[195] См., напр.: Лебедев Д.Г. Указ. соч. С. 142; Береговских А.Н. Прошлое, настоящее и будущее территориального планирования // Управление развитием территории. 2011. № 2; Бочаров М.В. Указ. соч.

[196] Бочаров М.В. Указ. соч.

РФ, муниципальных образований, планируется размещение соответствующих объектов, то есть функциональные зоны «привязываются» к планируемым объектам федерального, регионального или местного значения. Очевидно, что на основе утвержденных документов территориального планирования должны вноситься соответствующие изменения в правила землепользования и застройки (изменение границ территориальных зон и градостроительных регламентов).

Помимо этого, в действующем законодательстве отсутствуют связи между отраслевыми документами планирования (лесной план субъекта РФ, схема землеустройства муниципалитета, документы зонирования природного парка, схема организации и застройки дачных и садоводческих товариществ и т.д.) и документами территориального планирования, градостроительным зонированием и документацией по планировке, предусмотренными Градостроительным кодексом РФ[197].

Значение документов территориального планирования закреплено в ч. 4 ст. 9 ГрК РФ. Согласно данной норме органы государственной власти и местного самоуправления могут принимать решения о резервировании, изъятии, переводе земельных участков из одной категории в другую для размещения объектов федерального, регионального или местного значения, только если это предусмотрено документами территориального планирования. Принятие решений о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую для размещения иных объектов возможно только при наличии генерального плана городского округа или поселения (схемы территориального планирования муниципального района в случае перевода земель или земельных участков, расположенных на межселенных территориях, из одной категории в другую).

Несмотря на существующие недостатки в правовом регулировании территориального планирования и градостроительного зонирования, указанные функции управления в сфере земельных отношений заключают в себе черты таких общих функции управления, как планирование и регулирование.

---

[197] Бочаров М.В. Указ. соч.

Что касается правового регулирования надзорной функции, то с 1 января 2015 г. глава XII ЗК РФ действует в новой редакции. Под государственным земельным надзором теперь понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении указанными лицами своей деятельности (п. 1 ст. 71 ЗК РФ). Расширен перечень прав инспекторов по использованию и охране земель (п. 5 ст. 71 ЗК РФ) по сравнению с содержавшимся ранее в Положении о государственном земельном надзоре, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689. Кроме того, в ЗК РФ урегулированы особенности организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства (ст. 71.1) и новая для земельного законодательства процедура административного обследования объектов земельных отношений (ст. 71.2).

Хочется надеяться, что проблемы, связанные с неразвитостью и непродуктивностью муниципального контроля, будут устранены со вступлением в силу ст. 72 ЗК РФ и реализацией Постановления Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный

надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль»[198]. Например, согласно данным Правилам при поступлении от органа муниципального земельного контроля копии акта проверки, структурное подразделение территориального органа федерального органа государственного земельного надзора по соответствующему муниципальному образованию (либо его территориальный орган) в срок не позднее 5 рабочих дней обязано рассмотреть указанную копию акта, принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении либо об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (п. 13 Правил). Если же привлечение к ответственности за конкретное правонарушение не относится к компетенции данного федерального органа государственного земельного надзора, то указанная копия в течение 5 рабочих дней со дня поступления подлежит направлению в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на рассмотрение дел о данном нарушении, с целью привлечения виновных лиц к ответственности (п. 14 Правил).

В научной литературе неоднократно указывалось на неэффективность осуществления государственного земельного контроля[199], уменьшение количественных показателей выявляемых и устраняемых нарушений земельного законодательства должностными лицами, осуществляющими государственный земельный контроль.

Основные проблемы в сфере земельного контроля (надзора) в последние годы сводились к следующим:

- рассредоточение надзорных функций по трем разным ведомствам. Согласно Постановлению Правительства РФ от 02 января 2015 г. № 1 «О государственном земельном надзоре» государственный земельный надзор осуществляется такими федеральными органами исполнительной власти, как Росреестр, Росприроднадзор, Россельхознадзор;

- нехватка штата государственных инспекторов;

---

[198] СЗ РФ. 2015. № 1 (часть II). Ст. 298.

[199] См. напр., Ашиткова Т. Государственный земельный контроль // Законность. 2007. № 9; Юмшанов А. Проблема состояния земель // Законность. 2009. № 2.

- частое реформирование федеральных органов исполнительной власти, которое ведет к тому, что «в период проведения рассматриваемых реорганизаций федеральные органы исполнительной власти занимаются в основном организационно-техническими вопросами создания новых структур, передачи документов, материалов и т.д., оставляя без внимания свои непосредственные обязанности»[200];

- сосредоточение надзорных полномочий исключительно на федеральном уровне.

Новая глава XII ЗК РФ не решает указанных проблем. Зато статья 71.1 ЗК РФ решила проблему невозможности проведения внеплановых проверок по такому основанию, как поступление в органы государственного надзора обращений и заявлений лиц о нарушении земельного законодательства в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[201]. Пунктом 6 указанной статьи ЗК РФ перечень случаев, в которых проводятся внеплановые проверки соблюдения субъектами земельных отношений требований законодательства пополнился случаями:

- выявления по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства Российской Федерации, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность;

- поступления в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав публичных образований, юридических лиц, граждан.

---

[200] Калугина О.В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 51 - 54.

[201] СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

При этом согласование с органами прокуратуры проведения внеплановых проверок в отношении граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления не требуется (п. 8 ст. 71.1 ЗК РФ).

Надо отметить, что в законодательстве прямо не предусмотрено использование при осуществлении государственного земельного надзора сведений, содержащихся в ЕГРП и ГКН. Однако, теперь, со вступлением в силу новых норм ЗК РФ, законодательно закреплено, что для проведения административного обследования объекта земельных отношений, результатом которого может стать внеплановая проверка и привлечение лица к административной ответственности за совершение земельного правонарушения, используется различная документированная информация, в частности, которая содержится в государственных информационных системах. В качестве таковой может выступать информационная система, объединяющая ГКН и ЕГРП на электронных носителях. В соответствии с п. 2 ст. 71.2 ЗК РФ под административным обследованием понимается исследование органами государственного земельного надзора состояния объекта земельных отношений и способов его использования на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах, архивных фондах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства, информации, полученной дистанционными методами (дистанционное зондирование (в том числе аэрокосмическая съемка, аэрофотосъемка), результаты почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколого-токсикологического обследований) и другими методами.

§ 2.5. Кадастровый учет и государственная регистрация прав на земельные участки

В докладе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН[202] «Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы» 2005 г. отмечается, что современный кадастр должен обслуживать потребности человека и общества в целом, принося выгоды в результате его применения к управлению активами, составлению документов по оформлению перехода прав на недвижимость, обеспечению кредитов, демографическому анализу, регулированию строительства, планированию чрезвычайных мер и управлению ими, оценке воздействия на окружающую среду, анализу сделок с жильем и рынка земель, правам собственности на землю и недвижимость, налогообложению земли и недвижимости, земельной реформе, статистическим данным для целей мониторинга, территориальному планированию, контролю и регулированию инвестиций в недвижимость, объектам связи, выбору мест под различные объекты, благоустройству и охране территорий[203].

Как указывалось выше, в действующих российских федеральных законах четкая устойчивая связь между ведением ГКН и другими функциями управления в сфере использования и охраны земель просматривается далеко не всегда.

Тем не менее, существует одна функция управления, которая на данном этапе взаимосвязана и взаимозависима от кадастрового учета земельных участков, осуществляемого в государственном кадастре недвижимости. Это государственная регистрация прав на земельные участки.

---

[202] Рабочая группа по управлению земельными ресурсами ЕЭК ООН создана в 1999 году для содействия развитию землеустройства посредством обеспечения гарантий собственности, развития рынков недвижимости в странах с переходной экономикой, а также для модернизации систем регистрации земли в развитых странах. Согласно распоряжению Правительства РФ от 26 мая 2011 г. № 908-р «О межведомственном распределении обязанностей по обеспечению участия Российской Федерации в деятельности Европейской экономической комиссии ООН и Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана и ее вспомогательных органах» (СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3231) на Росреестр возложена обязанность по обеспечению участия Российской Федерации в деятельности Рабочей группы. // URL: https://rosreestr.ru/site/press/news/rosreestr-prinyal-uchastie-v-konferentsii-rabochey-gruppy-eek-oon-po-zemelnym-resursam-v-zheneve/?sphrase_id=787971 (дата обращения 18.07.2015 г.).

[203] Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы. ООН. ЕЭК. Нью-Йорк – Женева. 2005 г. С. 36. // URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf (дата обращения 2.11.2012 г.).

Такое взаимодействие обусловлено сложностью самой процедуры государственной регистрации прав, использованием в ней сведений, находящихся в других федеральных органах государственной власти, которые выполняют в связи с этим свои собственные государственные функции и оказывают соответствующие государственные услуги, наличием ряда организаций, которые активно участвуют в обороте недвижимости и могут оказывать влияние на процедуру государственной регистрации прав[204]. Кроме того, следует учитывать, что информация о правах на недвижимое имущество и сделках с ним, содержащаяся в ЕГРП, ведение которого возложено на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии[205] (Росреестр), является весьма важной для ряда других государственных органов, использующих ее в своей деятельности[206].

А.Р. Кирсанов полагает, что в систему государственной регистрации прав следует включать не только собственно органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, но также органы, осуществляющие государственный учет объектов недвижимости[207].

Если рассматривать регистрацию прав с позиции гражданского права, то оснований для такого вывода, в общем-то, довольно мало, по мнению О.Д. Епифанова. Иное дело, полагает автор, если речь идет об административно-правовом механизме регистрации прав. «Здесь соответствующая процедура необходимо включает наличие сведений о самом недвижимом имуществе, которое содержится в государственном кадастре. Если это имущество в кадастре не числится, то и о регистрации прав речи быть не может. Таким образом, в административно-правовом процессе регистрации прав на недвижимое

---

[204] Епифанов О.Д. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) в системе реализации государственных функций и государственных услуг в сфере государственной регистрации, кадастрового учета и картографии // Новый юридический журнал. 2012. № 1. С. 145 - 157.

[205] Пункт 5.1.1, 5.1.2 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01 июня 2009 г. № 457.

[206] См., в частности: Огородников В.В. Взаимодействие Московской областной регистрационной палаты с налоговыми, кадастровыми, техническими органами, нотариусами и риелторами Московской области // Регистрация прав на недвижимость: Сборник / Отв. ред. А.Р. Кирсанов. – М., 2004. Вып. № 11. С. 26.

[207] См.: Кирсанов А.Р. Новая система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации. – М., 2005. С. 120.

имущество и сделок с ним государственный учет недвижимости оказывается необходимым элементом процедуры регистрации прав»[208].

В этой связи представляются интересными взгляды отдельных ученых на юридическую природу государственной регистрации прав и кадастрового учета земельных участков. Не все авторы относят государственную регистрацию прав на земельные участки к функциям управления в сфере использования и охраны земель. Так, например, Е.В. Вавилин считает, что предоставление документов для регистрации сделок с недвижимостью – это вспомогательная сделка[209]. По мнению А.А. Завьялова, «институт государственной регистрации прав является институтом частного права, основанного на добровольности»[210].

Мало того, в отдельных публикациях можно встретить высказывания о том, что постановку недвижимого имущества на кадастровый учет можно понимать как осуществление распоряжения вещью, т.е. определение ее юридической судьбы[211]. А, по мнению А.И. Ивакина, Федеральный закон о ГКН относится к гражданскому(!) законодательству[212].

В данном вопросе мы разделяем позицию А.П. Анисимова и А.Я. Рыженкова[213] и считаем, что проведение государственной регистрации права также как и осуществление кадастрового учета земельного участка не может являться сделкой не столько даже потому, что таких сделок ГК РФ не предусматривает, сколько в силу иной юридической природы совершаемых, соответственно, регистрационных и учетных действий. Вступление в правоотношения по государственному кадастровому учету и государственной регистрации регламентируется императивными нормами и является обязательным (в случаях, предусмотренных законом). Государственная регистрация права и

---

[208] Епифанов О.Д. Указ. соч.

[209] См.: Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – М., 2009. С. 167 - 168.

[210] Завьялов А.А. Государственное управление оборотом недвижимого имущества. Тенденции и перспективы. – М., 2007. С. 152.

[211] См.: Все о земельных отношениях: учеб-практич. пособие. С. 262. (автор главы – Е.А. Галиновская).

[212] Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 10 августа 2012 г. № Д23и-2355 «О статусе сведений ГКН лесных участков» // URL: http://www.economy.gov.ru/minec/references/faq/doc20121213_02 (дата обращения 10.07.2013 г.).

[213] Авторы высказывают свое мнение только относительно государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Представляется, что приведенная ими аргументация вполне может быть распространена и на кадастровый учет. (Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: монография. – М.: Новый индекс, 2012. С. 130-131).

кадастровый учет земельного участка не порождают у субъектов регистрационных и кадастровых правоотношений каких-либо новых прав на объект недвижимости. Кроме того, с момента постановки определенной части поверхности земли на кадастровый учет она только начинает существовать как объект недвижимости.

Нельзя не обратить внимания на ярко выраженную императивную природу государственной регистрации прав и кадастрового учета, не свойственную частному праву. «Создание и поддержание в стабильном состоянии системы гарантий имущественных (экономических) прав граждан – типичный публичный интерес»[214].

По мнению О.Д. Епифанова, регистрация прав и кадастровый учет являются важнейшей социально-ориентированной функцией государства по оказанию государственных услуг гражданам и юридическим лицам, обеспечивающей защиту конституционных прав собственников и обладателей иных прав на объекты недвижимости, формирование цивилизованного рынка недвижимости и вовлечение недвижимости в рыночный оборот[215].

С точки зрения информации, которая составляет основу управления земельными ресурсами, ГКН и ЕГРП являются ее основными источниками. В соответствии с ч. 4 ст. 4 Закона о ГКН государственный кадастр недвижимости на электронных носителях является частью единой федеральной информационной системы, объединяющей ГКН на электронных носителях и ЕГРП на электронных носителях.

Однако в отношении государственного кадастра недвижимости однозначно указано, что он является федеральным государственным информационным ресурсом (п. 2 ст. 1 Закона о ГКН). В отношении ЕГРП такое прямое указание отсутствует, хотя некоторые исследователи также относят его к таким ресурсам[216]. Тем не менее, если кадастровые и земельно-регистрационные данные находятся в одной базе данных, то автоматизированная система может обеспечить

---

[214] Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Указ. соч. С. 131.
[215] Епифанов О.Д. Указ. соч.
[216] Кудухов А.В. Информационные отношения в системе учета и регистрации недвижимости // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 40 - 44.

высокоэффективные способы доступа к данным, их обновления и интегрирования[217].

Необходимо согласиться с С.В. Лихолетовой в том, что целью государственной регистрации является не просто сбор информации, а упорядочение сведений, в том числе и об объектах земельных отношений, их исчерпывающий, комплексный, единообразный характер. Это необходимо для установления дисциплины при совершении сделок и других юридических действий с землей[218]. Представляется, то же самое применимо и к государственному кадастровому учету.

По мнению С.А. Чаркина, сущность государственной регистрации состоит в том, что она придает официальный государственный статус всему кадастровому процессу[219]. Действительно, в случае образования земельных участков, сведения о них, а также о частях земельных участков, внесенные в ГКН, носят временный характер до дня регистрации права в ЕГРП на такой участок или часть участка. Если по истечении пяти лет со дня постановки земельного участка на учет или учета части участка не осуществлена государственная регистрация права на участок или ограничения (обременения) вещного права применительно к части участка, то такие сведения аннулируются и исключаются из государственного кадастра недвижимости (ч. 9 ст. 4, ч. 4 ст. 24, ч. 1, 11 ст. 25 Закона о ГКН).

В то же время принципиальное значение государственного кадастрового учета для имущественного оборота заключается в том, что без кадастрового учета нет участка как объекта недвижимости (нет объекта права – нет и права)[220].

По мнению некоторых ученых, в настоящее время государственная регистрация включает две основные ступени: так называемый кадастровый учет и собственно государственную регистрацию, причем последняя выполняется только

---

[217] Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы. ООН. ЕЭК. Нью-Йорк – Женева. 2005 г. С. 129. // URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf (дата обращения 2.11.2012 г.).

[218] Лихолетова С.В. Отдельные вопросы государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними // Нотариус. 2004. № 6.

[219] Чаркин С.А. Проблемы исправления ошибок, возникающих в ходе проведения кадастрового учета недвижимости // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 2. С. 16 - 19.

[220] Пискунова М. Кадастр - всему голова // Бизнес-адвокат. 2003. № 24.

на основании данных кадастрового учета[221]. Данная позиция схожа с высказанным выше мнением А.Р. Кирсанова.

Кадастровый учет и государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним решают единые задачи, близки по объекту учета, в настоящее время осуществляются одним федеральным органом государственной власти[222]. По мнению А.В. Кудухова, следующим шагом в правовом регулировании должно быть объединение этих двух систем в одну. Это, по его мнению, повысит эффективность учета, информационного обмена и удовлетворения прав заинтересованных лиц[223].

Надо отметить, что схожее мнение было отражено в Докладе ЕЭК ООН «Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы» в 2005 г. В частности, в указанном документе говорится о том, что параллельные системы имеют тенденцию развиваться с разной скоростью и на разных технических платформах. Трудности в регулировании входящих и исходящих потоков информации в кадастре и в реестре прав на недвижимость, а также отсутствие формализованного обмена данными между системами могут приводить к повторениям и дополнительным затратам при дублировании усилий и более сложным процессам управления земельными ресурсами, чем могло бы быть в другом случае.

В перспективе будет важно интегрировать эти самостоятельные системы либо путем их слияния, либо с помощью формализованных механизмов обмена данными между различными реестрами. В последнем случае это будет виртуальная централизованная совокупность реестров с тем, чтобы для пользователя была работа как бы только в одной системе[224].

Однако нельзя не высказать некоторые опасения по поводу простого слияния ГКН и ЕГРП в связи с возможным возникновением нестыковок в сведениях этих

---

[221] Шейнин Л. Отсутствие государственной регистрации: как оно влияет на недействительность сделок с недвижимостью? // Юридический мир. 2005. № 11.
[222] См.: Кудухов А.В. Указ. соч.
[223] Кудухов А.В. Указ. соч.
[224] Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы. ООН. ЕЭК. Нью-Йорк – Женева. 2005 г. С. 31. // URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf (дата обращения 2.11.2012 г.).

баз информации. Так, еще в 2003 г. В.Н. Сидоренко указывал на те сложности, которые могут возникнуть при объединении ГЗК и ЕГРП в связи с тем, что единый государственный реестр земель (земельного кадастра) представляет собой трехуровневую систему (кадастровые округа, кадастровые районы, кадастровые кварталы), в то время как ЕГРП представляет собой одноуровневую систему (уровень регистрационных округов)[225]. Высказанные автором опасения являются и сейчас актуальными. В настоящее время применительно к ведению ГКН кадастровое деление территории Российской Федерации осталось фактически прежним[226], а Реестр объектов недвижимости, являющийся частью ГКН, состоит из: реестров объектов недвижимости кадастровых округов, ведение которых осуществляется на электронных носителях; форм государственных реестров земель кадастровых районов, содержащих сведения о ранее учтенных земельных участках, и журналов учета кадастровых номеров кадастровых районов на бумажных носителях[227]. То есть системы, по которым ведутся ЕГРП и ГКН различны.

Кроме того, эти системы различаются по специализации и в основе их лежат совершенно разные области деятельности. Их автономное историческое развитие также в известной степени мешает объединению[228].

Указанные проблемные моменты, связанные с объединением ЕГРП и ГКН, никак не отражены в утвержденной Постановлением Правительства РФ от 10 октября 2013 г. № 903 федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2019 годы)»[229]. В качестве приоритетных задач по развитию единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости в данном документе названы:

---

[225] Сидоренко В.Н. Правовое регулирование ведения государственного земельного кадастра: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 2003. С. 18.

[226] См.: Приказ Минэкономразвития РФ от 04 апреля 2011 г. № 144 «Об утверждении Порядка кадастрового деления территории Российской Федерации и Порядка присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров» // Российская газета. 2011. № 107.

[227] Пункт 5 Порядка ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденного Приказом Минэкономразвития РФ № 42 от 04 февраля 2010 г. // Российская газета. 2010. № 75.

[228] См.: Никонов П.Н., Журавский Н.Н. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество (аналитический обзор). – СПб., 2005. С. 55.

[229] СЗ РФ. 2013. № 42. Ст. 5364.

объединение ЕГРП и ГКН в единый государственный информационный ресурс;

обеспечение организации предоставления услуг по принципу "одного окна" и переход к оценке гражданами качества услуг;

повышение качества данных информационных ресурсов для обеспечения инвестиционной привлекательности и повышения эффективности налогообложения недвижимости.

Но механизм слияния двух информационных систем в данной целевой программе не раскрыт. Не предусмотрено каких-либо переходных положений, закрепляющих правила объединения в единую информационную систему и синхронизации сведений, содержащихся в ГКН и ЕГРП и во вступающем в силу с 1 января 2017 г. Федеральном законе № 218-ФЗ от 13 июля 2015 г «О государственной регистрации недвижимости»[230], который направлен на регулирование отношений, возникающих в связи с осуществлением государственной регистрации прав, государственного кадастрового учета недвижимого имущества и ведением Единого государственного реестра недвижимости.

Надо отметить, что в качестве главной цели принятия данного закона его разработчиками декларировалось введение единой учетно-регистрационной процедуры в отношении объектов недвижимости. Тем не менее, закон предусматривает осуществление государственной регистрации прав на недвижимое имущество и государственного кадастрового учета недвижимого имущества в качестве самостоятельных учетно-регистрационных процедур. Что касается исключения необходимости подачи отдельного заявления о кадастровом учете объекта недвижимости для последующей государственной регистрации права, то возможность представления заявления о государственной регистрации прав одновременно с заявлением о государственном кадастровом учете закреплена и в действующем Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ

[230] СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

«О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[231] (п. 2 ст. 16).

Таким образом, ведение ГКН и ЕГРП, включая, соответственно, осуществление кадастрового учета земельных участков и государственной регистрации прав на них, являются наиболее тесно связанными между собой функциями управления в сфере использования и охраны земель. Ведение этих реестров несет в себе черты таких общих функции управления, как информационное обеспечение и контроль.

§ 2.6. Классификация и систематизация функций управления в сфере использования и охраны земель

Исходя из вышеизложенного, а также норм действующего законодательства, можно выделить следующие функции управления в сфере использования и охраны земель:

ведение государственного кадастра недвижимости, которое охватывает, в том числе осуществление государственного кадастрового учета земельных участков;

ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основе государственной регистрации прав на земельные участки;

государственная кадастровая оценка земель;

подготовка государственного доклада о состоянии и использовании земель;

территориальное планирование;

землеустройство;

предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

резервирование и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

перевод земель или земельных участков из одной категории в другую;

---

[231] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

государственный мониторинг земель;

государственный (муниципальный) земельный надзор (контроль).

Указанные функции управления применимы к землям и (или) земельным участкам в основном вне зависимости от категории, к которой они отнесены, и формы собственности.

Несмотря на то, что градостроительное зонирование применяется преимущественно к землям населенных пунктов, в соответствии с ч. 2 ст. 31 Градостроительного кодекса РФ подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться и в отношении межселенных территорий в случае планирования их застройки.

В связи с тем, что такая существенная характеристика земельного участка, как вид разрешенного использования, которая является определяющей, в том числе при взимании земельного налога, обусловлена градостроительным регламентом, содержащимся в правилах землепользования и застройки, **градостроительное (территориальное) зонирование** необходимо признавать функцией (муниципального) управления в сфере использования и охраны земель.

Все указанные виды деятельности являются функциями управления и направлены на сохранение и развитие земельных общественных отношений, обеспечивая выполнение государственных задач.

Помимо указанных также к функциям управления в сфере использования и охраны земель, по нашему мнению, должны быть отнесены *кадастровые работы*[232].

Существующая в настоящее время некоторая «разобщенность» функций государственного управления в сфере использования и охраны земель, установленная земельным (и градостроительным) законодательством, думается, не способствует рациональному использованию земель, в том числе сохранению плодородия почв и иных природных ресурсов, а также оптимизации оборота земельных участков. Представляется, что такая ситуация во многом является следствием отсутствия единого понимания в законодательстве термина

[232] Более подробное обоснование данного предложения будет приведено в § 2, 4 главы 5.

«государственное и муниципальное управление в сфере использования и охраны земель», ни в одном нормативном правовом акте не закреплено его определение хотя бы путем перечисления функций управления. Данный вывод подтверждается некорректным использованием термина «управление» в земельном законодательстве. Так, норма, содержащаяся в пп. 3 п. 1 ст. 9 ЗК РФ, относит к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений *государственное управление в области* осуществления мониторинга земель, государственного земельного надзора, землеустройства. Но сами по себе мониторинг земель, земельный надзор или землеустройство (их осуществление) не образуют отдельных сфер деятельности общества, а являются функциями государственного управления (т.е. частями государственного управления в сфере использования земель), осуществление которых является полномочием соответствующих исполнительных органов государственной власти.

Если в данной норме имелось в виду, что Российская Федерация устанавливает основы и порядок проведения указанных мероприятий, то в отношении землеустройства это входит в противоречие с п. 7 ст. 69 ЗК РФ, где говорится о том, что порядок проведения землеустройства устанавливается не только федеральными законами, но и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Если имелось в виду то, что Российская Федерация организовывает проведение этих мероприятий, а субъекты РФ и муниципальные образования в лице своих органов участвуют и содействуют проведению этих мероприятий, то такая трактовка входит в противоречие со ст. 71 ЗК РФ, где говорится о том, что государственный земельный надзор осуществляется только федеральными органами исполнительной власти.

Кроме того, обращает на себя внимание, то, что в отношении резервирования земель и изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в ст. 9 ЗК РФ содержатся более четкие формулировки. Так, к полномочиям Российской Федерации отнесено: во-первых, установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе, путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд, и, во-вторых, осуществление этих

процедур для нужд Российской Федерации. Таким образом, норма, содержащаяся в пп. 3 п. 1 ст. 9 ЗК РФ нуждается в уточнении.

Федеральным законом от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» из рассматриваемого пп. 3 п. 1 ст. 9 ЗК РФ были исключены слова «и ведения государственного земельного кадастра». Понятно, что в связи с тем, что государственный кадастровый учет земельных участков с 1 марта 2008 г. должен был осуществляться в государственном кадастре недвижимости, то понятие «земельный кадастр» следовало изъять из законодательства и заменить – на «кадастр недвижимости». В данном случае произошло исключение «земельного кадастра», но не последовало замены на «кадастр недвижимости».

Согласно ст. 70 ЗК РФ государственный кадастровый учет земельных участков осуществляется в порядке, установленном федеральным законом. В соответствии со ст. 2 Закона о ГКН правовую основу регулирования кадастровых отношений составляют только федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Таким образом, правовое регулирование и реализация кадастрового учета земельных участков осуществляется на федеральном уровне так же, как и государственный земельный надзор (за исключением случаев, когда реализация этих функций в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г.[233] не передана органам государственной власти субъектов РФ). Тем не менее, о кадастровом учете земельных участков как полномочии Российской Федерации в ст. 9 ЗК РФ не упоминается. Скорее всего, это связано с тем, что в государственном кадастре недвижимости в отличие от земельного кадастра, который велся раньше, теперь учитываются не только

[233] Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4359.

земельные участки, но иные объекты недвижимости. Соответственно, отношения по поводу ведения кадастра недвижимости являются теперь более широким предметом правового регулирования, и охватываются не только земельным, но и иными отраслями права. Тем не менее, полномочие Российской Федерации по кадастровому учету следовало бы отразить в ст. 9 ЗК РФ.

Помимо этого, не упоминается в ЗК РФ, причем ни в ст. 9, ни в главе 11 такая важная функция государственного управления, которая направлена в первую очередь на охрану и защиту экономических интересов каждого (и не только правообладателя земельного участка), как государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними. Можно подумать, что законодатель просто не стал дублировать в ЗК РФ положения Гражданского кодекса РФ. Пункт 1 статьи 131 ГК РФ гласит: право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Согласно п. 1 ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам относятся в первую очередь земельные участки.

Тем не менее, в Лесном кодексе РФ (далее – ЛК РФ) есть специальная статья 93 под названием «государственная регистрация прав на лесные участки и сделок с ними». И содержится она в главе 10 Лесного кодекса РФ, речь в которой идет об управлении в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Предположение о том, что статья о государственной регистрации прав на лесные участки и сделок с ними включена в ЛК РФ в связи с тем, что в ст. 130 ГК РФ лесной участок не назван в качестве недвижимого имущества, будет неверным, т.к. согласно ст. 7 ЛК РФ лесным участком является земельный участок <…>.

Из всего вышесказанного следует, что на данном этапе для упорядочения сферы земельных отношений необходимы разработка и развитие нового системного подхода к государственному управлению. Поэтому на законодательном уровне (в ЗК РФ) должно быть дано определение понятия «управление в сфере земельных отношений» или «управление в сфере

использования и охраны земель», обозначены цели и задачи государственного управления. Далее, нужно выявить функции государственного и муниципального управления, обусловленные его целями и задачами, и определить их систему, рационально распределить эти функции между исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления, отнеся их реализацию к компетенции конкретных федеральных органов исполнительной власти, государственных органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

До настоящего времени в науке не утихают споры по поводу определения понятия «система». Различные теории на этот счет анализируются во множестве публикаций[234]. Существенный вклад в разработку теории систем внесли такие авторы, как Л. Берталанфи, И. В. Блауберг, Л. А. Блюменфельд, А. Раппопорт, В. Н. Садовский, А.И. Уемов, Э. Г. Юдина. Так как данное исследование не имеет целью анализ всего многообразия точек зрения, мы будем придерживаться наиболее устоявшегося понимания данного термина.

Под системой понимают порядок, обусловленный правильным, закономерным расположением частей в определенной связи[235]. В.И. Михайлов под системой понимает упорядоченное определенным образом множество элементов (подсистем), взаимосвязанных и взаимодействующих между собой и образующих некоторое целостное единство; все системы характеризуются системно-элементным, системно-структурным, системно-функциональным и системно-интегративным аспектами, имеют связи с внешней средой и свою историю[236]. В качестве признаков системы необходимо назвать следующие:

1) наличие целостной структурности, то есть сочетания объектов, взаимосвязанных друг с другом, обеспечивающих системе новые интегративные качества;

---

[234] См., напр.: Садовский В.Н. Основания общей теории систем: логико-методологический анализ. / Отв. ред. А.И. Уемов. – М.: издательство «Наука», 1974.; Агошкова Е.Б., Ахлибининский Б.В. Эволюция понятия системы // URL: http://www.metodolog.ru/00306/00306.html (дата обращения 30.07. 2013 г.).

[235] Ушаков Д.Н. Толковый словарь. 1935-1940 // URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/1024514 (дата обращения 30.07. 2013 г.).

[236] Михайлов В.И. Роль социально-правовых исследований в процессе управления // Юридический мир. 2011. № 7. С. 27 - 30.

2) четко фиксированное положение элементов по отношению друг к другу и целому;

3) существование цели или функциональной направленности;

4) иерархичность структуры любой системы в теоретической конструкции – «состоит из»[237].

Термин «классификация» имеет схожее значение с понятием «система». Например, в качестве цели классификации в Новейшем философском словаре понимается определение места в системе любой единицы (объекта), а тем самым установление между ними наличия некоторых связей[238]. Таким образом, под классификацией можно понимать структурированную (сгруппированную) совокупность элементов определенного множества.

В действительности типовая классификация и систематика являются основными логическими формами, используемыми типологией. При этом типологизация, как метод научного познания, направлена на разбиение некоторой изучаемой совокупности объектов на обладающие определенными свойствами упорядоченные и систематизированные группы с помощью идеализированной модели или типа (идеального или конструктивного). В основе типологизации лежит понятие о нечетких множествах, т.е. множествах, не имеющих четких границ, в отличие от классификации, предполагающей нахождение четкого места каждому элементу (объекту) в группе (классе) или ряде (последовательности), при четком проведении границ между классами или рядами. К тому же считается, что критерий классификации может быть случайным, а критерий типологизации всегда сущностный[239].

Исходя из указанного понимания терминов классификация, типологизация и систематизация, вернемся к анализу функций управления в сфере использования и охраны земель.

---

[237] Гринь А.В. Системные принципы организации объективной реальности // URL: http://www.metodolog.ru/00300/00300.html (дата обращения 30.07. 2013 г.).

[238] Новейший философский словарь / Ответственный секретарь и редактор — Мерцалова А.И. // URL: http://www.philosophi-terms.ru/word/%D0%9A%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%84%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F (дата обращения 10.08. 2013 г.).

[239] Там же.

С.А. Чаркин, высказывая сомнение в самой возможности построения функций управления земельным фондом в единую универсальную систему, предлагает следующие классификации функций земельного управления: регулятивные и охранительные; общие и специальные; по использованию и охране земель. Кроме того, функции земельного управления, по мнению данного автора, можно подразделить на экономические (ведение кадастра, взимание земельного налога), административные (земельный контроль, резервирование, информирование населения), экологические (мониторинг земель). Выступая против выделения основных и подчиненных функций, С.А. Чаркин говорит о том, что существует ряд функций, включающих в себя подфункции, являющиеся, в свою очередь, составной частью других земельных, экологических или иных функций государственного управления. То есть, система функций управления, по его мнению, является децентрализованной[240].

Можно согласиться с указанным автором в том, что предлагаемые им группировки функций управления в сфере использования и охраны земель являются весьма условными. И в этой связи, по всей видимости, было бы более правильным говорить не о классификации, а о типологизации функций управления. По нашему мнению, одна и та же функция в этих типологиях может быть отнесена сразу к нескольким группам. Кроме того, как указывалось выше, отделение деятельности по использованию земель от деятельности по их охране мы считаем недопустимым в связи с пониманием земли как природного объекта и природного ресурса. Спорным также представляется высказывание С.А. Чаркина по поводу отрицания возможности выделения основных и подчиненных функций управления. Возможно, термин «подчиненные» в данном случае является не совсем точным. Но, тем не менее, нельзя не признать тот факт, что любой тип управления основан на обращении, циркуляции информации. «Любой процесс управления, осуществляемый в социальных системах, по своей сути является информационным процессом, связанным с получением, переработкой и передачей

[240] Чаркин С.А. О некоторых теоретических проблемах деления земельного фонда на категории и осуществления функций земельного управления // Вестник Пермского университета. 2012. № 3.

информации. Информация как таковая в данном случае выступает непосредственным инструментом управления»[241].

Применительно к сфере земельных отношений, по нашему мнению, также первостепенное значение имеют источники, аккумулирующие информацию. Например, трудно представить себе реализацию органами государственной власти и местного самоуправления полномочий по резервированию и изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд без соответствующей информации о правовом положении соответствующих земель. А описание границ земельных участков становится бессмысленным без аккумулирования этих сведений в определенной информационной системе.

В связи с вышесказанным, выстраивая систему функций управления в сфере использования и охраны земель, необходимо согласиться с Е.Н. Колотинской в том, что «выполняя важную роль в организации рационального использования и охраны земель, некоторые функции имеют служебную роль по отношению к другим функциям». Это относится, в частности, к учету земель, ведению государственного земельного кадастра, мониторингу земель, которые обеспечивают реализацию таких функций, как предоставление и изъятие земель, землеустройство, разрешение земельных споров, необходимыми сведениями о состоянии, использовании, принадлежности земель, без которых эти функции не могут быть надлежащим образом реализованы[242].

Действительно, можно выделить ряд функций управления в сфере использования и охраны земель, которые носят «обеспечительный» характер по отношению к другим функциям и вообще всей сфере земельных отношений. К числу таких обеспечительных функций можно, во-первых, отнести те, в результате выполнения которых осуществляется сбор и накопление информации, необходимой для дальнейшей реализации не только их самих, но и других функций управления (мониторинг, землеустройство (в части изучения состояния земель, проведения обследований и изысканий, оценки качества земель,

[241] Долгополов А.А., Белоконь А.В. О роли информации в организации деятельности органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2008. № 3.
[242] Земельное право России. Учебник по специальности «Правоведение» / Под редакцией В.В. Петрова. – М., 1995. С. 107 (автор главы VII – Е.Н. Колотинская).

инвентаризации земель), ведение ГКН, ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, подготовка государственного доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации). Функции, относимые к этой группе можно назвать информационными.

Во-вторых, обеспечительную роль по отношению к обороту земельных участков играют функции, в ходе реализации которых устанавливаются некие «правила игры» в сфере земельных отношений (территориальное планирование, градостроительное зонирование, землеустройство (в части проведения работ по планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства), государственная кадастровая оценка земель). Эти функции можно назвать установительными или регулятивными.

Третья группа включает функции, направленные на реализацию конкретных действий в сфере земельных отношений, в первую очередь в сфере оборота земель (резервирование и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, перевод земель или земельных участков из одной категории в другую, *кадастровые работы (межевание и составление точного описания земельных участков*[243]), земельный надзор (контроль)). Их можно назвать организационными.

При осуществлении правового регулирования управления в сфере использования и охраны земель, представляется необходимо определить, какая из функций, относимых к информационным является первичной, приоритетной, т.е. на чем должны основываться сведения, включаемые в документы, подготавливаемые по результатам осуществления деятельности в рамках реализации других функций управления в сфере земельных отношений. И в зависимости от этого решать, каким путем будут составляться и наполняться

[243] Виды деятельности, которые, по мнению автора, должны быть отнесены к функциям управления в сфере использования и охраны земель, но сейчас таковыми не являются в соответствии с действующим законодательством, выделены курсивом.

информацией документы, которые должны вестись или должны быть утверждены соответствующими органами государственной власти и (или) местного самоуправления в рамках реализации этой (основной, базовой) функции управления.

Кроме того, каждая функция управления в сфере использования и охраны земель должна осуществляться для обеспечения реализации других функций, а не самостоятельно, в отрыве от них. Поэтому наиболее логично и целесообразно законодательно закрепить следующие взаимосвязи. На основе информации, получаемой в результате проведения мониторинга земель, землеустройства, земельного надзора (контроля), а также содержащейся в ГКН и ЕГРП, должно осуществляться прогнозирование использования земель (в частности, в рамках государственного доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации).

Тем более, что в соответствии с действующим законодательством, вся указанная информация аккумулируется в одном федеральном органе исполнительной власти – Росреестре. Данные, полученные в ходе проведения мониторинга земель, а также содержащиеся в землеустроительной документации и, конечно, в документах о межевании, градостроительного зонирования, вносятся в ГКН. В свою очередь осуществление государственного земельного надзора (муниципального контроля) должно основываться на данных, полученных в ходе проведения мониторинга земель, землеустройства, а также содержащихся в ГКН и ЕГРП. Материалы государственного доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, данные, полученные в ходе осуществления мониторинга земель и землеустройства, а также данные ГКН должны использоваться при подготовке документов территориального планирования и градостроительного зонирования, а также при осуществлении государственной кадастровой оценки земель.

Надо отметить, что за последнее три года были внесены весьма существенные изменения в земельное законодательство, направленные, в частности, на установление взаимосвязей между функциями управления в сфере

использования и охраны земель. То есть можно сказать, что наметилась тенденция перехода от разобщенности, к систематизации функций управления в сфере земельных отношений. Однако нельзя не отметить, что законодательством слабо урегулирован вопрос об использовании информации о качественном состоянии земель при реализации установительных (регулятивных) функций управления.

Глава 3. ПОНЯТИЕ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ КАДАСТРА И КАДАСТРОВОГО УЧЕТА

§ 3.1. Понятие кадастра и описание земель в Древней Руси

Согласно Закону о ГКН государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с данным Федеральным законом недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, об особых экономических зонах, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, о территориях объектов культурного наследия, иных предусмотренных данным Федеральным законом сведений.

Насколько правомерно использовать термин «кадастр» применительно к ГКН, принимая во внимание то, что с недавнего времени применительно к лесам и водам ведутся не кадастры, а реестры?

По мнению Е.Н. Абаниной если фактически, по составу сведений кадастр и реестр почти одинаковы, нужно считать, что юридически они неравны: согласно ст. 13 Закона о ГКН государственный кадастр состоит из реестра, кадастровых дел и кадастровых карт, таким образом, лесной реестр – это более узкое понятие, часть кадастра[244].

Для того чтобы понять насколько данное утверждение является небесспорным, необходимо четко уяснить значение указанных терминов, основываясь на историческом развитии кадастрового учета земельных участков.

Изучение определений указанных понятий, содержащихся в толковых словарях русского языка разного времени показывает, что под реестром во все времена понимался список, перечень, опись. А определение понятия кадастра варьируется в зависимости от его понимания в законодательстве, действовавшем

[244] Абанина Е.Н. Государственный кадастровый учет лесных участков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 2. С. 33 - 37.

в определенный момент времени[245]. Тем не менее, можно отметить общее – кадастр, как правило, предполагал описание и (или) оценку недвижимого имущества (в первую очередь земель) для налогообложения.

Слово «кадастр» происходит от латинского «caput», что означало «податный предмет», и возникло во времена римского императора Августа (27 г. до н. э. — 14 г. до н. э.). В этот период была утверждена единица учета сбора дани за землю — «caputigum». В дальнейшем это слово трансформируется в «cata-strum», позднее — «cadastre» (франц.), дословно «книга-реестр». Первый римский кадастр, называвшийся «Табулес Цензуалес», был введен в VI в. до н. э. Сервием Туллием. В этом кадастре проводилась съемка периметра недвижимого имущества, и устанавливался налог с учетом типа почвы, ее возделывания, качества и продуктивности[246].

В начальный период своего существования элементы кадастра и землеустройства объединялись термином «землемерие». Имеются

---

[245] См., напр.: Толковый словарь живаго великорусского языка, Словарь В. Даля: КАДАСТР - оценка сельских имений, по различию их, соображая все местные их отношения; расценка (URL: http://slovardalja.net/word.php?wordid=12487); РЕГИСТР, РЕЕСТР - опись, роспись чего, оглавленье, перепись сподряд вещей, предметов, дел (URL: http://slovardalja.net/word.php?wordid=36533); Энциклопедический Словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона 1890-1907: КАДАСТР — слово это происходит от средневекового лат. catastrum, т. е. capitastrum (от caput — голова), которое означало регистр душ, подлежавших поголовной подати. Ныне под К. разумеют роспись землевладениям, всесторонне описанным и расцененным в видах определения доходности каждого из них и равномерного обложения их поземельными налогами и другими платежами, а затем и самую расценку землевладений. См. Писцовые книги, Поземельное обложение; РЕЕСТР — список, роспись. В правительственных учреждениях ведутся троякого рода реестры: входящих бумаг, исходящих бумаг и настольные реестры. Из настольного Р. должно быть видно, когда какое дело поступило, какое имело движение, когда сделано распоряжение об исполнении. Сверх того закон (ст. 91 Общ. Учр. Губерн., Св. Зак. т. II, изд. 1892) предписывает в каждом присутственном месте вести роспись нерешенным делам. В эту роспись, которая всегда должна лежать на столе присутствия перед председателем, вносятся дела по очереди их поступления, и секретарь отмечает, у кого какое дело в производстве находится (URL: http://www.vehi.net/brokgauz); Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д. Н. Ушакова. Т. 1. – М., 1935; Т. 2. – М., 1938; Т. 3. – М., 1939; Т. 4. – М., 1940. (Переиздавался в 1947-1948 гг.); Репринтное издание. – М., 1995; М., 2000: КАДАСТР - (фр. cadastre) (право). Совокупность разработанных сведений об объектах налогового обложения (URL: http://ushdict.narod.ru/129/w38798.htm); РЕЕСТР - (от латин. registrum - внесенное, записанное; ср. регистр) (офиц.). Опись, список, письменный перечень. Реестр вещей (устар. вещам). Реестр векселей (устар. векселям) (URL: http://ushdict.narod.ru/195/w58574.htm); Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М., 1984: КАДАСТР – систематизированный свод сведений, составляемый периодически или путем непрерывных наблюдений над соответствующим объектом (напр., К. земельный, водный и др.); РЕЕСТР – 1) список, перечень, опись. 2) Книга для регистрации дел, документов, имущества и т.п.; Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М., 1989: КАДАСТР – 1) список лиц, подлежащих обложению подушным налогом; 2) систематизированный свод сведений, составляемых периодически или путем непрерывных наблюдений над соответствующим объектом (напр., К. земельный, водный и др.); РЕЕСТР – 1) перечень, список, опись; 2) книга для записи дел, документов, имущества и т.п.; Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб., 2008: КАДАСТР – опись чего-л., свод сведений о чем-л. || Совокупность данных о количественном и качественном состоянии каких-л. природных ресурсов, их экономическая, экологическая и т.п. оценка; РЕЕСТР – список, письменный перечень, опись; книга для записи дел и документов.

[246] URL: https://rosreestr.ru/wps/portal/cc_ib_about-history-hist_kadastr?param_infoblock_document_path=infoblock-root/cc_ib_about-history-hist_kadastr/index.htm (дата обращения 24.10.2012 г.).

многочисленные указания на проведение землемерных работ в древнем Вавилоне, Египте, Китае, в государствах доколумбовой Америки и др. Так, в Египте кадастровые съемки проводились еще в третьем тысячелетии до н.э., сначала для целей установления границ обрабатываемых участков, позднее – для налогообложения недвижимой собственности и распределения земли[247].

Землемерие в Российской истории непосредственно связано с межеванием, то есть с установлением и утверждением границ земельных участков. Нередко эти термины использовались в законодательстве и в литературе как синонимы и в более широком понимании, чем прямое их значение. Так, рассуждая об истории межевания в России, Ф.Л. Малиновский писал, что изначально оно ограничивалось только установлением межей, исчислением владения по четвертям высеваемой ржи, по копнам сена, описаниями земель и числа дворов; потом стало использоваться действительное измерение земель в натуре без съемки и, наконец, стала использоваться съемка с ее нанесением на план. При этом под съемкой он понимал измерение линий и углов на земле; под нанесением на план – черчение их на бумаге для того, чтобы изобразить вид или подобие некоторой части земли с примечательными предметами на ее поверхности[248].

Ф.Л. Малиновский выделял следующие виды межевания: вотчинное, генеральное, опекунское, специальное, кадастрационное (иллюстрационное или оценочное), военно-топографическое и географическое.

Можно увидеть, что разделение на виды проведено автором по различным основаниям. Тем не менее, наибольший интерес представляет определение кадастрационного межевания. Под таковым автор понимал межевание, имеющее целью оценить имение, привести в известность его чистый доход, чтобы наложить справедливым образом подати с земли. При этом межевании обращается внимание на все причины плодородия и бесплодия земли, на все способы и средства, коими извлекается польза из имения, а это должно быть

[247] История земельных отношений и землеустройства / Под ред. А.А. Варламова. – М.: Колос, 2000. С. 31.
[248] Малиновский Ф.Л. Исторический взгляд на межевание в России до 1765 г. – СПб., 1844. С. 1.

главным попечением, как правительства, так и частных владельцев, писал Ф.Л. Малиновский[249].

Таким образом, говоря о кадастре земель в историческом аспекте необходимо вести речь о межевании и землемерии.

История российского межевания может быть подразделена на несколько периодов. Например, дореволюционные авторы предлагали следующие периодизации.

П. Иванов выделял три периода:

1) от древних времен до единодержавия Перта Великого;

2) до вступления на престол Екатерины II;

3) период полного развития генерального межевания[250].

В.П. Мордухай-Болтовской в числе указанных в самостоятельный этап выделял период царствования Елизаветы Петровны[251].

К.А. Неволин, описывая успехи государственного межевания в России, выделяет три периода:

1) от древнейших времен до Императрицы Екатерины II, именно до издания Ею Манифеста 19 сентября 1765 г.;

2) с 1765 г. до 8 января 1836 г.;

3) с того времени по настоящее (1859 г.)[252].

Первый период для удобства обозрения он делит еще на несколько отделов времени:

1) от древнейших времен до завоевания России монголами – до 1238 г.;

2) от завоевания России монголами до Иоанна III (1238 – 1462 г.г.);

3) от Иоанна III до царя Михаила Федоровича (1462 – 1613 г.г.);

4) от царя Михаила Федоровича до начала самостоятельного царствования Петра Великого (1613 – 1689 г.г.);

---

[249] Там же. С. 2, 4-5.
[250] Иванов П. Опыт исторического исследования о межевании земель в России. – М., 1846.
[251] Мордухай-Болтовской В.П. Межевые законы, с изложением и объяснением. – С.-Петербург, 1893. С. 3-4.
[252] Неволин К.А. Об успехах государственного межевания в России до императрицы Екатерины II. – СПб., 1847; Неволин К.А. Полное собрание сочинений Т. 6. Исследования о различных предметах законоведения. – СПб., 1859. С. 433.

5) с самостоятельного царствования Петра Великого до издания императрицей Екатериной II Манифеста от 19 сентября 1765 г. [253]

С.Д. Рудин, рассматривая деятельность межевой части в России за 150 лет, начиная с 1765 г., разделил этот период на этапы в зависимости от существа задач, которые ставились перед межеванием и межевыми учреждениями. Он делит этот период сначала на 70-летние отрезки, а потом на 35-летние. Так, в 1836 г. было начато специальное размежевание, а в 1906 г. межевая часть была призвана к осуществлению нового вида деятельности по землеустройству крестьян. Кроме того, довольно четкую грань можно провести в конце XVIII века, когда почти прекратилось производство генерального межевания в соответствии с теми задачами, которые были поставлены узаконениями 1766 г., а также – в 1870 г., когда «постепенно созидавшееся руководительство межевою частью со стороны министерства юстиции завершилось Высочайшим повелением о соединении их в одно целое»[254]. Таким образом, С.Д. Рудин выделяет пять периодов в развитии межевания в России (1766 – 1800, 1801 – 1835, 1836 – 1870, 1871 – 1905, 1906 – 1915).

Также автор отмечает, что на таком же 70-летнем промежутке времени отстоят одна от другой две главнейшие меры во времена, предшествующие генеральному межеванию, а именно – сплошное описание и межевание земель по наказу писцам 1684 г. и государственное межевание по инструкции межевщикам 1754 г.[255]

К указанным периодизациям в настоящее время необходимо добавить советский период, в котором выделяется этап активного развития законодательства о земельном кадастре с 1970 г. А также современный период, в котором можно в самостоятельный этап выделить время с 1990 г. по 2008 г.

Недостаточность исторических сведений и неясность экономических отношений в России в разные периоды времени, а также разнящиеся оценки

---

[253] Неволин К.А. Об успехах государственного межевания в России до императрицы Екатерины II. – СПб., 1847. С. 9.

[254] Рудин С.Д. Межевое законодательство и деятельность межевой части в России за 150 лет. 19 сентября 1765 г. – 1915 г. – Петроград. Тип. В.Ф. Киршбаума (отделение), 1915. С. IX.

[255] Там же.

ученых дореволюционного времени далеко не всегда позволяют делать точные выводы относительно правового регулирования и развития отношений по поводу межевания, а дает возможность только строить предположения.

В Древней Руси весьма естественно устанавливается первобытный, простейший способ вымеривания и размежевания земель: обработанное пространство само собою разграничивается от необработанного, считал И.Е. Энгельман[256].

К.А. Неволин предполагал, что в древние времена государственное межевание составляло часть тех обширных работ, которые предпринимало правительство, чтобы узнать свои собственные силы и силы своих подданных, привести в известность все источники доходов, какие могли для него существовать в различных частях его владений, в особенности же земли, ему принадлежавшие…, определить величину народонаселения, в том числе по классам, и, смотря по промыслам и достатку, распределить податных жителей каждого места на известные разряды и участки для платежа податей и отправления повинностей.

Из Русской Правды, прибавлений к ней сыновей Ярослава I и пространной Русской Правды можно сделать вывод о том, что:

различались межи дворовых мест, пахотных земель и земель, на которых росли бортные деревья;

дворовые места огораживались тыном, идущим по меже, а пахотные земли невозделанными узкими полосами, бортные деревья отмечались особыми знаками.

К.А. Неволин предполагает, что утверждение границ происходило гласно, при общем участии лиц, владения которых они разграничивали. Составление описаний земель уже в то время могло происходить в том же порядке, что и в последующие времена[257].

---

[256] Энгельман И.Е. О приобретении права собственности на землю по русскому праву. – Санктпетербург, 1859. С. 4.

[257] См: Неволин К.А. Об успехах государственного межевания в России до императрицы Екатерины II. – СПб., 1847. С. 36, 37, 40-45.

Сравнивая установления Русской Правды о взыскании, налагаемом за порчу межевых знаков (12 гривен) с пенями по другим видам преступлений, А. Станиславский приходит к выводу о том, что такое правонарушение нередко «равняется и даже превышает наказания, установленные за убийство некоторых лиц, а также за увечье, самовольное истязание, нанесение ран и побоев. Отсюда со всею вероятностью заключить можно, что порча и истребление межевых знаков считалась наряду с важнейшими и опаснейшими противозаконными действиями и что законодательная власть имела в виду предохранить от них общество, установляя за них высокие пени»[258].

В современной России до недавнего времени уничтожение или повреждение межевых знаков границ земельных участков признавалось административным правонарушением и наказывалось административным штрафом для граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; для должностных лиц – от пятисот до одной тысячи рублей; для юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей. Но с марта 2015 г. норма ст. 7.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях была признана утратившей силу[259]. Таким образом, сейчас порча межевых знаков не является правонарушением.

Период татарского владычества в истории русского землеустройства связан с проведением первых писцовых описаний, включавших в себя определение площадей, состава, качества, местоположения и принадлежности земельных владений в целях правильного обложения их собственников налогами и повинностями. Из летописей известны описания 1245, 1257, 1275 гг., подобные работы проводились и в начале XIV в.[260]

Для обложения жителей покоренной страны данью монголы сделали им поголовную перепись в 1200-х г.г., которой занимались численники и писцы[261]. Далее монголы стали назначать только общее количество дани, которое должно было уплачиваться с конкретного княжества. Поэтому князьям приходилось

---

[258] См: Станиславский А. Исследование начал ограждения имущественных отношений в древних памятниках русского законодательства / Мейер Д. Юридический сборник. – Казань, 1855. С. 174.
[259] Федеральный закон от 08 марта 2015 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1416.
[260] История земельных отношений и землеустройства / Под ред. А.А. Варламова. – М.: Колос, 2000. С. 34.
[261] Неволин К.А. Указ. соч. С.24-25, 28, 32.

периодически осуществлять перепись своих владений. Таким образом, князь принимал в каждом конкретном случае решение о времени отправления писцов, их назначении, месте, куда они направлялись для описания, пределы их власти, порядок действий. За труды им платилась особая пошлина, а от жителей они получали необходимое содержание.

Налогообложение в то время было посошным, величина сохи в различных княжествах была разной. Главным делом писца было, описывая источники доходов каждого из местных жителей, разделить их на сохи и определить, какого рода и в каком количестве они должны платить подати и исполнять повинности. В общих чертах описывались земельные участки, права на них и повинности, полагавшиеся к исполнению с каждого участка. Границы поземельных владений, как правило, не описывались.

Период с XV до начала XVII в.в. характеризуется следующим.

Во второй половине XV века, в годы царствования Ивана III (1462-1505), начался процесс «собирания» русских земель, приведший к распространению в России унифицированных порядков землеописаний, которые до этого дифференцировались в зависимости от различных требований к их проведению в российских княжествах[262].

В царствование Иванна IV (1533-1584) были описаны едва ли не все земли России.

Указом от 20 сентября 1556 г. был утвержден первый Писцовый наказ, велевший разверстать «землемерием» все поместья, а излишки разделить между неимущими.

По словам В.Н. Татищева, Царь Иоанн Васильевич, усмотревши, что многие дворяне и дети боярские владеют большим количеством вотчинных и поместных земель, а отправляют службу в меньшем размере, чем в каком бы следовало сообразно количеству земли, находящейся в их владении, в 1556 г. повелел уверстать их в поместьях и каждому дать, что следует ему по его службе, а

[262] Гаврилюк М.Н. Правовое регулирование государственного кадастрового учета земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2006. С. 17.

остальное разделить между неимущими. Издавши указ об уверстании дворян и детей боярских в поместных землях, Иоанн IV тогда же издал писцовый наказ с вычислением плоскостей и приложением геометрических начертаний[263]. Для заведования делами поместий и вотчин Иваном IV была учреждена Поместная изба (позднее – Поместный приказ). Ей было поручено главное наблюдение за ходом межевания. Можно сказать, что она стала первым в истории российского государства органом, ведающим земельно-кадастровыми работами. «Наказ Ивана Грозного послужил основанием для составления писцовых книг; в архиве Поместного приказа собирались дела и документы писцовых описаний, которые фактически выполняли функции земельного кадастра»[264].

Время и место, где должно было осуществляться описание земель, определялось усмотрением правительства. Лица, которые в этот период *занимались описанием, назывались писцами, дозорщиками и мерщиками.* Описание каждой области начиналось с главного места и потом по порядку переходило на другие места.

Описывая в каждом месте различные казенные имущества и все статьи казенного дохода, писец указывал, кто из жителей и каким владел податным имуществом, собственным или казенным, и в какой, следовательно, мере должен участвовать в уплате податей и исполнении повинностей, и для этих целей разделял жителей на сохи[265].

Соха – податная единица, которая включала в себя некоторое число тяглых посадских дворов или известное пространство тяглой крестьянской пашни. Особенностью такой окладной единицы являлся уравнительный принцип. Первоначально земля облагалась по её количеству, затем этот принцип изменился: земли стали разделяться по их плодородию. Различалась соха доброй и соха худой земли. Для определения размеров сохи с разного качества земли существовал принцип – «плохое качество земли вознаграждается или прибавкой

---

[263] См.: Судебник Царя Иоанна Васильевича и некоторые государя сего и ближайших его преемников указы, собранные и примечаниями изъясненные В.Н. Татищевым. Издал Миллер М. 1786.). (Цит. по Неволин К.А. Об успехах государственного межевания в России до императрицы Екатерины II. – СПб., 1847. С. 52, 53.)

[264] См.: История земельных отношений и землеустройства / Под ред. А.А. Варламова. С. 36.

[265] См.: Неволин К.А. Указ. соч. С. 76.

её количества, или приравнения её количества к меньшему количеству четвертей лучшей земли»[266].

В основе сохи лежали разные величины: в одних местах в их основу, возможно, клалась преимущественно земля, в других – преимущественно промыслы – все зависело от того, где какая отрасль труда имела место. Обеспечением казенного дохода служило то, что являлось главным источником существования населения[267].

Лицам, вновь получившим в пользование податное имущество, например крестьянам, поселившимся на казенных землях, писец давал льготу на определенное число лет. При описании земель писец указывал, кому принадлежал участок, в чьем находился пользовании (основания, подтверждающие право лица), межи, количество земли по сортам, размер податей и повинностей. То есть, можно сделать вывод о том, что в это время *сами писцы фактически занимались исчислением и установлением налогов.*

Споры, в частности, о межах, могли рассматриваться писцом. По результатам описания писец составлял писцовые (дозорные, приправочные, межевые) книги и выдавал монастырям и общинам выписки из них. Если писец осуществлял размежевание земель, то их владельцам выдавал межевые грамоты с описанием межей. Для обозначения границ участков копались межевые ямы. В землях пахотных оставляли межу без возделывания.

В случае отвода земель чиновниками составлялись отказные (раздельные, отдельные) или отводные книги, в которых нередко указывались межи.

В присутственных местах, учрежденных для управления городов и уездов, хранились дачи или даточные книги, в которых указывалось качество, количество и место отведения земель по распоряжению правительства в вотчинное или поместное владение[268].

Чертежи составлялись в основном при разрешении земельных споров.

---

[266] Ключевский В.О. Сочинения в восьми томах. Курс русской истории. Том 3. – М.: Издательство социально-экономической литературы, 1958. С. 217. (Цит. по: Никиткова У.О. История и современность земельного налогообложения в России // Финансовое право и управление. 2013. № 1.)

[267] См.: Иванов П. Северные писцовые книги как материал для истории обложения. – М., 1900. С. 23, 30.

[268] См.: Там же. С. 91-92.

Таким образом, посредством писцового земельного учета концентрировались сведения о земельной регистрации, о количестве и качестве земель и сравнительной их оценке[269].

Подводя некоторые итоги рассмотрения межевания в Древней Руси, можно сделать вывод о том, что первоначально возникла необходимость в установлении межевых знаков по границам земельных участков. Межи участков в натуре существовали с древних времен. Далее образовалась потребность в составлении словесного описания участков с учетом качества земель. Целью составления описаний участков было установление и взимание налогов. Составление описания земельных участков и установление налогов входило в обязанности специальных государственных чиновников – писцов.

§ 3.2. Кадастр и межевание в России в XVII – XVIII веках до Манифеста 1765 года

В начале XVII в. земельные дела в Российском государстве были чрезвычайно запутаны. Смутное время, быстрая смена правительств создали условия для расхищения земель, незаконного их приобретения. Взятые для исправления земельных дел после долгих лет смуты новые писцы и межевики по своей неопытности, неумению, а зачастую и недобросовестности только усложняли ситуацию. Современник писал об этих межеваниях: «А сие весьма неправо деется: писцы и переписчики и дозорщики пустоши и жилые деревки как кому слывет именно пишут… не то б, что ее омерять, но и глазами не видав… И от того многое множество ссор и убийств чинятся»[270]. Нельзя не отметить, что на современном этапе масса нарушений в рассматриваемой сфере также связана нередко с тем, что кадастровые инженеры не выезжают на обмеряемый земельный участок, а составляют его описание, руководствуясь только документальными сведениями.

---

[269] Гаврилюк М.Н. Указ. соч. С. 20.
[270] См.: История земельных отношений и землеустройства / Под ред. А.А. Варламова. С. 44.

Во времена нашествия поляков многие документы на землю, хранившиеся в Москве, были утрачены. Составленные ранее описания теперь не соответствовали положению большей части жителей. Было необходимо принять меры к более равномерному распределению налогового бремени.

Сборы пятинных и запросных денег, составлявшие значительную долю прямых налогов в эпоху после смуты, были построены на отличных от посошного налога основаниях, в особенности по отношению к населению посадов[271]. Этими сборами несколько смягчалась острая нужда в производстве поземельного кадастра[272].

В 1622 г. был издан Писцовый («валовой») наказ, который предполагал валовое описание всех земель того уезда, в который был направлен писец. Этот акт составленный в конце 1622 г., дополненный после пожара 1626 г. (положениями о недействительности дозорных выписок), при котором сгорели все писцовые и дозорные книги, служил руководством при производстве писцовых описаний по крайней мере до 70 г.г. XVII века[273].

Надо отметить, что к этому времени начиная с 1609 г. Поместная изба стала именоваться Поместным приказом. В его полномочия входило изготовление грамот на жалованные поместья и вотчины, разбор дел о переходе имений от одного лица к другому, рассмотрение споров, возникавших при писцовом межевании, взыскание пошлин с производства поместных и вотчинных дел, раздача земель, верстанных окладами, по просьбам чинов[274].

В соответствии с Наказом писцы должны были осуществлять регистрацию сельского населения с указанием в писцовых книгах числа дворов данного селения и живущих в каждом дворе поименно, а также измерение всех угодий, составляющих конкретное владение. Все сведения должны были собираться в Поместном приказе.

---

[271] Веселовский С.Б. Семь сборов запросных и пятинных денег в первые годы царствования Михаила Федеровича. – М., 1908. С. 7, 25. (Цит. по: Седашев В. Очерки и материалы по истории землевладения Московской Руси в XVII веке. – М., 1912. С. 14.)

[272] Седашев В. Очерки и материалы по истории землевладения Московской Руси в XVII веке. – М., 1912. С. 14.

[273] См.: Там же. С. 19-20.

[274] Малиновский Ф.Л. Исторический взгляд на межевание в России до 1765 г. – СПб., 1844. С. 138.

Писец должен был представить высшей администрации дозорную книгу и чертеж. Чертеж был обязателен только в случае, когда владельцы эксплуатировали свои участки (борти, леса, бобровые гоны) наездами. Межи должны были устанавливаться только тогда, когда в этом существовала необходимость, т.е. в случаях возникновения или угрозы возникновения споров между владельцами участков. Споры могли разрешаться писцами.

Наказ требовал обязательного составления по отдельным станам и для всего уезда особых перечневых списков, в которых должно быть показано «что за кем живущего и пустого». Эти перечни должны были быть изготовлены писцами до приезда в Москву и сданы в Поместный Приказ[275].

В Наказе закреплялся принцип гласности писцовых книг. Писцам поручалось после описания всего города собрать всех помещиков и вотчинников и зачитать им составленные книги (перечни).

Списки писцовых книг хранились не только в Поместном Приказе, но и у местных воевод и губных старост. У них можно было получить необходимые справки.

Наказ 1622 г. преследовал три цели сплошного описания земель в государстве: юридическую (ликвидация незаконных приобретений, разрешение земельных споров и межевание спорных земель), финансовую (оценка земель по качеству почвы), экономическую (равномерность распределения угодий в поместьях и вотчинах, отдача оброчных земель в аренду исключительно крестьянам)[276].

По мнению В.О. Ключевского, книги этой переписи имели полицейско-финансовое назначение привести в известность и укрепить на местах податные силы, какими могла располагать казна; с этой целью пользовались ими по отношению к крестьянам и впоследствии, со времени Уложения[277]. При своем кадастровом и финансовом значении писцовые книги помогали совершению разных гражданских и других актов: по ним разрешались поземельные споры,

[275] См.: Седашев В. Указ. соч. С. 133.
[276] См.: Седашев В. Указ. соч. С. 144.
[277] Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. – М., 2005. С. 514.

укреплялись права на владение недвижимостями, производился сбор даточных людей[278].

В это время начался переход к новой системе налогообложения. Переход от посошного обложения к подворному, как окладной единице, произошел не сразу, а через промежуточную ступень, «живущую четверть».

При определении поземельного тягла предполагалось брать в расчет не просто наличную тяглую пашню, а и наличные рабочие силы и местные сельскохозяйственные условия: планировалось обложить не только пашню, но и самого пахаря с целью заставить его пахать больше. Это соображение и руководило установкой разнообразного и изменчивого дворового состава, какой полагался на живущую четверть в разных уездах. Однако, обложение, построенное на двух различных основах, поземельной и подворной, путало и плательщика, и раскладчика. Эта двойственность увеличивала технические неудобства сошного письма[279].

При царе Алексее Михайловиче (1629 – 1676) в Уложение 1649 г. было включено несколько статей, относящихся к межеванию (свод межевых законов). Устанавливались правила межевания по частным просьбам тех поместий и вотчин, которые не были ранее размежеваны писцами. По просьбе частного лица правительство присылало межевщика, снабдив его выпиской из писцовой книги. Межевщик, уличенный в неправильном межевании из корыстных побуждений, должен был подвергнуться наказанию кнутом на торгах, а спорная земля должна была достаться другому лицу.

В 1679 г. был принят Указ, который предусматривал послать в Московский уезд и во все города межевщиков, чтобы они размежевали поместные и вотчинные земли там, где этого ранее не было сделано, в соответствии с Уложением царя Алексея Михайловича. В спорных местах старые дачи должны были вымеряться на основании даточных книг. Составленные межевые книги межевщики должны были подавать в Поместный приказ.

---

[278] Ключевский В.О. Указ. соч. С. 540.
[279] Ключевский В.О. Указ. соч. С. 544.

История сошного письма заканчивается, полагал П. Иванов, в 1679 г. – уничтожением данных денег и переводом стрелецких и ямских с сох на дворы. Хотя большинство писцовых книг 1670-80-х г.г. продолжают переводить землю в сошное и вытное письмо; однако этот перевод не имел уже никакого практического значения. Цели поземельного кадастра изменились: прежние фискальные уступили место правовым. Это было переходное время от местных измерений, условия применения которых или были неизвестны, или игнорировались Москвой, к их единству, выразившемуся во введении одной общей единицы – двора. Но это было переходом не от неравномерности к равномерности обложения, как это думали писцы, а от местной системы равного распределения к московской[280].

К 1688 г. (во многом из-за Турецкой войны) дело общего межевания совершенно остановилось.

Межевание в то время регулировалось как отдельными узаконениями, так и Писцовыми наказами (1680, 1681, 1682, 1683, 1684 гг.). В соответствии с указанными актами (ключевым из которых можно назвать Наказ 1684 г.) руководил межеванием фактически Поместный приказ, т.к. он заведовал большей частью земель. Происходило также межевание земель, которыми заведовали другие Приказы.

К полномочиям Поместного приказа относилось исчисление податей, которым прежде занимались писцы по уездам. Под влиянием Поместного приказа, заведовавшим системой писцовых книг, образовалась форма разграничения земель: писцы, начав свое дело в видах кадастровых, перешли к поверхностному описанию дач, собственно для определения их рубежей[281].

Валовой писец измерял и межевал все в округе земли; проверял правоустанавливающие документы, разбирал споры о поземельной собственности и межах; производил суд и взыскания в случаях различных нарушений; осуществлял перепись крестьян и людей каждого владельца (не расписывая их по

[280] См.: Иванов П. Указ. соч. С. 14, 15-16.
[281] См.: Мордухай-Болтовской В.П. Межевые законы, с изложением и объяснением. – С.-Петербург, 1893. С. 16-17, 22.

сохам, т.к. это была прерогатива Поместного и других Приказов); отводил лицам вновь пожалованные земли; продавал примерные земли помещикам, во владении которых они находились; отдавал в оброчное содержание бортные угодья и другие оброчные статьи, находившиеся на казенных землях.

Межевание должно было осуществляться в присутствии владельцев земель, старожилов, поместных и окольных жителей. Все земли должны были межеваться подряд, а не выборочно. Если отсутствовал спор, то межевать можно было чересполосно. Доказательством владения землей в определенных границах признавались писцовые книги и старые межи. Если не было старых межей, то границы должны были отыскиваться посредством старожилов. Если таковых не было, то земли должны были размежевываться по дачам, т.е. на основании даточных книг. Если владельцы договаривались о меже, то по ней и должно было осуществляться межевание. При межевании должно было осуществляться измерение земель. Примерные земли, которые обнаруживались у вотчинников в их межах и гранях, оставлялись все им без взыскания каких-либо денег в казну. В качестве межевых знаков, как и прежде, применялись урочища, деревья с гранями, столбы, ямы, полосы невозделанной земли. Все, что происходило при межевании, должно было записываться подьячим в полевую книгу. На основании этих книг должны были составляться межевые книги, которые подписывались всеми присутствующими. Далее писцы отправляли их в Приказ, направивший их.

Из межевых книг Приказ должен был давать выписки владельцам участков (в бесспорных случаях) (1687 г.).

Таким образом, правила межевания, изложенные в Писцовых наказах 1680-х г.г., были схожи с теми, что действовали ранее. Но то, что прежде совершалось преимущественно по обычаю, то приняло теперь форму закона. При этом новыми актами эти обычаи были объяснены, дополнены и отчасти изменены.

Межевание теперь было по большей части отделено от описания земли в других отношениях, то есть от распределения жителей по сохам. Утвердился новый порядок распределения податей и повинностей не по сохам, а по дворам (который позднее был заменен на обложение по душам).

С установлением Петром I в 1718 г. подушной подати вместо писцовых книг для сбора налогов были введены подушные переписи-ревизии, а составление поземельных книг было признано излишним.

По мнению В.О. Ключевского, при всей видимой финансовой нерациональности подушное обложение в XVIII в. оказало благоприятное действие на сельское хозяйство. Старые прямые налоги, поземельный посошный и сменивший его подворный, в основе своей тоже поземельный, тяжестью своей вынуждали крестьян и землевладельцев сокращать тяглую пашню, наверстывая убыль земельного дохода разными ухищрениями в обход казенного интереса.

С переложением налога на души, то есть прямо на труд, крестьянин платил все те же 70 копеек с души, пахал ли 2 или 4 десятины. Так в древней Руси прямой налог, связанный с землей, отрывал крестьянский труд от земли; со времени Петра I подушный налог, оторвавшись от земли, все крепче привязывал крестьянский труд к земле. Русская земля в XVIII в. распахалась, как не распахивалась никогда прежде[282].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в период, когда государство заинтересовано во включении в оборот как можно большего количества земель (что неоднократно декларировалось в действующих в современной России нормативных правовых актах), налогообложение земли исходя из площади земельного участка и его рыночной ценности, едва ли способствует достижению этой цели. Фиксированные же (и не слишком высокие) суммы налога, по крайней мере, с участков, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, позволяют их правообладателям, которым заранее известна сумма земельного налога, обрабатывать максимально возможное количество земли, и получать в связи с этим больший доход.

По всей видимости, с изменением системы налогообложения, а также в связи с непрекращающимися войнами в период правления Петра Великого для общего межевания было сделано крайне мало. Тем не менее, подверглись размежеванию отдельные районы России (в 1693 г. Ефремовский уезд, в 1711 и 1712 г.г. была

[282] Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. – М., 2005. С. 673.

сделана опись земель около С. Петербурга по берегам Невы и др.). Само межевание стало геометрическим и стало производиться на основе геодезических методов.

Указом 12 августа 1712 г. Поместный приказ был подчинен ведению Правительствующего Сената. С 1718 г. он состоял в заведывании Юстиц-Коллегии, в которую подавались апелляции на него.

В 1721 г. была учреждена Вотчинная коллегия[283]. С марта 1722 г. ей было запрещено раздавать казенные земли. Таким образом, были разведены по разным ведомствам управленческие полномочия государства и полномочия по реализации государством правомочий собственника.

К Коллегии перешли функции, связанные с дворянским землевладением. В ней хранились все дела поместий и вотчин, писцовые, дозорные, межевые, переписные и отказные книги и межевые планы вплоть до учреждения в 1768 г. Межевого (Государственного) архива. В компетенцию названного органа входило регулирование описания и учета землевладений во всех российских губерниях, выдача выписок о земельных участках и т.д. В соответствии с Указом от 21 января 1726 г. в Архиве Вотчинной коллегии должны были содержаться сведения о каждой деревне до последней пустоши по алфавиту, чтобы «видно было, как она от самой писцовой книги и по всем дачам от одного до другого переходила»[284]. Кроме того, должен был вестись и реестр по именам вотчинников.

Петровское время, полагает Е.Н. Иванова, было ознаменовано для российского земельного кадастра как прогрессивными, положительными сторонами – составлением карт, продолжением межевых работ на индивидуальных участках, так и некоторым регрессом – распределением документов на землю среди множества ведомств, отказом от учета качественных свойств земли[285].

---

[283] Кавелин С.П. Межевание и землеустройство. Теоретическое и практическое руководство. – М.: изд-во м-на «Правоведение» Голубева И.К., 1914. С. 10.

[284] Малиновский Ф.Л. Исторический взгляд на межевание в России до 1765 г. – СПб., 1844. С. 143.

[285] Иванова Е.Н. Правовое регулирование кадастрового учета земель (эколого-правовой аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2012. С. 25.

Императрица Анна Иоанновна считала крайне необходимым провести общее межевание, т.к. границы многих участков стерлись, а на межах происходили споры и смертоубийства. Поэтому в 1731 г. она повелела послать во все города валовых межевщиков с геодезистами. По каждой даче должны были составляться две ландкарты, одну из которых необходимо было отдать владельцу участка, а другую вместе с межевыми книгами представить в Вотчинную коллегию. Но инструкция проведения такого межевания так и не была разработана из-за трудностей, возникших в связи с существенными изменениями земельных отношений (смешение вотчин и поместий, изменение порядка приобретения и укрепления земельной собственности).

При императрице Елизавете Петровне до 1755 г. межевание проводилось только в частных случаях.

13 мая 1754 г. была высочайше утверждена Межевая инструкция[286]. Она во многом основывалась на Писцовом наказе 1684 г.

Постановления, относящиеся к технической части межевания, были изложены в ней с учетом успехов, сделанных в эпоху Петра Великого в области развития геодезии, закреплялась необходимость проведения геометрического межевания с помощью математических инструментов.

Для высшего управления делами была учреждена Главная межевая канцелярия при правительствующем Сенате. В каждой губернии на время межевания предполагалось учреждать губернскую межевую канцелярию. Но в 1762 и 1763 г.г. главная и губернская межевые канцелярии были упразднены с передачей их обязанностей Вотчинной коллегии, как учреждению, ведавшему земельными делами и имевшему архив с документами на все земельные владения.

Межевщиками были штаб- и обер-офицеры. При них должны были находиться офицер геодезии или геодезист, три канцелярских служителя и 11 солдат. Межевщики, офицеры геодезии или геодезисты и канцелярские служащие должны были получать жалование от казны.

---

[286] Инструкция как при размежевании во всем государстве земель межевщикам и прочим, до кого сие принадлежит, поступать. Утверждена маия 13 дня 1754 г. – Санктпетербург. При Имп. Акад. наук июля 7 дня 1754. // Межевая инструкция. – М.: Синодальная тип., 31 августа 1754. – 90 с.

Обязанностью межевщика было привести в порядок и поставить на твердом основании поземельное владение. Он должен был руководствоваться копиями писцовых и межевых книг, хранящихся в Вотчинной коллегии, выписями и крепостями владельцев земельных участков и смежных с ними. При отдаче примерной земли, которая должна была делиться между всеми смежными соседями, было велено взыскивать в казну по 10 копеек за каждую десятину. Если владелец не мог представить никаких документов на землю, то земля должна была у него отбираться в казну.

Именно это последнее указание Межевой инструкции стало тормозом в проведении межевания. По этому поводу К. Победоносцев писал: если бы государство стало требовать крепостей на всякое владение, оно задало бы себе задачу неразрешимую и стеснило бы владельцев напрасно отобранием земель, в которых само не нуждалось для своего употребления. Притом, если бы, как предполагалось в первой межевой инструкции, с межеванием соединено было общее возбуждение сомнений о праве владельцев – даже там, где сомнения и спора между самими владельцами не было, и если бы по поводу межевания всякой дачи само государство являлось стороной, требующей документальных доказательств от частного владельца, - в таком случае последовало бы смешение вотчинного начала с межевым в одном производстве, и по всем дачам возникли бы сами собой сложные тяжбы, для разрешения коих государство не имело средств и способов, кроме произвола. И так понятно, почему первая межевая инструкция Императрицы Елизаветы, предъявлявшая строгое требование крепостей, встречена была таким недоверием и страхом: владельцы опасались ревизии и редукции своих владений[287].

Рассмотренный период характеризуется изменением системы налогообложения с посошного на подушное, что способствовало активизации использования сельскохозяйственных земель. Межевание земель в большей степени стало ориентировано не на экономическую оценку земель и их

[287] Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Ч. 1. Вотчинные права. – Санктпетербург: Синодальная типография, 1896. С. 143.

доходности, а на определение границ земельных участков, как объектов земельных отношений.

§ 3.3. Развитие землеустройства от генерального межевания до 1917 года

Следующей вехой в истории развития межевания в России служит издание **Екатериной II Высочайшего Манифеста о генеральном размежевании земель по всей Империи от 19 сентября 1765 г.**

Целью генерального межевания было – «утвердить навсегда непременные границы окружных владений, превратить неизвестное владение в известное, так чтобы впредь не было уже владения безмерного; установить полное согласование границ владения с пределами права, вообще владения с правом и права с владением»[288].

В Манифесте указывалось, что государственное межевание должно осуществляться не по крепостям, как ранее, а по действительным владениям. Оно должно проводиться не к имени каждого владельца, а к единицам владения. Межевщикам не дозволялось решать вопросы о правах владельцев на землю. Они были названы землемерами, им позволено было исследовать споры о границах. Для разрешения этих споров, а также осуществления надзора за ходом генерального межевания в каждой межуемой губернии должны были быть созданы межевая канцелярия, и на две или три провинции – межевая контора. До тех пор, пока будет продолжаться межевание всей империи, канцелярии и конторы должны были переводиться из одной губернии (в которой завершено межевание) в другую (где межевание будет начато).

Высочайшим указом от 8 октября 1765 г. в составе Правительствующего Сената была учреждена Межевая экспедиция, наделяемая правами департамента Сената «для главного правления и апелляции» по делам, связанным с государственным межеванием. Губернской межевой канцелярии и провинциальным конторам велено быть в местах, назначенных межевой

[288] Там же.

экспедицией. При этом апелляционные инстанции представляли: провинциальные конторы – над землемерами, губернская канцелярия – над провинциальными конторами и землемерами своей части, а межевая экспедиция Правительствующего Сената – над губернскими канцеляриями. Проект штата канцелярий и контор с расчетом необходимого количества землемеров, а также доклад Межевой экспедиции были Высочайше утверждены 31 декабря 1765 г. Однако, до 1777 г. действовала по всем губерниям одна Московская губернская межевая канцелярия. В 1777 г. по Высочайше утвержденному 24 января докладу Межевой экспедиции Правительствующего Сената, было окончательно закреплено такое положение Московской межевой канцелярии, как учреждения, ведающего всеми межевыми конторами[289].

В то же время Межевой экспедицией была пересмотрена Межевая инструкция 13 мая 1754 г., в результате чего были утверждены Высочайшие инструкции от 13 февраля 1766 г. «землемерам к генеральному всей империи размежеванию»[290] (далее – Инструкция землемерам) и от 25 мая 1766 г. – «межевым губернским канцеляриям и провинциальным конторам»[291] (далее – Инструкция канцеляриям).

Межевая инструкция, Инструкция землемерам и Инструкция канцеляриям содержали подробные правила осуществления работ по межеванию.

Инструкция землемерам и Межевая инструкция предусматривали, что в задачи генерального межевания, помимо «утверждения спокойного владения землями», входило собрание землемерами нужных для государственного управления сведений о земельных владениях. В планах и межевых книгах должны были содержаться сведения о площади земельных владений, распределении в них земель по угодьям, постоянных предметах местности (селенья, дороги, реки и т.п.).

---

[289] Рудин С.Д. Межевое законодательство и деятельность межевой части в России за 150 лет. 19 сентября 1765 г. – 1915 г. – Петроград. Тип. В.Ф. Киршбаума (отделение), 1915. С. 6, 8, 155.

[290] Инструкция землемерам к генеральному всей Империи нашей земель размежеванию. – Санктпетербург. Печатана при Сенате 13 февр. 1766. – 50 с.

[291] Инструкция межевым губернским канцеляриям и провинциальным конторам. – Санктпетербург. Печ. при Сенате маия 25 дня 1766. – 104 с.

Кроме того, Инструкцией канцеляриям землемерам было поручено составлять так называемые «экономические и камеральные примечания» или «экономические журналы», с занесением в них при осуществлении генерального межевания, сведений о судоходстве на протекающих в уезде реках, о занятиях, промыслах и торговле жителей, о качестве пашенных земель, о лесах, мельницах, фабриках и заводах, об экономическом положении дворцовых и казенных крестьян и пр. На основе этих экономических журналов землемеров в межевых конторах и канцеляриях должны были составляться такие же журналы на уезды в дополнение к уездным планам. Таким образом, собиралась информация о развитии видов производства, о социально-экономическом положении населения, о топографии конкретной местности.

Инструкция землемерам обязывала межевые канцелярии и конторы снабжать землемеров, осуществляющих генеральное межевание, копиями планов на окончательно обмежеванные земли. Если таких планов в указанных учреждениях не оказывалось, то землемеры были вправе брать подлинные планы на эти земли у их владельцев и снимать с них копии, удостоверяя своей подписью и подписью владельца. Подлинники должны были быть возвращены владельцам.

Инструкция 13 мая 1754 г. и Инструкция землемерам, также как и наказ 1684 г. предписывали начинать межевание с городских земель (располагающихся в данном уезде), а потом межевать остальные земли в уезде последовательно «сряду, а не по выбору».

Так как все владельцы земельных участков (или их поверенные) должны были непосредственно участвовать в межевании, то губернские, провинциальные и воеводские канцелярии по прибытии в город землемеров обязывались опубликовать объявление о предстоящем межевании. Земли не явившегося владельца межевались по отводу жителей селенья и смежных владельцев. В проведении межевания также должны были участвовать старожилы (не моложе 50 лет), которые могли указать на ранее существовавшие межи, и понятые.

В полномочия землемера входило осуществление следующих действий: 1) ведение особого акта при межевых действиях;2) технические измерения границ

межуемых владений и съемка внутренней ситуации; 3) наложение знаков на границах этих владений; 4) составление на них планов и межевых книг.

В полевой журнал (полевую записку) землемер (который в соответствии с Инструкцией канцеляриям совмещал в одном лице еще и геодезиста) должен был записывать каждодневно числовые данные измерений, время начала межевания, количество земель в межуемом владении, протяжение меж, пройденных каждый день, существо возникших споров, показания понятых. По итогам межевания землемер составлял межевой план и межевую книгу.

Межевая инструкция и наказы XVII века предписывали ставить на всех поворотах межи, а также через каждые 100 саженей по меже, большие столбы с гранями и рыть ямы, в лесах делать просеки, а на полях – межники.

На планах по границам владений должны были быть показаны межевые знаки. Планы должны были подписываться землемерами, владельцами участков и всеми присутствовавшими. То же относится и к межевым книгам, которые должны содержать название уезда, обмежеванного владения и его владельцев, последовательное описание границ владения, с определяющими их числовыми данными мер линий, углов, наложенных на них межевых знаков, угодий, находившихся по обе стороны межи, смежных владений и владельцев, количество земли в обмежеванном владении (по угодьям и общее), названия селений и число в них душ.

Инструкция землемерам предусматривала принцип единства системы межевания. Согласно п. 9 в случаях, когда участки были обмежеваны, но у их правообладателей отсутствовали планы на них (не были выданы или были утеряны), то в отношении таких участков землемерам было предписано проводить съемку в соответствии с порядком, установленным Инструкцией для того, чтобы все правообладатели участков и земские правительства имели обо всех владениях одинаковые планы с указанием внутренней ситуации.

По планам и межевым книгам впредь должны разрешаться споры об обмежеванных землях, а для неразмежеванных при генеральном межевании владельцев участков – по сохранившимся писцовым книгам. Планы и межевые

книги должны были служить по закону на будущее время «несомненным и непоколебимым доказательством владения и всеми теми землями, всякими урочищами и угодьями, кои к которому селению или пустоши примежеваны, и впредь всякие споры о тех землях разбирать и разрешать единственно выданными на оные владельцам планами и межевыми книгами». А «писцовые книги принимаются за доказательство: 1) в спорах о землях тех губерний, в которых не было генерального межевания; 2) в спорах по землям в губерниях, размежеванных между владельцами, коих селения и земли обведены были при генеральном межевании одною окружною межою, без специального размежевания. Напротив того, в губерниях размежеванных споров по землям никакими прежних дач писцовыми книгами и всякими оных приурочиваниями не разнимать и не решать, но рассматривать и разрешать оные единственно по выданным планам и межевым книгам»[292].

Документы, подготовленные землемерами, направлялись в межевые канцелярии и конторы. Действия этих учреждений заключались в следующем:

1) по спорным делам – в разрешении споров о границах земель;

2) по бесспорным делам и делам о приведении в исполнение решений по спорам – в освидетельствовании и утверждении межевых книг и планов (что они составлены согласно Инструкции канцеляриям, в соответствии с полевым журналом, а также то, что земли правильно исчислены), отсылке их на хранение в Вотчинную коллегию, а на казенные земли – в заведовавшие ими места, изготовлении с них копий и выдаче их (за плату) владельцам обмежеванных земель;

3) рассмотрение жалоб на действия землемеров.

Если по итогам рассмотрения жалобы виноватым оказывался землемер, то, при отсутствии умысла и корысти в допущенных им ошибках в деле, он подвергался: за первое нарушение – аресту на неделю, за второе – аресту на 2 недели и вычету месячного жалования, за третье – аресту на 3 недели и вычету

[292] Цит. по: Победоносцев К. Курс гражданского права. Ч. 1. Вотчинные права. – Санктпетербург: Синодальная типография, 1896. С. 705.

двухмесячного жалования, за четвертое – землемер лишался права заниматься межевым делом.

Инструкция землемерам запрещала им межевать свои собственные земли, а также земли своих родных, родственников и свойственников, и лиц, с которыми у них происходят тяжбы. Межевание таких земель они должны были передавать ближайшим землемерам, донося об этом межевой канцелярии или конторе (п. 119 Инструкции землемерам).

Инструкция 13 мая 1754 г. предписывала, в частности, межевщиков, виновных в неправильном межевании, а также за примежевание примерных земель владельцам и за неправильный отвод земель по их качеству, подвергать: за первую вину – штрафу по 10 руб. с неправильно отмежеванной десятины, за вторую вину – по 20 руб. 50 коп. за день, считая от времени неправильного межевания до возвращения земель потерпевшему, в его пользу, а за третью вину – лишению ранга и ссылке в каторгу, с отобранием половины недвижимого имения межевщика в пользу потерпевшего. Такое же наказание должно было применяться к офицерам геодезии и геодезистам за неправильное составлении записок и планов.

Таким образом, законодательство устанавливало достаточно суровое наказание для землемеров, некачественно осуществивших свою работу, а также предусматривало меры, способствовавшие сокращению количества межеваний, проводимых землемерами с личной заинтересованностью. Надо отметить, что современное российское законодательство не содержит запретов для кадастровых инженеров на межевание своих земельных участков и участков, принадлежащих их родственникам. Что касается ответственности кадастрового инженера за умышленные и непреднамеренные ошибки в документах составленных им (о чем речь пойдет в главе 6 настоящей работы), то действующее законодательство предусматривает сравнительно менее серьезные меры.

Одновременно с государственным межеванием по ходатайствам владельцев, нуждавшихся в срочном отграничении их земель от смежных владений, производилось и так называемое «особое межевание», порядок осуществления

которого был установлен еще уложением 1649 г. Он заключался в том, что по ходатайствам заинтересованных лиц Поместным приказом, а впоследствии – заменившей его Вотчинной коллегией направлялись межевщики для установления границ владений на местности. После учреждения Московской губернской межевой канцелярии (на основании штата 31 декабря 1765 г.), в ее ведение были переданы из Вотчинной коллегии дела по особым межеваниям.

В Межевой инструкции порядок осуществления особого межевания был повторен, но ею было предписано, что межевание казенных земель производится за счет казны, а частных – за счет владельцев. Таким образом, была введена плата за межевание, осуществляемое по заявлениям частных лиц.

Особое межевание не могло осуществляться в тех городах и уездах, где велось генеральное межевание. О назначении особых межеваний сведения также должны были публиковаться в газетах.

В целях сокращения числа ошибок в документах, Экспедиция предписала Межевой канцелярии «наикрепчайше» наблюдать, чтобы планы и межевые книги были верны «не только сами в себе и сходственны во всем с постановленными формами[293], но сходственны были и границы тех селений и пустошей с прикосновенными к ним посторонними дачами по специальным на те дачи и по генеральному планам, дабы после никаких из того затруднений и нерешимостей выйти не могло» (Указ 3 октября 1777 г.)[294]. Кроме того, узаконениями генерального межевания была установлена систематизация межевых актов: предписывалось составлять генеральные планы на уезды, в масштабе 1 верста в дюйм, с изображением границ и внутренней ситуации всех обмежеванных в уезде дач.

Таким образом, можно предположить, что в этот период времени межевые книги и планы представляли собой не разрозненные документы на каждый

[293] Формы межевых книг и других документов были утверждены Наставлением Правительствующаго сената из Межевой експедиции определенным к государственному земель размежеванию землемерам, С изъяснением, какою методою и верными правилами оное размежевание производить, дачи с ситуациею снимать, и стого генеральной и специальной планы сочинять, С приобщением форм всем письменным землемерами производствам, и что всерьх того в следствие конфирмованных инструкцей землемерам же и межевым канцеляриям с канторами исполнять должно, Что разделяется на пять частей. Санктпетербург. Сенатская тип. 1766. – 48 с.

[294] Рудин С.Д. Межевое законодательство и деятельность межевой части в России за 150 лет. 19 сентября 1765. – 1915 г. – Петроград. Тип. В.Ф. Киршбаума (отделение), 1915. С. 159.

отдельный земельный участок, а составленные по единообразным формам, образовывали некую систему, в которой документы на смежные участки при их совмещении давали представление о достаточно обширной территории. На основании описания одного участка можно было составить мнение о соответствующих границах смежных с ним участков, на основе этих описаний составлялись карты (генеральные планы) уездов.

В 1786 г. вместо Вотчинной коллегии был учрежден Вотчинный департамент для выдачи справок и составления описей. Архив Вотчинной коллегии переименован в Государственный архив[295].

В 1794 г. Межевая экспедиция была переименована в Межевой департамент Правительствующего Сената. В 1796 г. последовало Высочайшее повеление о распространении на этот департамент общего с другими департаментами порядка переноса дел в общее собрание Сената[296].

Открытое в 1766 г. генеральное межевание представляло меру, подлежавшую применению на всем пространстве Российской Империи. Но в действительности оно охватило только около 36 губерний и притом некоторые из них не полностью. Генеральное межевание Прибалтийских и Привислинских губерний и Сибири не было начато[297].

Стоимость генерального межевания только за 30 лет его производства составила 5400 тысяч рублей. Из этой суммы около 2,5 миллионов рублей были покрыты главным образом пошлинами, взимавшимися с владельцев обмежеванных земель за «приложение печатей к их планам». Остальная сумма в 2900 тысяч рублей была отнесена на счет казны[298].

С.Д. Рудин полагал, что в 1860-х г.г. генеральное межевание почти полностью отошло в область истории[299].

Однако, по мнению К. Победоносцева, высказанному им в своей монографии 1896 г., генеральное межевание еще продолжалось. Но все же, предположенная

---

[295] См.: Малиновский Ф.Л. Исторический взгляд на межевание в России до 1765. – СПб., 1844. С. 142.
[296] См.: Рудин С.Д. Указ. соч. С. 186.
[297] См.: Рудин С.Д. Указ. соч. С. 516-517, 539.
[298] Илюшина Т.В., Максудова Л.Г., Полянцева И.Б. История земельных отношений. Часть I. – М., 2005. С.39.
[299] См.: Рудин С.Д. Указ. соч. С. 539.

цель – прекратить неизвестность владения – достигнута была генеральным межеванием только отчасти, а само оно только отчасти могло иметь ее в виду. Генеральное межевание должно было определить только границы окружной дачи; если бы эта дача вмещала в себе исключительно единое право собственности, принадлежала одному только владельцу, то цель достигнута была бы вполне и генеральным межеванием. Но такое единство владения существовало только в редких случаях. К устранению этого неудобства, сделавшегося, наконец, великим общественным бедствием, служили правила специального или внутреннего размежевания дач, которое, так же, как и генеральное межевание, не приведено еще к концу в России[300].

При всей пестроте межевого законодательства, образовавшейся на пути его движения с 1756 г. до 1835 г., оно сохранило в достаточной мере внешнюю стройность, группируясь, за некоторыми исключениями, около Инструкции землемерам и Межевой инструкции, как центральных и основных законодательных актов по межеванию. К тем или иным статьям этих инструкций относились отдельные узаконения и разъяснения Правительствующего Сената, издававшиеся по мере хода генерального межевания.

С 1 января 1835 г. вступил в силу Свод законов межевых, изданный в 1832 г. в виде 2 частей X тома Свода законов Российской Империи. В нем (как и прежде) в качестве целей государственного межевания указывались: 1) приведение в известность количества земель и угодий, как всех вообще, так и в частности принадлежащих казне; 2) утверждение спокойствия владельцев постановлением правильных и несомненных границ поземельного владения.

В период с 1836 по 1842 гг. законодательно уделялось большое внимание государственному специальному размежеванию, которое было направлено на устранение чересполосицы. Начало борьбе с чересполосицей было положено Высочайше утвержденным 8 января 1836 г. мнением Государственного Совета. Всячески поощрялось и упрощалось полюбовное размежевание. Однако шло полюбовное размежевание весьма медленно.

---

[300] Победоносцев К.П. Указ. соч. С. 149.

26 июня 1840 г. согласно мнению Государственного Совета было Высочайше утверждено Положение о задельной плате землемерам по полюбовному специальному межеванию. Устанавливались расценки за полевые работы в зависимости от размера площади межуемого участка (чем больше, тем дешевле за каждую единицу площади (от 12 до 2 копеек за десятину, но если площадь составляла более 1500 десятин, то за каждую десятину прибавлялось по 1 коп.); за установленные межевые знаки; за чертежные работы.

В 1842 г. сохранным казнам было запрещено выдавать дополнительные ссуды помещикам, земли которых находились в чересполосности, установлен порядок действий при полюбовном межевании частновладельческих и казенных земель[301]; разрешен вопрос об отнесении на счет казны издержек по полюбовному межеванию на жалование землемерам и чертежные материалы[302].

В 1842 г. был издан во второй раз Свод межевых законов, в виде второй части X тома Свода законов гражданских. В него были включены узаконения по межевой части, последовавшие не только после издания первого свода, но и до его издания, почерпнутые из первоисточника межевых узаконений – Межевой инструкции.

Интересно значение, предававшееся законодательством межеванию.

Так, 30 декабря 1853 г. были Высочайше утверждены Правила судебно-межевого разбирательства. В соответствии с этим актом споры между владельцами общих дач разрешались по правилам межевых законов, установленным для генерального межевания. Однако была проведена резкая грань между правами владельцев на определенное количество земли в дачах генерального межевания, образованными при его проведении посредством замежевания в одну окружную межу земель нескольких владельцев, и дачами, которые существовали при генеральном межевании, но впоследствии раздробились. В отношении первых было указано, что они признаются собственностью всех их владельцев в совокупности. Поэтому действие давности

[301] Выс. Утв. 31 декабря 1842 г. мн. Гос. Сов.
[302] Выс. Утв. 19 октября 1842 г. мн. Гос. Сов).

не может распространяться на отдельные участки в таких общих дачах, т.к. земли в них подлежат разделу между соучастниками, поименованными на плане генерального межевания. К владельцам дач второго типа эти правила не могли применяться. Определение их прав на землю при судебно-межевом разбирательстве должно было осуществляться не по межевым законам, а по законам вотчинного судопроизводства – по крепостям и давности[303].

Свод межевых законов 1857 г. сохранил за некоторыми исключениями очерченную предыдущим сводом 1842 г. область межевого законодательства, добавив в нее правила судебно-межевого разбирательства.

В это время усиливалась потребность в высококвалифицированных землемерах. В 1844 г. Константиновский межевой институт был признан главным межевым учебным заведением. Полный курс обучения был изменен с четырех на шесть лет, число преподаваемых в институте предметов значительно увеличилось (относительно указанных в уставе 1835 г.). По окончании ВУЗа выпускники могли работать землемерными помощниками.

Высочайше утвержденным 16 декабря 1846 г. мнением Государственного Совета все губернские межевые чины были подчинены главному директору Межевого корпуса, оставаясь, как и прежде, под главным заведованием Межевого департамента Правительствующего Сената и под начальством властей губернского управления. Этим Законом также предписывалось, что в губернские и областные землемеры должны определяться преимущественно те из достойнейших землемеров межевого корпуса и губернского ведомства, которые знают юридическую и техническую часть межевания и благонадежны в нравственности, а в особые и уездные землемеры – преимущественно лица, окончившие курс в межевых учебных заведениях и бывшие, по крайней мере, одно лето на межевой практике, а также лица, выдержавшие особый экзамен на земельное звание, и в виде особого отличия – старшие чертежники, прослужившие не менее десяти лет со знанием межевого дела.

---

[303] См.: Рудин С.Д. Указ. соч. С. 315-316.

В 1850 г. межевому корпусу было дано военное устройство. В это же время на служащих межевого корпуса были возложены обязанности не только по производству государственного межевания, но и по исполнению различных топографических съемок; в обязанности штаб- и обер-офицеров межевых инженеров входило осуществление особых высших геодезических работ, определение географических долгот и широт и магнитных наблюдений.

Итак, в 40-50-е годы XIX века законодательно уделялось немало внимания квалификации и образованию землемеров. В 50-е годы в связи с особой значимостью для государства межевого корпуса он был отнесен к военным.

С 1843 по 1856 гг. правительством проводятся кадастровые мероприятия. Их целью было определение доходности казенных селений от земель, промыслов, лесов и др. В 1851 году Николаем I был принят Устав о земских повинностях. Среди предметов, подлежащих обложению, оказалась и земля. Сбор с земель был определен заранее и брался с десятины без учета её доходности. Налоги с земель давали около 70 % поступлений по земским сборам[304].

В целях изыскания дополнительных источников обложения в 1859 г. правительство изменило методы проведения кадастровых работ. Были приняты так называемые нормальные цены на сельскохозяйственные продукты и установлена классификация почв по урожайности. По этим новым принципам с 1859 по 1866 г.г. проведен кадастр на землях государственных крестьян 14 губерний. В 9 губерниях оброчная подать до самого освобождения крестьян от крепостной зависимости взималась уже на основании данных кадастра, проведенного по инструкции 1859 г.[305]

Так как основные начала крестьянской реформы были намечены еще в конце 1850-х г.г., то правительством была осознана необходимость в подготовке большого количества землемеров. 15 декабря 1858 г. было высочайше утверждено Положение и штат классов для образования землемеров и таксаторов, согласно которому обучение должно было осуществляться два года с летней практикой. К

[304] Ключевский В.О. Сочинения в восьми томах. Курс русской истории. Том 5. – М.: Издательство социально-экономической литературы, 1958. С. 277. (Цит. по: Никиткова У.О. История и современность земельного налогообложения в России // Финансовое право и управление. 2013. № 1.)
[305] История земельных отношений и землеустройства / под ред. Н.В. Бочкова. – М., 1956. С. 30-31.

обучению принимались молодые люди не моложе 16 лет со знаниями, соответствующими, по крайней мере, курсу уездных училищ. Сдавшим экзамены в Горыгорецком земледельческом институте и в Константиновском межевом институте присваивалось звание землемера и таксатора.

В 1859 и 1860 г.г. соответствующими положениями было постановлено открыть дополнительные классы землемерия и таксации при уездных училищах и гимназиях в губернских городах. Межевые институты выпускали своих воспитанников со званием межевого инженера или старших и младших помощников землемера, а училища давали своим выпускникам звание частного землемера. В том же 1860 г. были предоставлены частным землемерам и таксаторам особые права и преимущества по зачислению на государственную службу, чинопроизводству и др.[306]

В 1861 г. была сокращена программа обучения землемеров в Константиновском межевом институте на один год.

Высочайшим повелением от 24 апреля 1870 г. управление межевым корпусом было соединено с министерством юстиции, включено в состав его центрального управления. На 1871 г. межевая часть состояла из следующих установлений: 1) управление межевой частью, введенной в ряд центральных учреждений министерства юстиции, 2) межевой канцелярии в Москве, 3) губернских межевых учреждений, представлявших в губерниях, образованных по общему учреждению о губерниях, межевые отделения губернских правлений, 4) посреднических комиссий и посредников полюбовного специального межевания, 5) Черниговской и Полтавской межевых палат, 6) Бессарабской межевой конторы[307].

В 1882 г. губернским правлениям было предоставлено право, принадлежавшее межевой канцелярии, утверждать копии с утвержденных ею планов и межевых книг, с приложением печати. Один экземпляр копии должен был храниться в губернском межевом архиве, остальные – должны быть выданы

[306] См.: Рудин С.Д. Указ. соч. С. 396, 398.
[307] См.: Там же. С. 420, 422.

владельцам размежеванных земель, а оригиналы планов должны были быть возвращены в межевую канцелярию.

В 1893 г. было принято четвертое издание Свода законов межевых. В целом он остался в тех же рамках, что были очерчены Сводом 1857 г. При его составлении были приняты во внимание предшествующие меры по кодификации ряда постановлений о межевании, изданных после 1857 г. Например, постановления правил 1868 г. об устройстве губернских чертежных в качестве межевых отделений губернских правлений. Постановления раздела VI Свода 1857 г. о специальном полюбовном размежевании земель через посредников согласованы в Своде 1893 г. с временными правилами 1868 г. о специальном межевании, а также с законами о переходе государственных крестьян в разряд собственников и с положением о нотариальной части.

Крестьянская реформа в меньшей степени затронула межевую часть, чем судебная (кроме подготовки большого количества землемеров и упрощения правил межевания 1861 г., узко очерчивающих область участия в межевом деле межевых учреждений, которые должны были свидетельствовать и утверждать документы на отграниченные наделы, и предоставления права осуществления самих работ по отграничению не только казенным, но и частным землемерам). Последствием судебной реформы было издание правил производства межевых дел в местностях, где введены в действие судебные уставы. Эти правила значительно расширили участие губернских чертежных (состоявших при губернских правлениях) в производстве межевых дел, перенеся на них обязанности, лежавшие на уездных судах[308].

В 1905-1907 г.г. расширялось переселенческое движение крестьян в поисках свободных земель. Межевание образованных хуторов и отрубов проводили частные землемеры, которые по договорам с крестьянскими обществами и за счет последних производили внутри каждого отвода разбивку земли между отдельными дворами. При отсутствии у крестьян необходимых средств для оплаты работы землемеров правительственные органы предоставляли крестьянам

[308] См.: Рудин С.Д. Указ. соч. С. 540.

ссуды с обязательством возврата. Для выполнения таких работ в Сибири возникли коммерческие землеустроительные конторы. «Землеустройство оказалось выгодным коммерческим «предприятием», которое проводилось под надзором правительственных органов»[309]. Думается, этот пример из истории межевания может быть позаимствован современностью. Так как кадастровые работы сейчас тоже являются «коммерческим предприятием», то в случае изменения характера кадастрового учета с заявительного на обязательный (разрешительный), законодательно следует предусмотреть возможность получения заинтересованными в проведении кадастровых работ лицами кредита на эти цели с субсидированием государством процентной ставки по нему.

29 мая 1911 г. был Высочайше утвержден одобренный Государственным Советом и Государственной Думой Закон о землеустройстве, составивший при кодификации 3-ю часть X тома Свода законов. Действие этого Закона было распространено, помимо прочего, на все земли мелкого владения.

Землемерам предстояли не только обязанности собственно землемерно-технического характера, но и землеустроительные, в смысле участия в разработке землеустроительных проектов, разъяснения крестьянам сущности данного землеустроительного действия, его значения, в соглашениях их на принятие составленного землеустроительного проекта и пр.[310] Например, согласно ст. 92 Закона о землеустройстве «по всякому заявленному при отграничении спору землемер обязан склонять стороны к миролюбивому соглашению, а при недостижении соглашения – произвести местное расследование посредством рассмотрения представляемых сторонами в разъяснение их спора письменных актов, опроса свидетелей и производства дознания через окольных людей»[311].

Необходимые при землеустройстве межевые работы должны были производиться землемерами землеустроительных комиссий или самими землеустроителями, командируемыми за счет казны. Им, как и прежде, запрещалось осуществлять землемерные и землеустроительные мероприятия в

---

[309] См.: История земельных отношений и землеустройства / под ред. Н.В. Бочкова. – М., 1956. С. 105, 106, 108.
[310] См.: Рудин С.Д. Указ. соч. С. 503.
[311] Закон о землеустройстве 29 мая 1911 года и изданный на основании сего закона Наказ землеустроительным комиссиям от 19 июня 1911 года. – С-Петербургъ, 1911.

отношении своих участков и участков, принадлежащих их родственникам (ст. 16, 19 Наказа землеустроительным комиссиям от 19 июня 1911 г.).

Исполнение землеустроительных действий складывалось из отграничения, в случаях необходимости, площади, подлежащей землеустройству, от смежных владений, из образования дачи разверстания в указанных в Законе случаях (когда заявлено ходатайство о разверстании чересполосицы крестьянских земель с землями крупного владения или находящимися во владении крестьян), и из составления проекта землеустройства, соответствующего заданию.

Разверстание чересполосности, отмечал С.Д. Рудин, требует особой тщательности землемерных исполнений, ибо ошибки, оказавшиеся в съемке и исчислении земельных площадей, делают негодною всю работу по разверстанию и вызывают необходимость в пересоставлении землеустроительного проекта[312].

По границам владений, установленным в бесспорном порядке, немедленно должны были устанавливаться знаки государственного межевания.

Составленные проекты землеустройства должны были предъявляться заинтересованным в данном землеустройстве сторонам, которым предоставлялось время для подачи возражений против проекта в уездную комиссию. Далее уездные землеустроительные комиссии рассматривали проект землеустройства на соответствие их землеустроительным требованиям и разрешали споры по жалобам, от заинтересованных сторон (если таковые поступали).

Вступившие в силу постановления об утверждении проектов землеустройства приводились в исполнение путем установления межевых знаков на местности. Далее на вновь образованные владения составлялись планы, которые свидетельствовались в губернской чертежной под руководством губернского землемера, и утверждались губернской землеустроительной комиссией. Копии постановлений об утверждении проектов землеустройства и копии утвержденных планов или выкопировки с них выдавались губернской землеустроительной комиссией владельцам размежеванных участков, а подлинные планы передавались на хранение в губернскую чертежную. Если в

[312] См.: Рудин С.Д. Указ.соч. С. 503.

ходе землеустройства были изменены границы владений или осуществлено разверстание земель на отрубные владения, то сначала копии указанных документов комиссия должна была направить нотариусу для отметки в реестре крепостных дел этих изменений или занесения в него образованных владений[313]. Копии постановлений и копии планов признавались документами, удостоверяющими право собственности (ст. 122 Закона о землеустройстве).

Интересно, что в ходе проведения землеустроительных мероприятий вопрос о разверстании земельных участков должен был быть решен землемером или землеустроителем таким образом, чтобы образованные земельные участки были обеспечены водой (из естественного или искусственного источника) и дорожной сетью (ст. 7-20 Приложений к Наказу землеустроительным комиссиям).

Количество районов, в которых осуществлялись землеустроительные работы, постоянно увеличивалось. В 1910 г. это было уже 47 губерний и областей Европейской России. Увеличивалось количество ходатайств о землеустройстве. В связи с этим межевое управление в 1906 – 1914 г.г. предпринимало всяческие меры по увеличению землемерного состава землеустроительных комиссий землемерами и землемерно-технического состава чертежниками[314].

На основе исследования развития законодательства о земельном учете в российском государстве (до начала XX вв.) М.Н. Гаврилюк делает следующие выводы:

- первоначально учет земель велся по количественному признаку. Впоследствии с развитием экономических отношений учет стал направлен в первую очередь на выявление качественных характеристик земель, что привело к возникновению в составе учетных мероприятий оценки земель;

---

[313] Акты о переходе права собственности на недвижимое имущество, под опасением недействительности, должны были быть совершены у нотариусов и обращены в крепостные, т.е. представлены на утверждение старшего нотариуса того округа, где находилось само имущество (ст. 66 Положения о нотариальной части от 14 апреля 1866 г.). См. также: Хауке О.А. Крестьянское земельное право. Труды общества межевых инженеров. Вып. № 5. – М., 1914. С. 366; Победоносцев К. Курс гражданского права. Ч. 1. Вотчинные права. – Санктпетербург: Синодальная типография, 1896. С. 286.

[314] См.: Рудин С.Д. Указ. соч. С. 508.

- кадастровый учет не являлся самостоятельным предметом государственного регулирования, и аккумулировался в системе землеустроительных, регистрационных и оценочных работ;

- изначально перепись земель, как прообраз кадастрового учета, осуществлялась для целей налогообложения и обеспечения обороноспособности страны. Впоследствии помимо решения фискальных задач к ним стали добавляться правовые функции, связанные с регистрацией и защитой прав владения, а в последующем прав собственности на землю, и в целом на недвижимость, то есть учет земель становится средством упорядочения поземельных отношений в государстве[315].

В целом можно согласиться с приведенными выводами. Однако следует добавить, что Архив, в котором аккумулировались документы на землю и который велся со времен существования Поместного приказа, является неким прообразом современного кадастра. Из него можно было, так же, как и сейчас, получить за плату информацию о земельных участках в виде выписок. Кроме того, с конца XVIII века на законодательном уровне уделялось немало внимания землемерному образованию. Хотя нельзя не отметить, что в отдельные периоды, исходя из велений времени и потребности в большом количестве землемеров, требования к уровню необходимого для осуществления землемерных работ образования снижались. Оплата работ землемеров-межевщиков преимущественно осуществлялась за счет казны, в особенности это касалось государственного межевания. Применительно к особому (специальному), частному межеванию периодически вводилась плата на основании договоров с частными лицами, по ходатайствам которых оно производилось. Однако в отдельные периоды действовали утвержденные государством расценки на землемерные работы. В законодательстве весьма подробно регулировались вопросы ответственности межевщиков (землемеров). Установление границ участков на местности всегда было обязательным, в отличие от составления чертежей, начертание которых до

[315] Гаврилюк М.Н. Правовое регулирование государственного кадастрового учета земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2006. С. 30-31.

определенного момента, по всей видимости, было связано с техническими сложностями и неразвитостью математическо-геодезических наук.

Нельзя не отметить, что в дореволюционной научной литературе под термином кадастр (в отличие от современного понимания кадастра как свода сведений) понималась фактически оценка земель или сбор информации о качественных свойствах земли и исчисление на ее основе сумм, необходимых к уплате налогов.

§ 3.4. Землеустройство и кадастр в советский период

С установлением в стране советской власти содержание законодательства об учете земли, по мнению Е.Н. Ивановой, было направлено на выявление земель, подлежащих конфискации и передаче народу[316]. Нормативные акты 1919 г. регулировали вопросы учета населения и земель, и производство распределительно-землеустроительных мероприятий. Так, Положением о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию[317], принятым ВЦИК 14 февраля 1919 г. устанавливалось, что в круг землеустроительных обязанностей Земельных Отделов входит: отграничение земель сельскохозяйственного назначения от земель прочих назначений; уничтожение дальноземелья, чересполосицы и т.п.; учет земельного фонда и земледельческого населения (ст. 5). Все землеустроительные работы по отводу земель учреждениям, сельскохозяйственным объединениям, группам отдельных землепользователей и т.д. производятся на основании плана землеустроительных работ, утверждаемого губернским Земельным Отделом (ст. 12). Данным Положением устанавливалась государственная запись землепользования с целью учета как землеустроенного земельного фонда, так и землепользователей, и всех происходящих с течением времени изменений (ст. 21). Запись состояла из: нанесения на волостные карты образованных землепользований и составления

[316] Иванова Е.Н. Правовое регулирование кадастрового учета земель (эколого-правовой аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2012. С. 32.
[317] СУ РСФСР. 1919. № 4. Ст. 43.

волостных земельных списков (ст. 22). Все изменения границ участков, землепользователей, полномочий и повинностей по землепользованию записывались после соответствующего постановления Земельных Отделов (ст. 23). На выдаваемых землепользователям планах и землеотводных записях должны были делаться отметки о произведенной записи (ст. 24).

Постановлением Наркомзема РСФСР от 11 марта 1919 г. была утверждена Инструкция по применению Положения о социалистическом землеустройстве[318], в соответствии с которой исходя из численности проживающего в волости населения, имеющего право на земельное обеспечение, и с установленными нормами наделения определялась площадь земли, подлежащей разверстке между населением в пределах волостной единицы (ст. 27). Учет земель должен был производиться назначенными для этого землемерами (ст. 37). На основании данных учета населения и земель землемер устанавливал в пределах волости по каждому обществу отдельно, сколько приходится в среднем различных земельных угодий на душу населения (ст. 38). Исходя из этого и местных естественно-экономических условий, землемер вырабатывал по каждому обществу предположение о желательном размере норм земельного наделения, о желательных формах землепользования и представлял свое заключение в Уездный Земельный Отдел. Далее эти материалы представлялись в Губернский Земельный Отдел (ст. 39, 40).

В соответствии с Земельным кодексом РСФСР 1922 г.[319] землеустроительные действия выполнялись под общим наблюдением, руководством и контролем Народного Комиссариата Земледелия местными землеустроительными учреждениями, через уполномочиваемых на то землемеров-землеустроителей (ст. 178). Дела по землеустройству должны были производиться в следующей последовательности: 1) возбуждение землеустроительного дела; 2) подготовка землеустроительного дела, составление землеустроительного проекта и предъявление его участникам землеустройства; 3) утверждение проекта

[318] СУ РСФСР. 1919. № 39 – 40. Ст. 384.
[319] Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии IX созыва» // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

землеустройства землеустроительным учреждением и приведение его в исполнение с установлением на месте пограничных межевых знаков; 4) составление и выдача сторонам землеустроительных документов (ст. 179). Землеустроительные мероприятия проводились на основании ходатайств заинтересованных лиц или постановлений самих землеустроительных учреждений (ст. 180).

Составление проекта землеустройства заключалось в подробном и точном указании мест отвода земель участникам землеустройства, с соблюдением их прав и законных интересов, а также требований хозяйственно-технических правил землеустройства, с изображением отвода земель на проектном плане землеустройства и укреплением границ межевыми знаками (ст. 186). После утверждения проектов землеустройства и государственной записи образованных землепользований (земельной регистрации), участникам землеустройства выдавались удостоверенные документы. В этих документах указывались границы, местоположение, пространство и состав землепользований, а также их названия, наименования землепользователей, время исполнения землеустройства и его основание, условия землепользования и прочие существенные сведения, содержащиеся в постановлении об утверждении проекта землеустройства. Подлинные землеустроительные планы, акты и делопроизводства должны были храниться при землеустроительных учреждениях (ст. 192).

Земельной регистрацией занимался Народный Комиссариат Земледелия и его местные органы. Осуществлялась регистрация по каждой волости отдельно, путем составления: а) общей волостной карты землепользований; б) карт отдельных селений; в) общего волостного реестра (списка) землепользователей; г) реестров усадебных участков всех селений волости; д) реестра земельных обществ волости (ст. 196, 199).

При органах земельной регистрации в центре и на местах образовывались земельные архивы (ст. 201).

Согласно ст. 194 ЗК РСФСР (ред. от 27.12.1926) государственная запись землепользований (земельная регистрация) имела задачей, в интересах

общегосударственного управления землями, а также для надобностей различных отраслей народного хозяйства и для ограждения прав и интересов землепользователей, собирать и хранить, в систематическом и наглядном виде, верные и своевременные сведения о правовом и хозяйственном положении всех землепользований.

Таким образом, регистрация землепользований и земельным учет в этот период были слиты воедино. На основе анализа приведенных нормативных правовых актов, действовавших в рассматриваемый период времени, можно сделать вывод о том, что своего рода кадастр, в котором осуществлялся учет и регистрация землепользований и землепользователей, состоял из карт и прикладываемых к ним реестров.

Общими началами землепользования и землеустройства[320], утвержденными Постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г., устанавливались преимущества при проведении землеустроительных работ для государственных учреждений и предприятий, а также для организации земельной площади коллективных хозяйств (п. 18). Землеустройство всех бедняцких, маломощных – середняцких и всех коллективных хозяйств должно было проводиться за государственный счет. Для других землепользователей могла устанавливаться плата, в порядке определённом законодательством союзных республик, которым также могли быть предусмотрены натуральные повинности населения, необходимые для проведения землеустроительных работ (п. 20).

Постановлением Совмина СССР от 31 декабря 1954 № 2529 «О едином государственном учете земельного фонда СССР»[321] предусматривалось ввести с 1955 года обязательный государственный учет наличия и распределения всех земель по угодьям и землепользователям, а также государственную регистрацию всех землепользований по единой общесоюзной системе. Руководство учетом земель и регистрацией землепользований было возложено на Министерство сельского хозяйства СССР. Однако до 1960-х г.г. по всей видимости, ничего в

[320] СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.
[321] СПС «Консультант Плюс».

этом направлении не делалось. В связи с этим Совмин СССР в 1962 г. поручил Министерству сельского хозяйства СССР разработать и представить в Совет Министров СССР предложения о введении в ближайшие годы земельного кадастра, предусматривающего государственную регистрацию землепользований, учет количества и качества земель и методику их оценки, а также меры правовой охраны плодородия почвы[322].

И только **с принятием Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик[323] 1968 г. и Земельного кодекса РСФСР[324] 1970 г. в законодательстве появились специальные нормы о земельном кадастре** (практически идентичные в двух указанных актах). Согласно данным законам земельный кадастр должен был содержать достоверные и необходимые сведения о природном, хозяйственном и правовом положении земель, в том числе данные регистрации землепользований, учета количества и качества земель, бонитировки почв и экономической оценки земель. Предусматривалось, что данные государственного земельного кадастра должны служить целям организации эффективного использования земель и их охраны, планирования народного хозяйства, размещения и специализации сельскохозяйственного производства, мелиорации земель и т.п.

С принятием в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик земельный кадастр приобрел самостоятельный правовой статус. Теперь на законодательном уровне именно государственному земельному кадастру (а не учету и не регистрации земель) были посвящены специальные нормы, определившие его дальнейшее развитие и совершенствование.

Государственный земельный кадастр в РСФСР представлял собой обширный перечень статистических данных о наличии и распределении земельного фонда по категориям земель, землепользователям и сельскохозяйственным угодьям. Несколько позднее в кадастре появились данные об оценке сельскохозяйственных

---

[322] Постановление Совмина СССР от 12 июля 1962 г. № 730 «Об улучшении государственного учета земель и использования их в сельскохозяйственном производстве» // СПС «Консультант Плюс».

[323] Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

[324] Закон РСФСР от 01 июля 1970 г. «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» (ред. от 05.01.1988) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 37.

угодий. По своему направлению это был сельскохозяйственно-ориентированный кадастр. Его содержание отвечало требованиям социалистических земельных отношений, основанных на государственной монополии права собственности на землю, и не могло, по мнению М.Н. Гаврилюк, обеспечивать экономические преобразования начала 90-х годов[325].

Порядок ведения государственного земельного кадастра[326] был утвержден Совмином СССР только через 9 лет после принятия Основ земельного законодательства – в 1977 г. Этим Порядком ведение государственного земельного кадастра возлагалось на землеустроительную службу системы Министерства сельского хозяйства СССР. Предусматривалось периодическое уточнение и обновление кадастровых данных, в частности соответствующие государственные землеустроительные органы должны были составлять отчеты о наличии и качественном состоянии земель по районам, областям, краям, автономным и союзным республикам по состоянию на 1 ноября с включением в них:

ежегодно – сведений о наличии сельскохозяйственных угодий, распределении их по видам и землепользователям, а также сведений о землях, отведенных в истекшем году предприятиям, организациям и учреждениям для несельскохозяйственных нужд;

один раз в 5 лет – сведений о наличии земель и распределении их по категориям, угодьям и землепользователям, а также сведений о качественном состоянии земель и об их оценке.

Начиная с 1978 года Министерство финансов РСФСР ежегодно должно было предусматривать выделение ассигнований для выполнения аэро- и топосъемочных, обследовательских, вычислительных, оценочных и других работ, связанных с ведением государственного учета земель и земельного кадастра[327].

---

[325] Гаврилюк М.Н. Указ. соч. С. 48.

[326] Постановление Совмина СССР от 10 июня 1977 г. № 501 «О порядке ведения государственного земельного кадастра» // СП СССР. 1977. № 19. Ст. 119; 1981. № 2. Ст. 3.

[327] Постановление Совмина РСФСР от 10 августа 1977 г. № 417 «О порядке ведения государственного земельного кадастра» // СП РСФСР. 1977. № 14. Ст. 144.

Надо отметить, что Указом Президиума ВС СССР от 26 января 1981 г. № 3819-X «О местных налогах и сборах»[328] был введен земельный налог. Ставки земельного налога устанавливались за квадратный метр земельного участка в расчете на год в зависимости от класса населенных пунктов, в соответствии с классификациями, которые утверждались Советами Министров союзных республик в зависимости от численности населения, уровня развития промышленности, сельского хозяйства, торговли и от других социально-экономических факторов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в этот период для целей налогообложения сведения земельного кадастра не использовались, несмотря на то, что в кадастре содержались сведения о качестве и оценке земель. То же самое можно сказать и о земельной ренте, которая ранее была введена Указом Президиума ВС СССР от 10 апреля 1942 г. «О местных налогах и сборах»[329]. Однако нельзя не отметить широкий спектр лиц, которые были освобождены от уплаты соответственно земельной ренты и земельного налога по этим указам. Так, от земельной ренты освобождались все земли сельскохозяйственного значения, предоставленные для сельскохозяйственного использования. А по Указу 1981 г. от уплаты земельного налога освобождались колхозы, лица, хозяйства которых подлежали обложению сельскохозяйственным налогом, кооперативные предприятия за земельные участки, предоставленные для сельскохозяйственного использования, а также пенсионеры и члены их семей и др.

§ 3.5. Проблемы современного кадастра

В начале 1990-х г.г. в связи с изменяющимися экономическими условиями и законодательством данные земельного кадастра продолжают являть собой достаточно обширную базу сведений о качественных и количественных

[328] Ведомости ВС СССР. 1981. № 5. Ст. 121.
[329] Ведомости ВС СССР. 1942. № 13.

характеристиках земли и начинают использоваться для исчисления земельного налога.

В соответствии с Земельным кодексом РСФСР 1991 г. государственный земельный кадастр должен был содержать систему необходимых сведений и документов о правовом режиме земель, их распределении по собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам, категориям земель, о качественной характеристике и народно-хозяйственной ценности земель[330]. Земельным кодексом РСФСР и Положением о порядке ведения государственного земельного кадастра, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 622[331], устанавливалась более четкая и яркая связь между сведениями земельного кадастра и налогообложением, а также функциями управления в сфере использования и охраны земель. Данные государственного земельного кадастра должны были использоваться при планировании использования и охраны земель, при их изъятии и предоставлении, при определении платежей за землю, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности, осуществлении государственного контроля и других мероприятий, связанных с использованием и охраной земель. Ведение государственного земельного кадастра обеспечивалось проведением топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических и других обследований и изысканий (ст. 110 ЗК РСФСР). Кадастр должен был вестись Государственным комитетом РСФСР по земельной реформе и его органами на местах по единой для всей республики системе. Значимость кадастровых сведений подчеркивалась, например, тем, что пригодность земель для нужд сельского хозяйства должна была устанавливаться по данным земельного кадастра (ст. 26).

---

[330] Земельный кодекс РСФСР, утв. ВС РСФСР 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

[331] Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 622 (ред. от 04.08.1995) «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 198.

В соответствии с Законом РСФСР «О плате за землю»[332] 1991 г. земельный налог на сельскохозяйственные угодья должен был устанавливаться с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения. Верховные Советы республик в составе РСФСР, краевые, областные, автономной области и автономных округов Советы народных депутатов исходя из средних размеров налога с одного гектара пашни и кадастровой оценки угодий устанавливали и утверждали ставки земельного налога по группам почв пашни, а также многолетних насаждений, сенокосов и пастбищ (ст. 5). Налог за городские земли исчислялся в соответствии с утверждаемыми Верховным Советом РСФСР средними ставками по экономическим районам РСФСР, категориям городов с учетом их статуса, уровня социально-культурного потенциала, исторической и рекреационной ценности территории согласно специальному приложению к Закону. Средние ставки дифференцируются по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории (в соответствии с экономической оценкой территории и генеральными планами городов) городскими Советами народных депутатов. Налог за земельные участки, превышающие по площади установленные нормы отвода, должен был взиматься в повышенном – двукратном размере. При этом налоговая ставка за земли сельскохозяйственного использования, личного подсобного хозяйства, садоводческих товариществ в пределах городской, поселковой черты устанавливалась минимальная – в размере одной копейки за квадратный метр (ст. 8).

Учет количества и качества земель велся по их фактическому состоянию и использованию, все изменения фиксировались после того, как они произошли в натуре. Учет качества земель включал земельно-кадастровое районирование, классификацию земель, характеристику их по экологическим, технологическим и градостроительным свойствам, группировку почв (п. 9 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра). Оценка земель различного

[332] Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424.

целевого назначения проводилась с целью обоснования наиболее эффективного их использования и установления платы за землю с помощью системы натуральных и стоимостных показателей. Сведения об оценке отражались в земельно-кадастровых документах (п. 11). Ведение государственного земельного кадастра на всех уровнях возлагалось на соответствующие комитеты по земельной реформе и земельным ресурсам (п. 14). Позднее (в 1995 г.) на них была возложена обязанность по обеспечению государственных налоговых инспекций в районах и городах подготовленными на основе данных государственного земельного кадастра списками юридических лиц и граждан – плательщиков земельного налога[333].

В Указе Президента РФ 11 декабря 1993 г. № 2130[334] подчеркивалась важность и необходимость ведения кадастра и осуществления государственной регистрации. Устанавливалось, что государственный земельный кадастр, регистрация и оформление документов о правах на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость ведутся по единой системе на всей территории Российской Федерации и являются основой для создания эффективной системы платежей за землю, регулирования всех операций с землей, защиты прав на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость.

Таким образом, до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и образования в субъектах РФ регистрационных палат, ведением кадастра и осуществлением государственной регистрации прав на земельные участки занимались одни и те же органы государственной власти.

Далее в соответствии с Федеральным законом от 02 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» государственному кадастровому учету подлежали земельные участки, расположенные на территории Российской Федерации, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и разрешенного использования земельных участков (ст. 7). Полномочия по ведению

---

[333] Пункт 1 Постановления Правительства РФ от 04 сентября 1995 г. № 876 «Об упорядочении учета плательщиков земельного налога и арендной платы за землю» // СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3623.

[334] Указ Президента РФ от 11 декабря 1993 г. № 2130 «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость // Российская газета. 1993. № 231.

государственного земельного кадастра были возложены на федеральный орган исполнительной власти.

Для проведения кадастрового учета земельных участков были необходимы документы о межевании. Межевание являлось видом работ, выполняемых при проведении территориального землеустройства. Оно предполагало: определение границ объекта землеустройства на местности и их согласование; закрепление на местности местоположения границ объекта землеустройства межевыми знаками и определение их координат; изготовление карты (плана) объекта землеустройства (ст. 17 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»). То есть, определение, согласование и закрепление границ земельного участка на местности межевыми знаками носило *обязательный характер*. Определение координат границ участков с одновременным согласованием и закреплением их на местности способствовало сокращению количества земельных споров и служило обеспечению оптимальной защиты и гарантий прав на земельные участки их правообладателей. Местоположение границ участка согласовывалось со *всеми* лицами, права которых могли быть затронуты при проведении межевания[335]. С заявкой о проведении кадастрового учета в уполномоченный орган государственной власти мог обратиться только правообладатель земельного участка (п. 2 ст. 19 Закона о ГЗК). В соответствии с Положением о государственной экспертизе землеустроительной документации[336] для обеспечения соответствия землеустроительной документации исходным данным, техническим условиям и требованиям органом кадастрового учета должна была проводиться государственная экспертиза землеустроительной документации (ст. 6 Федерального закона «О землеустройстве»). То есть, до внесения сведений о земельном участке в земельный кадастр органом кадастрового учета должна была быть проведена экспертиза межевого дела, подготовленного землеустроителем.

Из вышесказанного можно заключить, что, согласно действующему в 2000-е годы законодательству, речь могла идти о кадастровом учете только таких

[335] Пункт 11 Методических рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства, утвержденных Росземкадастром 17 февраля 2003 г. // СПС «Консультант Плюс».
[336] Постановление Правительства РФ от 04 апреля 2002 г. № 214 «Об утверждении Положения о государственной экспертизе землеустроительной документации» // СЗ РФ. 2002. № 15.Ст. 1432.

участков, границы которых четко описаны, согласованы со смежными землепользователями и иными заинтересованными лицами и установлены на местности. И только на такие земельные участки могло быть зарегистрировано право. Тем самым интересы правообладателей земельных участков были защищены значительно лучше, чем в настоящее время.

Более прочная взаимосвязь между земельным кадастром и налогообложением установилась со вступлением в силу Федерального закона от 29 ноября 2004 г. № 141-ФЗ[337], которым в часть 2 Налогового кодекса РФ была внесена глава 31 «земельный налог». Теперь согласно нормам Налогового кодекса РФ земельный налог исчисляется исходя из кадастровой стоимости земельного участка.

Основные черты, характеризующие рассматриваемую сферу общественных отношений на современном этапе, которые появились со вступлением в силу Закона о ГКН, сводятся к следующему:

- отсутствие в кадастре качественных (и иных экономических) характеристик земли;

- проведение работ по межеванию (кадастровых работ) земельных участков частными лицами;

- отсутствие необходимости в согласовании границ со *всеми* заинтересованными лицами;

- отсутствие необходимости установления границ на местности;

- возможность регистрации права на земельный участок, не имеющий точно установленных границ.

Итак, содержание законодательства всегда было напрямую связано с теми задачами, которые возникали перед кадастровым учетом и государственным управлением, полагает Е.Н. Иванова. Обозначение границ своих владений, сбор податей и налогов, защита прав на землю, учет неиспользуемых земель, учет государственных земель, учет орошаемых земель, учет количества земли в одних

[337] Федеральный закон от 29 ноября 2004 № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4840.

руках, инвентаризация и мобилизация природных ресурсов, учет земли как объекта сделки – разные направления одной и той же государственной задачи – получения полной и достоверной информации в целях поиска эффективных мер государственного управления земельными ресурсами[338].

Тем не менее, следует согласиться с К.В. Симоновой в том, что в отличие от большинства западных государств, в которых описание земельных участков проводилось последовательно в течение многих десятилетий, а иногда и столетий, учет земель в России претерпевал коренные изменения, которые чаще всего не обеспечивали преемственность полученных в ходе учета данных. Непоследовательность формирования системы кадастрового учета земельных участков может привести к тому, что предыдущий опыт будет в очередной раз перечеркнут, а ряд достаточно важных сведений о земельных участках, полученных в результате этой работы, будет утрачен[339], что мы сейчас и наблюдаем в связи с организацией государственного кадастра недвижимости, который пришел на смену государственному земельному кадастру.

Кроме того, анализ истории развития учета земель в России позволяет сформулировать одну из основных проблем, стоящих перед субъектами государственного и муниципального управления, а именно – отсутствие полных и актуальных сведений обо всех земельных участках в границах территории Российской Федерации[340].

Действительно, эта проблема остро стояла во все времена. На данном этапе в связи с созданием государственного кадастра недвижимости возникает вопрос, решает ли он и может ли теоретически решить указанную проблему, т.е. может ли государственный кадастр недвижимости быть хранилищем и источником полных, актуальных и достоверных сведений обо всех земельных участках в границах территории Российской Федерации или нужно его воспринимать как реестр, т.е. перечень номеров и самых общих характеристик отдельных земельных участков.

---

[338] Иванова Е.Н. Правовое регулирование кадастрового учета земель (эколого-правовой аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2012. С. 40-41.

[339] Симонова К.В. Правовое обеспечение кадастрового учета земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2010. С. 16.

[340] Там же.

В этой связи интересны рассуждения директора Автономной некоммерческой организации «Бюро технической информации» (далее – АНО БТИ) С. Киселева, по мнению которого, Кадастр – это псевдоним тематической карты (схемы, плана, рисунка или иного изображения земной поверхности или иного системного пространства) с приложением текста в определенной форме, так называемого Реестра[341].

Если рисунок (карта) дополняется реестром (текстом), - то имеем кадастр. Если же текст дополняется рисунком, то это реестр. Кадастр ведется методом дедукции, а реестр ведется методом индукции. Кадастр – это завершенное на конкретную дату целостное тематическое видеоизображение пространства определенного вида и размерности, в котором можно выделить составные части, с соответствующими теме упорядоченными текстовыми пояснениями, в том числе в форме реестров различной размерности. Кадастр (тематическая карта) всегда полон, всегда имеет конкретные границы как некое целое и завершенное, требующее анализа и расшифровки. Реестр всегда неполон, всегда незавершен, всегда пополняется новыми данными, расширяя размеры охватываемого им пространства накопительным итогом, который (текущий итог) конкретен только на краткий текущий конкретный момент[342].

Таким образом, исходя из позиции, высказанной С. Киселевым, кадастр недвижимости – это результат не вполне грамотного употребления слов[343].

Возможно, указанный автор несколько категоричен в своих суждениях, однако следует отметить, что, например, в Докладе ЕЭК ООН «Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы» 2005 г., в частности, отмечается, что реестр земель – это совокупность записей о правах на землю[344]. А кадастр является совокупностью записей о земле, которая состоит из двух частей: серии карт или планов, показывающих размер и

---

[341] Киселев С. Кадастр – это не реестр, а реестр – это не кадастр // URL: http://www.anobti.ru/arc/2012/12092600.shtml#8 (дата обращения 28.10.2012 г.)

[342] Киселев С. Указ. соч.

[343] Киселев С. Указ. соч.

[344] Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы. ООН. ЕЭК. Нью-Йорк – Женева. 2005 г. С. 29. // http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf (дата обращения 2.11.2012 г.).

местоположение всех земельных участков, с текстовыми записями, которые описывают свойства земли. Кадастр должен быть основан на полном охвате страны. При этом кадастры могут поддерживать учет имущественных прав, налогообложение земель или учет использования земель. Или же они могут быть многоцелевыми и обеспечивать широкий спектр информации, связанной с землей[345].

Надо отметить, что имеющаяся в действующем законодательстве «претензия» ГКН на полноценный кадастр фактически исключается Федеральным законом от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (вступающим в силу с 1 января 2017 г.). Этот закон предусматривает создание Единого государственного реестра недвижимости, составными частями которого, помимо реестра прав, в том числе, будут реестр объектов недвижимости (кадастр недвижимости), кадастровые карты и реестр сведений о границах зон и территорий.

Приходится признать, что реально в настоящее время отсутствует информационный ресурс (информационная система), в которой бы содержались сведения обо всех землях (их характеристиках, категориях, зонах) и образованных земельных участках в пределах территории Российской Федерации. Эта точка зрения подтверждается материалами проверки деятельности Росреестра, проведенной Счетной палатой совместно с ФСБ[346]. Ни одна из целей подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости» не была реализована. «На момент окончания действия подпрограммы система государственного кадастрового учета объектов недвижимости на всей территории Российской Федерации, включая внедрение по всей стране автоматизированной информационной системы государственного кадастра недвижимости, не создана.

---

[345] Там же. С. 30. // http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf (дата обращения 2.11.2012 г.).

[346] По результатам проверки выявлены финансовые нарушения на сумму 23,9 млрд рублей, в том числе нецелевое расходование средств в сумме 2,5 млрд рублей. В докладе аудиторов указывается, что отчет о работах по многим контрактам отсутствует, а трудоемкие и дорогостоящие работы по внедрению программных средств на всей территории страны выполнялись исполнителями за 3–5 дней. (Ермакова А. Аудиторы и ФСБ выявили в Росреестре нецелевое расходование на 2,5 млрд // URL: http://izvestia.ru/news/552556 (дата обращения 25.06.2013 г.)).

Не выполнено ни одно из предусмотренных подпрограммой мероприятий»[347]. В частности, отсутствует актуальная картографическая основа для ведения кадастра недвижимости.

Несмотря на такое неутешительное заключение о деятельности Росреестра и функционировании системы кадастра, как указывалось выше, Распоряжением Правительства РФ от 28 июня 2013 г. № 1101-р была утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 – 2019 годы)». Многие специалисты высказали недоумение по поводу аморфно обозначенных целей программы, а также относительно показателей программы (динамика улучшения качества кадастра за 6 лет всего 4%), неоправданных расходов (17 млрд. руб.) на создание центров архивного хранения) и отсутствия в числе планируемых, мероприятий, обеспечивающих исправление ошибок в кадастре и уточнение правовых характеристик объектов. В программе речь идет преимущественно о сокращении времени оказания услуг, но не о повышении их качества. Соответственно, нет упоминаний о повышении гарантий прав собственников (и иных правообладателей) на земельные участки[348].

До недавнего времени в соответствии с действовавшим тогда законодательством велись земельный, водный, лесной кадастры. Эта система была разрушена в 2007-2008 гг. с введением в действие новых Водного и Лесного кодексов РФ, а также Закона о ГКН.

Так, например, Е.Н. Абанина отмечает, что в прежнем Лесном кодексе 1997 г. лесной кадастр определялся как свод сведений... о лесном фонде. К участкам лесного фонда относились участки леса, а также участки лесных земель, не покрытых лесной растительностью, и участки нелесных земель.

---

[347] Ермакова А. Аудиторы просят правительство разобраться с Росреестром // URL: http://izvestia.ru/news/553759 (дата обращения 17.07.2013 г.).

[348] См.: мнение Скуфинского О., приведенное в статье Ермаковой А. Аудиторы и ФСБ выявили в Росреестре нецелевое расходование на 2,5 млрд. // URL: http://izvestia.ru/news/552556 (дата обращения 25.06.2013 г.); А.Н. Береговских (ИТП «Град»): Отзыв на протокол общественного обсуждения проекта федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014-2019 годы)», организованного Минэкономразвития // URL: http://www.gisa.ru/96872.html?from_email=Y (дата обращения 16.07.13 г.).

Анализируя современное законодательство, можно представить лесной кадастр как лесной реестр (систематизированный свод документированной информации о лесах) плюс кадастровые дела и кадастровые карты; а леса понимаются как экологическая система или природный ресурс, и располагаются они на землях лесного фонда и землях иных категорий. То есть сами понятия «лесной фонд» и «участки лесного фонда» исключаются, а остаются только «земли лесного фонда» и вводится понятие «лесной участок»[349]. Но в этой связи остается непонятным, где искать наглядные сведения о категории земель лесного фонда, о местоположении таких земель. В ГКН этих данных нет, также как и в документах, подготавливаемых в результате реализации иных функций государственного управления земельными ресурсами.

Таким образом, несмотря на то, что в действующем законодательстве закрепляется непосредственная связь налогообложения и данных кадастра недвижимости, в котором должны проходить учет все земельные участки, чтобы стать объектами оборота и налогообложения, на данный момент в Российской Федерации не существует единого информационного ресурса (информационной системы), содержащего сведения обо всех землях и земельных участках, имеющихся на территории нашей страны. Сведения о раннее образованных и вновь сформированных участках вносятся в ГКН в заявительном порядке заинтересованными лицами, т.е. кадастр наполняется сведениями по мере обращения заинтересованных в проведении кадастрового учета правообладателей земельных участков. В этой связи нередко возникают конфликты между правообладателями смежных земельных участков в отношении их границ; встречаются случаи, когда похожие по форме земельные участки с разными кадастровыми номерами расположены по одному и тому же адресу, а принадлежат по документам разным лицам.

Наиболее печальным является, наверное, то, что вновь принимаемые нормативные правовые акты не способствуют решению уже имеющихся проблем,

---

[349] Абанина Е.Н. Государственный кадастровый учет лесных участков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 2. С. 33 - 37.

причем таких, которые существовали и 100 и 150 лет назад, и, казалось бы, с развитием прогрессивных технологий в области геодезии, картографии, информационных технологий, должны были бы давно решиться. Однако проблемы, связанные с неточностью определения границ земельных участков, а теперь еще и с завышением их кадастровой стоимости, только нарастают. Интересным в этой связи представляется замечание К. Победоносцева, который писал более 110 лет назад: «Если существует неизвестность относительно материального пространства и материального состава каждого отдельного имения, то, как бы определительно ни означались переходы этого имущества и лежащих на нем вещных повинностей и обязательств, - право, связанное с обладанием таким имуществом, все-таки будет определено только наполовину: в нем все-таки останется еще значительная доля неизвестности материальной: определительность права будет только формальная, следовательно, односторонняя и не полная. Между тем известно, что именно в материальной, фактической неизвестности заключается главная причина недоумений и споров, что она большей частью распложает (плодит) процессы и затрудняет скорое их разрешение, запутывая такие узлы, которые часто невозможно разрешить при помощи самой лучшей системы доказательств.

Известно также, как часты случаи недостатка земли по документам, оказывающегося уже после приобретения и ввода во владение.

Случаи, подобные вышеприведенным, в нашем юридическом быте составляют обыкновенные явления: они указывают нам на существенный недостаток этого быта, на неопределенность материальную, фактическую. Отрицать этот недостаток, устранить от себя работу по его исправлению или предоставить улучшение действию времени и обстоятельств, <…> – вот один, может быть, самый легкий, но зато и наименее надежный путь к исправлению. Другой путь несравненно труднее, гораздо медленнее, но зато и надежнее»[350]. Данное высказывание справедливо и в настоящее время.

[350] Победоносцев К.П. Указ. соч. С. 283-284.

По нашему мнению, учитывая исторический опыт развития земельно-кадастровых отношений в России, кадастром может называться информационная система, которая содержит исчерпывающие сведения о предметах (в данном случае – о земельных участках), позволяющие произвести их оценку для налогообложения. Причем, методы оценки должны быть максимально прозрачными для правообладателей земельных участков.

Надо отметить, что такая позиция подтверждается документами Европейской экономической комиссии ООН, по мнению которой кадастр является основой управления в сфере использования и охраны земель, а суть управления сводится к учету (регистрации) и накоплению и распространению информации. Так, например, Комиссия отмечает, что Деятельность по управлению земельными ресурсами включает в себя установление прав собственности и определение других характеристик земель, связанных с их ценностью и их использованием, их обследование и описание, подробное документирование и предоставление соответствующей информации в целях поддержки земельных рынков[351].

Продуманная система управления земельными ресурсами, которая обеспечивает надлежащую регистрацию, обновление и распространение информации о правах собственности, стоимости и использовании земель и земельных участков служит основой устойчивого землепользования[352].

По мнению А.Л. Оверчука, задача государственного управления земельными ресурсами состоит в обеспечении стабильности общества путем предоставления гарантированной государством информации об объекте и субъекте прав не только для самих собственников и их партнеров, но и для инвесторов, кредиторов, риелторов и иных участников рынка недвижимости[353].

---

[351] Руководящие принципы партнерства государственного и частного секторов в области управления земельными ресурсами, принятые Европейской экономической комиссией 2005 г. (п. 11) // URL: http://pda.rosnedv.rosreestr.ru/upload/www/files/HBP-wp.7-2005-5-r.pdf (дата обращения 31.10.2012 г.).

[352] Вопросы сельского хозяйства, развития сельских районов, засухи, опустынивания и землепользования, затрагивающие устойчивое развитие в регионе ЕЭК: достижения, тенденции и проблемы. Записка секретариата Европейской экономической комиссии. 2008 г. (п. 70) // URL: http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd16/rim/ece_bg1_ru.pdf (дата обращения 31.10.2012 г.).

[353] Оверчук А.Л. Институциональные проблемы государственного управления землей и недвижимостью: пути решения (в порядке дискуссии) // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2002. № 4.

Следовательно, в общепринятом понимании основу управления в сфере земельных отношений составляет информация о земле как природном ресурсе и информация о земельных участках как объектах недвижимости и объектах налогообложения. Эта информация должна удовлетворять потребности участников (субъектов) управления. Основным источником информации о земельных участках в настоящее время является государственный кадастр недвижимости, в котором осуществляется их учет. Информация о земле и земельных участках является основой для управления, а деятельность по сбору, анализу, накоплению и предоставлению такой информации одним из направлений управленческой деятельности.

В настоящее время сведения, содержащиеся в ГКН, используются для кадастровой оценки постольку, поскольку это предусмотрено Законом об оценочной деятельности и Федеральным стандартом оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)»[354]. Государственная кадастровая оценка проводится только в отношении объектов недвижимости, учтенных в ГКН. Перечень объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке формируется органом кадастрового учета и предоставляется заказчику работ (исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законодательством субъекта РФ, органу местного самоуправления) по его запросу (ст. 24.13 Закона об оценочной деятельности). Согласно п. 14 указанного Стандарта при определении кадастровой стоимости оценщик использует данные, включенные в фонд данных государственной кадастровой оценки, а также государственный кадастр недвижимости, фонд данных землеустроительной документации, фонды данных и базы данных, имеющиеся в распоряжении организаций и учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных образований. Допускается использование информации из иных источников, содержащих сведения

[354] Приказ Минэкономразвития РФ от 22 октября 2010 г. № 508 «Об утверждении Федерального стандарта оценки "Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)» // Документ опубликован не был. См.: СПС «Консультант Плюс».

доказательного значения. Таким образом, сведения ГКН это далеко не единственный источник информации для проведения кадастровой оценки.

Что касается фонда данных государственной кадастровой оценки, который, по всей видимости, должен служить одним из главных источников информации, являющейся основой для оценки недвижимости, то порядок его ведения и предоставления сведений из него утвержден был еще в 2011 г., но в действительности соответствующий раздел на официальном «Интернет»-сайте Росреестра[355] появился лишь в сентябре 2013 г. Размещенные здесь отчеты об оценке по отдельным субъектам РФ представляют собой достаточно «тяжеловесные» файлы величиной до нескольких гигабайт. Кроме того, едва ли несведущий человек сможет в них разобраться и понять из чего складывается кадастровая стоимость конкретного принадлежащего ему объекта недвижимости и почему она составляет именно такую сумму.

Ранее на этой же странице «Интернет»-сайта Росреестра размещалось сообщение о том, что в целях ведения фонда данных государственной кадастровой оценки разработана автоматизированная информационная система «Мониторинг рынка недвижимости», которая обеспечивает доступ к зарегистрированным Росреестром ценам сделок с объектами недвижимости, а также сведениям о ценах спроса и предложений на объекты недвижимости, получаемым из внешних источников. Однако, по словам А. Берестянского – руководителя Управления оценки объектов недвижимости Росреестра, Росреестр не осуществляет сейчас подобных проектов, в связи с чем предлагается самому оценочному сообществу создавать базы сделок (аналогов) для использования их в работе[356].

В ФСО № 4 закреплено, что кадастровая стоимость определяется на основе рыночной и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости (п. 3). При этом кадастровая стоимость определяется с использованием методов массовой оценки. Массовая оценка

---

[355] URL: https://rosreestr.ru/wps/portal/cc_ib_svedFDGKO (дата обращения 20.02.2015 г.).

[356] URL: https://rosreestr.ru/site/press/news/sostoyalsya-kruglyy-stol-po-voprosam-osparivaniya-kadastrovoy-stoimosti-v-moskovskom-regione-18-07/?sphrase_id=278472 (дата обращения 18.07.2014 г.).

недвижимости – это процесс определения стоимости при группировании объектов оценки, имеющих схожие характеристики, в рамках которого используются математические и иные методы моделирования стоимости на основе подходов к оценке (п. 6). При этом выбор подходов, методов и моделей для определения кадастровой стоимости осуществляется оценщиком (п. 9). При определении кадастровой стоимости с использованием методов массовой оценки все объекты оценки, содержащиеся в перечне для целей проведения государственной кадастровой оценки, разбиваются на группы объектов оценки на основании анализа информации о рынке объектов оценки, обоснования модели оценки кадастровой стоимости, состава ценообразующих факторов и сведений о значениях ценообразующих факторов объектов оценки для каждого исследуемого вида объектов оценки. Для проведения группировки обосновывается выбор показателей, значений или диапазона значений данных показателей для отнесения объектов оценки в соответствующие группы (п. 16). При применении методов массовой оценки кадастровая стоимость объекта оценки определяется путем подстановки значений ценообразующих факторов, соответствующих данному объекту оценки, в модель оценки, выбранной оценщиком (п. 21).

Из этого можно заключить, что в стандарте определения *государственной* кадастровой стоимости объектов недвижимости, содержится масса понятий, которые не определены в нормативных правовых актах. Мало того, выбор подходов, методов, моделей, показателей, ценообразующих факторов осуществляется самим оценщиком. То есть, во-первых, отсутствует прозрачность в проведении оценки, а, во-вторых, во многом результат оценки зависит от усмотрения и грамотности оценщика. Между прочим, в соответствии со ст. 21 Закона об оценочной деятельности профессиональное обучение оценщиков осуществляется государственными или частными учебными заведениями, специально создаваемыми для этой цели, или на базе факультетов (отделений, кафедр) государственных или частных учебных заведений, имеющих право осуществлять такое обучение в соответствии с законодательством Российской

Федерации. Обращает на себя внимание то, что в данной норме нет указания на уровень учебного заведения – высшее или среднее профессиональное.

Любопытно, что в средние века на Руси существовали специально обученные люди (писцы), которые могли произвести не только обмер и обследование земельного участка, но и его оценку (оценку его доходности) и исчисление налога; сведения о результатах произведенных этими лицами (писцами) работ собирались в едином государственном органе[357]. А на современном этапе развития средств информатизации, коммуникации указанные работы осуществляют разные лица – кадастровые инженеры и оценщики, получая за свою работу соответствующую плату. Причем не совсем понятно, принимаются ли во внимание сведения о качественных характеристиках земель при осуществлении кадастровой оценки. В любом случае, сведения о качественных характеристиках земель собираются в ходе проведения других процедур – мониторинга и землеустройства, другими лицами, и в ГКН не вносятся.

Таким образом, проверить правильно ли осуществлена кадастровая оценка принадлежащего заинтересованному лицу земельного участка достаточно сложно, в том числе из-за того, что сведений, необходимых и используемых для оценки, в ГКН нет.

Для того чтобы исправить значение кадастровой стоимости в ГКН заинтересованный правообладатель земельного участка должен обратиться в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и/или в суд[358]. Основанием для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости является: недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости или установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на

---

[357] См. § 1, 2 данной главы.

[358] Надо отметить, что в результате обжалования кадастровая стоимость земельных участков во многих случаях снижается в разы. В целом в 2014 г. сумма кадастровой стоимости земельных участков в результате ее оспаривания снизилась на 37,6 % (Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 г. – М., 2015. С. 165.). В результате вынесенных в судебном порядке решений по искам поступившим в суды в период с 01.01.2015 г. по 30.09.2015 г., падение суммарной величины кадастровой стоимости по состоянию на 31.12.2015 составило приблизительно 40 % (Обобщенные сведения о рассмотрении споров о результатах определения кадастровой стоимости в судах // https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-/ (дата обращения 15.01.2016 г.)).

дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость (ст. 24. 18 Закона об оценочной деятельности). Для установления рыночной стоимости заинтересованному лицу придется произвести оценку, то есть оплатить услуги оценщика и экспертное заключение саморегулируемой организации оценщиков. Соответственно, при обращении в суд – еще и государственную пошлину. Причем все эти издержки, скорее всего, будет нести само заинтересованное лицо (правообладатель участка)[359].

В связи с вышесказанным современный свод сведений об учтенном недвижимом имуществе и границах между публичными образованиями неверно с исторической точки зрения и семантики называть кадастром. Такой свод сведений больше соответствует понятиям реестр, каталог, архив. Кроме того, в отличие от других налогов, налоговая база по земельному налогу устанавливается путем проведения весьма непрозрачных процедур. Каждому налогоплательщику небезынтересно, откуда возникает та или иная цифра в качестве кадастровой стоимости принадлежащего ему земельного участка. Тем более что еще пять лет назад кадастровая стоимость земельных участков была в разы ниже, да, и суммы земельного налога исчислялись сотнями рублей. В связи с тем, что теперь суммы земельного налога исчисляются тысячами (десятками тысяч) рублей, что весьма ощутимо для бюджета среднестатистического россиянина, то каждый правообладатель земельного участка вправе знать каким образом исчисляется (из чего складывается) стоимость его участка, используемая для налогообложения.

Итак, на данном этапе, думается, наиболее актуальными задачами в рассматриваемой сфере являются обеспечение прозрачности исчисления кадастровой стоимости земельных участков, а также исключение субъективизма и возможности ошибок при оценке.

Представляется, для создания полноценного кадастра недвижимости в прямом смысле этого слова соответствующим органам государственной власти необходимо предпринять следующие действия. Для начала – четко определить

[359]Пункт 31 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» // Российская газета. 2015. № 150.

перечень характеристик земельных участков, на основании которых должна осуществляться их оценка, т.е. под влиянием каких параметров стоимость участка изменяется и, соответственно на чем она должна основываться. Причем нельзя забывать о том, что кадастровая стоимость, являющаяся налоговой базой, и налоговая ставка напрямую связаны между собой. Если налоговая ставка устанавливается в процентах от налоговой базы, то это предполагает один подход к исчислению налоговой базы и изучению определенных характеристик земельного участка, если же налоговая ставка устанавливается в твердой денежной сумме, допустим, в расчете на квадратный метр земли, то это может потребовать изучения и сбора сведений о других характеристиках земельного участка.

Далее – необходимо создать соответствующее программное обеспечение информационной системы кадастра, в которую бы заносились эти характеристики (кадастровые сведения). Программное обеспечение должно функционировать таким образом, чтобы при внесении в информационную систему таких характеристик, оно автоматически вычисляло кадастровую стоимость участка.

Часть сведений об указанных характеристиках земельных участков может поступать в Росреестр в порядке межведомственного взаимодействия. Остальные сведения должны собираться уполномоченными лицами, в частности, в ходе проведения межевания участков (кадастровых работ), имеющими специальное образование и обладающими необходимыми для этого знаниями (желательно, чтобы это были представители органов государственной власти). Для этого рационально с нашей точки зрения соединить в одном лице кадастрового инженера и оценщика недвижимости. Знания, необходимые для осуществления этих видов деятельности, способствовали бы более квалифицированному осуществлению каждого из них. Сбор сведений о земельном участке, необходимых для его кадастровой оценки, осуществляемый при проведении кадастровых работ, обеспечил бы индивидуальный подход к каждому участку, что позволило бы избежать ошибок допускаемых при массовой оценке объектов недвижимости и споров по этому поводу. То, что это вполне возможно,

подтверждается историей развития межевания на Руси в средние века. В советский период на протяжении многих лет это демонстрировали эксперты БТИ (применительно к зданиям). В настоящее время такой подход закреплен, в частности, в законодательстве Украины в отношении осуществления нормативной денежной оценки земельных участков[360].

С документами, составленными указанными лицами, содержащими необходимые сведения, должны быть ознакомлены правообладатели земельных участков, которые должны удостоверить эти документы своими подписями. Во избежание коррупции программное обеспечение информационной системы кадастра должно функционировать так, чтобы в случае, когда стоимость какого-либо земельного участка, рассчитанная самой системой, резко отличается от средней стоимости участков в данном, например, кадастровом квартале, система выдавала оповещение об этом. Орган кадастрового учета в этом случае должен проводить проверку сведений о таком участке. В случае выявления нарушений, виновное в искажении кадастровых сведений уполномоченное на их сбор лицо должно привлекаться к ответственности.

Представляется, предлагаемые изменения системы ведения кадастра и кадастровой оценки земельных участков будут способствовать обеспечению доступности и ясности исчисления кадастровой стоимости. Каждый правообладатель земельного участка также сможет отслеживать изменения кадастровой стоимости своего участка в связи с изменением его характеристик. Реализация указанных предложений потребует внесения соответствующих дополнений в Закон о ГКН (Федеральный закон № 218-ФЗ от 13 июля 2015 г «О государственной регистрации недвижимости») и другие нормативные правовые акты, а также разработки соответствующих методических рекомендаций Министерством экономического развития РФ.

---

[360] См.: ст. 18 Закона Украины № 1378-IV от 11 декабря 2003 «Об оценке земель» (изм. от 02.03.2015 г.) // URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1378-15 (дата обращения 21.10.2015 г.).

Глава 4. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ И КАДАСТРОВОГО УЧЕТА

§ 4.1. Федеральные органы государственной власти, осуществляющие кадастровый учет и ведение кадастра недвижимости

Для лучшего уяснения механизмов ведения ГКН представляется необходимым для начала разобраться в том, кто же является ответственным лицом за ведение ГКН и осуществление кадастрового учета земельных участков.

Как указывалось выше, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление кадастрового учета и ведение ГКН, а также на ведение ЕГРП и осуществление государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)[361]. Данный федеральный орган исполнительной власти был создан на основании Указа Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»[362], в соответствии с которым ему были переданы функции упраздняемых Федерального агентства геодезии и картографии и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Надо сказать, что в период с 1990 г. по 2008 г. федеральный орган государственной власти, уполномоченный на осуществление управления в сфере земельных отношений, менялся многократно. Причем изменялось не только его название, но и объем предоставленных ему полномочий.

В 1990 г. в целях реализации земельной реформы был создан Государственный комитет РСФСР по земельной реформе, который вскоре был преобразован в Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации, а в 1993 г. – в Комитет Российской

---

[361] См.: Постановление Правительства РФ от 01 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.

[362] СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366.

Федерации по земельным ресурсам и землеустройству. В компетенцию данного ведомства включался значительный круг полномочий по поводу земли не только как объекта гражданских прав, но и в первую очередь, как природного объекта и природного ресурса. Однако дальнейшая судьба этого государственного органа связана с бесконечной чередой труднообъяснимых с точки зрения здравого смысла и пользы дела реорганизаций и формальных переименований[363]. Так, в 1998 г. Госкомзем был упразднен, а его функции были переданы Министерству Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. В этом же году это министерство было упразднено и образован Государственный земельный комитет РФ. В 1999 г. данный комитет преобразовался в Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике. В 2000 г. функции упраздненного Госкомзема были частично перераспределены между Министерством имущественных отношений РФ и вновь образованной Федеральной службой земельного кадастра России (Росземкадастр). А в 2004 г. Федеральная служба земельного кадастра России была преобразована в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость).

К полномочиям ныне действующего Росреестра помимо указанных выше отнесены функции по оказанию государственных услуг в сфере землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, а также функции по государственной кадастровой оценке и осуществлению государственного земельного надзора.

В соответствии со ст. 3 Закона о ГКН полномочия органа кадастрового учета на основании его решений вправе осуществлять подведомственные ему государственные бюджетные учреждения (далее – ГБУ). В целях применения правил, установленных Законом о ГКН, наделенные на основании таких решений соответствующими полномочиями указанные ГБУ считаются органами кадастрового учета. При этом положения Закона о ГКН применяются к таким ГБУ постольку, поскольку иное не вытекает из существа соответствующих правоотношений. На указанные ГБУ распространяются предусмотренные

[363] См. подробнее: Опилат Н.И. О тенденциях управления земельными ресурсами // Налоги. 2008. № 24.

Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[364] требования к организации и порядку взаимодействия с заявителями при предоставлении государственных услуг и положения об ответственности за нарушение данных требований.

Приказом Росреестра от 11 марта 2010 г. № П/93[365] федеральные государственные учреждения «Земельная кадастровая палата» (далее – Кадастровая палата) по субъектам Российской Федерации наделены полномочиями по ведению государственного кадастра недвижимости, государственному кадастровому учету недвижимого имущества, предоставлению сведений, внесенных в ГКН. Помимо этого Кадастровой палате переданы Росреестром и иные полномочия, в частности, по осуществлению кадастрового деления территории Российской Федерации[366] и определению кадастровой стоимости вновь учтенных объектов недвижимости[367].

В отличие от тех изменений, которые происходили с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение кадастра, в 1990-2000 гг., на протяжении всей истории существования Кадастровой палаты сложно отследить все ее реорганизации и до конца разобраться в том, какой орган государственной власти осуществляет применительно к ней полномочия учредителя.

Вот небольшая историческая справка, которую удалось составить благодаря Справочной правовой системе «Консультант Плюс» и сети «Интернет».

В начале 2000 г. Госкомземом РФ были утверждены приказы о создании федерального государственного учреждения «Земельная кадастровая палата» по

---

[364] СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

[365] Приказ Росреестра от 11 марта 2010 г. № П/93 «О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета» // Российская газета. 2010. № 82.

[366] Приказ Росреестра от 18 мая 2012 г. № П/213 «О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» полномочиями по осуществлению кадастрового деления территории Российской Федерации на кадастровые районы и кадастровые кварталы» // Российская газета. 2012. № 130.

[367] Приказ Росреестра от 26 декабря 2011 г. № П/531 «О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» полномочиями по определению кадастровой стоимости вновь учтенных объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик» // Российская газета. 2012. № 23.

субъектам РФ, в частности Приказ Госкомзема РФ от 16 мая 2000 г. № 104-12 «О создании федерального государственного учреждения «Земельная кадастровая палата» по г. Москве»[368].

Приказом Росземкадастра от 21 мая 2003 г. № П/132 федеральное государственное учреждение «Земельная кадастровая палата» по г. Москве ликвидировалось, а его полномочия были переданы Московскому земельному комитету[369]. В 2000 г. и далее в связи с преобразованием федерального органа государственной власти, уполномоченного в сфере земельных отношений, кадастровая палата переходила в введение соответствующего вновь образованного органа (Роснедвижимость, Росреестр). Что касается документов, регулировавших деятельность Кадастровой палаты по г. Москве, то их обнаружить не удалось ни в СПС «Консультант Плюс», ни в сети «Интернет».

Приказом Росреестра от 31 мая 2011 г. № П/200 были утверждены уставы федеральных бюджетных учреждений «Кадастровая палата»[370]. Надо отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 14 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[371] устав бюджетного учреждения утверждается его учредителями (участниками, собственником имущества).

До сентября 2011 г. судьбу Кадастровой палаты по г. Москве отследить не представляется возможным. Приказом Росреестра от 01 сентября 2011 г. № П/331[372] федеральное бюджетное учреждение «Кадастровая палата» по Москве было переименовано в федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» и утвержден его устав. То есть московское отделение (филиал) кадастровой палаты, которое было вновь создано, по всей видимости, в какой-то момент между 2003 и 2011 г.г. было просто переименовано в ГБУ федерального масштаба. Менее чем через две недели после утверждения указанного приказа Росреестра, Минэкономразвития РФ своим Приказом от 13

[368] СПС «Консультант Плюс».
[369] СПС «Консультант Плюс».
[370] СПС «Консультант Плюс».
[371] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
[372] СПС «Консультант Плюс».

сентября 2011 г. № 473[373] реорганизовывает федеральные бюджетные учреждения «Кадастровая палата» по 80 субъектам Российской Федерации, функции и полномочия учредителя которых осуществляет Росреестр, в форме присоединения к федеральному государственному бюджетному учреждению «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» с сохранением основных целей деятельности.

Интересно, что приведенные манипуляции по преобразованию кадастровых палат соответствуют федеральному законодательству, в которое нередко вносились необходимые изменения незадолго до утверждения вышеуказанных Приказов, а также принятому 26 июля 2010 г. Постановлению Правительства РФ № 539 «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений»[374].

В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 01 июня 2009 № 457, Росреестр наделен полномочиями, в частности, по назначению на должность и прекращению полномочий руководителей подведомственных федеральных государственных учреждений, заключению, изменению и прекращению трудовых договоров (9.7). Согласно изменениям, внесенным в данное Положение Постановлением Правительства РФ от 08 октября 2012 г. № 1024[375], Росреестр осуществляет указанное полномочие, если иное не установлено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. Кроме того, этим Постановлением Правительства РФ установлено, что функции и полномочия учредителя федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная

[373] Приказ Минэкономразвития РФ от 13 сентября 2011 г. № 473 «О реорганизации федеральных бюджетных учреждений «Кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
[374] СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4238.
[375] Постановление Правительства РФ от 08 октября 2012 г. № 1024 «Об осуществлении некоторых полномочий и функций учредителя федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5715.

кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» в части назначения и прекращения полномочий его руководителя, заключения, изменения и прекращения трудового договора с ним осуществляются Министерством экономического развития РФ. При этом в Положение о Минэкономразвития РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 05 июня 2008 г. № 437[376], соответствующих изменений или дополнений не вносилось. Согласно Положению единственное, что вправе делать Минэкономразвития РФ применительно к учреждениям, - это представлять в Правительство РФ предложения о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении подведомственных Министерству федеральных служб и федеральных агентств (10.10).

Таким образом, получается, что полномочия учредителя в отношении ФГБУ Кадастровая палата исполняют совместно Минэкономразвития РФ и Росреестр.

В соответствии с Уставом ФГБУ Кадастровая палата, утвержденным Росреестром и Положением о филиале ФГБУ Кадастровая палата по Москве[377] к основным видам деятельности данного учреждения относится, помимо указанных выше, прием и выдача документов о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и предоставление сведений из ЕГРП. Этими полномочиями Кадастровая палата была наделена Приказом Росреестра от 10 мая 2011 г. № П/161[378], который был принят на основании п. 2 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон о регистрации). В соответствии с данной нормой закона полномочия органов, осуществляющих государственную регистрацию прав, за исключением полномочий по координации, контролю,

---

[376] СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

[377] Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях // URL: http://www.bus.gov.ru/public/agency/agency.html?agency=210273&d-3998489-p=4&activeTab=2 (дата обращения 20.02.2015 г.).

[378] Приказ Росреестра от 10 мая 2011 г. № П/161 «О наделении федеральных государственных учреждений "Земельная кадастровая палата" ("Кадастровая палата") по субъектам Российской Федерации полномочиями по приему и выдаче документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и на предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Российская газета. 2011. № 132.

разработке и изданию методических материалов и некоторых других, предусмотренных статьей 10 Закона о регистрации, на основании решений федерального органа в области государственной регистрации (Росреестра) вправе осуществлять подведомственные ему государственные бюджетные учреждения. Наделенные в соответствии с такими решениями соответствующими полномочиями указанные государственные бюджетные учреждения считаются органами, осуществляющими государственную регистрацию прав.

О том, какие последствия повлекла за собой передача федеральным органом государственной власти полномочий по ведению ГКН и кадастровому учету бюджетному учреждению и, соответственно, может повлечь при передаче полномочий по государственной регистрации прав на недвижимое имущество, будет подробнее сказано ниже.

Таким образом, в настоящее время практически все основные полномочия Росреестра в части ведения ГКН, кадастрового учета, приема и выдачи документов о государственной регистрации прав на недвижимое имущество выполняются Кадастровой палатой, в связи с чем «неясен функционал территориальных органов Росреестра с численностью более 34 тысяч человек, равно как большие вопросы вызывает их текущая деятельность»[379]. Действительно, непонятны цели создания федеральных органов исполнительной власти с огромным чиновничьим аппаратом, если все основные полномочия эти органы делегируют созданным ими учреждениям.

Думается, частые преобразования государственного учреждения, нечеткости в определении органа государственной власти, на который возложены полномочия его учредителя, также как и постоянные изменения в системе, структуре, названиях федеральных органов исполнительной власти, в их полномочиях и руководителях ведут к невозможности сохранения преемственности в вопросах сбора, накопления, обеспечения точности и достоверности сведений, аккумулируемых в этих учреждениях и органах, а также

[379] Росреестр: ответ на вызовы времени // URL: http://www.politcom.ru/16029.html (дата обращения 10.07.2013 г.).

к отсутствию ответственности за это учреждений, органов и конкретных должностных лиц.

Делегирование своих полномочий органом государственной власти – Росреестром, бюджетному учреждению – Кадастровой палате, приводит к сложностям в обжаловании действий и решений органа кадастрового учета. Нередко и территориальное управление Росреестра, и филиал Кадастровой палаты в судебном разбирательстве ссылаются на то, что они не являются надлежащими ответчиками по делу, что в ряде случаев приводит к отказу в удовлетворении требований истцов – граждан и юридических лиц, заинтересованных в исправлении ошибок в ГКН, выдаче сведений ГКН и т.п.[380]

Надо отметить, что в соответствии с ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (вступающего в силу с 1 января 2017 г.) (далее – Закон о регистрации

---

[380] См., напр.: Иркутяне стали чаще оспаривать кадастровую стоимость земли в суде // URL: http://realty.irktorgnews.ru/zemelniy-vopros/irkutyane-stali-chasche-osparivat-stoimost-zemli-v-sude (дата обращения 23.11.2012 г.);

Постановление ФАС Уральского округа от 13 декабря 2011 № Ф09-7877/11 по делу № А60-3954/11

Требование: Об отмене решения учреждения, осуществляющего кадастровый учет, об исправлении технической ошибки.

Обстоятельства: Управлением Росреестра принято решение об исправлении технической ошибки в государственном кадастре по земельному участку, внесены изменения в сведения о виде права и правообладателе.

Решение: В удовлетворении требования отказано, так как требования заявлены к учреждению, осуществляющему кадастровый учет, однако в материалах дела отсутствует решение, принятое указанным учреждением.

Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 19 января 2012 по делу № А33-9411/2011

По делу о признании незаконными действий Кадастровой палаты, выразившихся во внесении в ГКН изменений в сведения о разрешенном использовании земельного участка в удовлетворении требований отказано, апелляционная жалоба оставлена без удовлетворения.

Приказ Росреестра от 11 марта 2010 № П/93 «О наделении федеральных государственных учреждений "Земельная кадастровая палата" ("Кадастровая палата") по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета» не содержит положений о том, что ответчик является правопреемником Росреестра. При этом, Росреестр и Кадастровая палата (ответчик по делу) являются самостоятельными субъектами права, осуществляющими полномочия в установленной сфере деятельности. Следовательно, доводы предпринимателя о том, что правопреемником Федерального агентства кадастра объектов недвижимости является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии в лице федерального бюджетного учреждения «Кадастровая палата» по Красноярскому краю, являются нормативно необоснованными.

Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 1 июня 2012 г. по делу № А74-3624/2011

По делу об обязании регистрационного органа внести изменения в сведения государственного кадастра недвижимости о кадастровой стоимости земельного участка. Требования удовлетворены, апелляционная жалоба оставлена без удовлетворения.

Судом не был принят довод апелляционной жалобы о том, что Управление Росреестра по Республике Хакасия и федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» не являются надлежащими ответчиками, поскольку лицами, имеющими имущественный интерес и финансовую заинтересованность являются органы местного самоуправления города Абакана – данные органы не наделены какими-либо полномочиями по ведению ГКН, государственному кадастровому учету недвижимости, соответственно, к ним не могут быть адресованы заявленные в настоящем споре требования. По аналогичной причине не принимается довод о том, что требования должны быть адресованы заказчику работ по государственной кадастровой оценке и исполнителю данных работ. (СПС «Консультант Плюс»).

недвижимости 2015 г.) полномочия по государственному кадастровому учету и государственной регистрации прав не могут передаваться регистрирующим органом подведомственному ему федеральному государственному бюджетному учреждению. То есть на первый взгляд, со вступлением в силу указанного закона полномочия по осуществлению кадастрового учета опять должен будет осуществлять Росреестр. Однако вызывает некоторое недоумение, что при этом полномочие по ведению Единого государственного реестра недвижимости (частью которого будет кадастр недвижимости) может быть передано ГБУ. Получается, что закон допускает ситуацию, когда кадастр будет вести Кадастровая палата, а кадастровый учет земельных участков в нем будет осуществлять Росреестр. Такой подход законодателя представляется несколько противоречивым в связи с тем, что ведение кадастра предполагает внесение в него сведений в ходе проведения кадастрового учета. То есть по логике ведение кадастра и кадастровый учет должно осуществлять одно и то же лицо.

Соответственно, изменения в наборе полномочий, осуществляемых Росреестром и подведомственным ему учреждением, в будущем приведут к возникновению новых проблем для правообладателей земельных участков.

Указанные противоречия нового закона, представляется, обусловлены отсутствием в законодательстве общих норм о делегировании своих полномочий органами государственной власти, а также перечня субъектов, осуществляющих государственное управление[381]. В отсутствии таких норм необходима четкость в регулировании вопросов передачи полномочий от ранее существовавших к вновь создаваемым органам кадастрового учета, а также передачи полномочий от органов государственной власти к подведомственным им организациям.

[381] Подробнее о характеристиках и тенденциях развития современного государственного управления см.: Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. – М.: Юриспруденция, 2015. - 192 с.

§ 4.2. Цели и задачи ведения государственного кадастра недвижимости и кадастрового учета

В действовавшем до 2008 г. Федеральном законе «О государственном земельном кадастре» существовала специальная статья 4, посвященная целям создания земельного кадастра. Согласно указанной норме целью ГЗК признавалось информационное обеспечение:

- 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 учета стоимости земли в составе природных ресурсов;
- установления обоснованной платы за землю;
- иной связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками деятельности.

Таким образом, цель ГЗК заключалась в информационном обеспечении управления в сфере использования и охраны земель, оценки земель и их оборота.

В действующем Законе о ГКН не определены ни цели, ни задачи, ни функции ГКН. Надо отметить, что в Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», в частности, отмечалось, что в настоящее время в Российской Федерации действует сложная многоуровневая система реестров и кадастров недвижимого имущества. При этом учет недвижимого имущества осуществляется как учет объектов права либо объектов управления в зависимости от ***целей*** учета. Существующая система не позволяет эффективно реализовывать программы, предполагающие комплексный анализ различных видов недвижимого имущества. В качестве одного из

принципов законопроекта названо своевременное и полное информационное обеспечение в соответствии с целями законопроекта. Однако цели законопроекта в Пояснительной записке[382], также как и цели ведения ГКН в Законе – отсутствуют.

Из отдельных статей данного закона можно сделать вывод о том, что сведения ГКН используются для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Разработчики проекта действующего Закона о ГКН «договорились для себя, что цель кадастрового учета – это обеспечение гражданского оборота объектов недвижимости, формирование базы для кадастровой оценки. То есть, надо описать земельные участки и объекты капитального строительства таким образом, чтобы их не перепутать. «Более того, - по словам С.М. Подобеда, – в 2007 г. руководителя Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, – если мы таким образом будем подходить к этому вопросу, соответственно, изменится количество параметров, используемых при описании объектов кадастрового учета. Кадастр становится совершенно иным, значительно проще и дешевле»[383]. Причину того, что за 15 лет, начиная с 1991 г., в кадастре было учтено только 25 % всех земельных участков, он видел в том, что требования, которые предъявлялись к документации для постановки земельного участка на государственный кадастровый учет, отвечали задачам не просто земельного кадастра, а многофункционального кадастра, сведения которого могли бы использоваться для целей муниципального управления, планирования, налогообложения и многих других. А реализация таких целей влечет за собой многочисленные количественные характеристики участков в кадастре, в связи с чем возрастали и сложности ведения кадастрового учета[384]. В отношении учета зданий, сооружений и помещений С.М. Подобед отметил, что «у нас постоянно обмеряется здание или помещение, и заполняется технический паспорт».

---

[382] Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» // СПС «Консультант Плюс».

[383] Интервью руководителя Федерального агентства кадастра объектов недвижимости С.М. Подобеда // Кадастр недвижимости. 2007. № 1.

[384] Там же.

Объяснение этому заключается в том, что, возможно, владелец что-то самовольно перепланировал. В то же время, если регулирование порядка получения разрешения на проектирование, строительство, реконструкцию, перепланировку не работает, а те органы, которые должны осуществлять контроль, - стройнадзор, жилищная инспекция и другие, - не выполняют свои функции, то получается, что эти проблемы переносятся в сферу учета, из-за чего долго и медленно происходит кадастровый учет объектов недвижимости. Поэтому, если целью кадастрового учета недвижимости признается индивидуализация объекта для гражданского оборота, то кадастровый учет и содержание самого кадастра упрощается[385].

Такой подход к конструированию норм Закона о ГКН вызвал недоумение отдельных специалистов, которые в весьма категоричной форме высказали свое далеко не лестное мнение о ГКН. «Нелепость ГКН, который декларировали в России как двигатель экономики, усугубляется тем, что понятие недвижимости столь же размыто, как и универсальный свод сведений с универсальной бесцельностью»[386]. «Отсутствие цели ведения ГКН, а также отсутствие четкого определения недвижимости и единицы недвижимости как совокупности неделимых элементов связанных общим назначением, выгодно и ведомствам, и чиновникам ведомств, так как позволяет чиновничий произвол. В такой ситуации все фонды (запасы) полученные от Бога, в т.ч. земельный, лесной, водный и фонд недр, а также часть фондов созданных людьми, в т.ч. жилищный, остаются <…> бесхозными и всегда готовыми к приватизации. Бесконтрольность названных фондов очевидна, так как ведение соответствующих государственных кадастров (земельного, лесного, водного и градостроительного) давно прекращено по причине их смешения в бесцельном и беспредметном ГКН»[387].

Возможно, приведенное мнение сотрудников АНО БТИ высказано в достаточно резкой форме, но, в целом, с ним можно согласиться. Действительно, чем больше объектов кадастрового учета, тем больше объектов налогообложения.

---

[385] См.: Там же.
[386] АНО БТИ: закону о государственном кадастре недвижимости 5 лет. Кадастр где? // URL: http://www.anobti.ru/arc/2012/12090600.shtml (дата обращения 10.11.2012 г.).
[387] Там же.

И это при том, что разговоры о необходимости формирования единого объекта недвижимости на государственном уровне ведутся уже многие годы[388].

Надо отметить, что указанную проблему не решает и новый Закон о регистрации недвижимости 2015 г.[389], в котором, как и в действующем законе не указаны цели кадастрового учета и ведения ЕГРН. Мало того, помимо объектов недвижимости, предусмотренных действующим Законом о ГКН – земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства, в качестве объектов кадастрового учета новый закон называет единый недвижимый комплекс, а в случаях, установленных федеральным законом, и иные объекты, которые прочно связаны с землей.

Несмотря на приведенное выше мнение о бесцельности ГКН, попытаемся выявить существующие и необходимые цели кадастрового учета и ведения ГКН.

Понятия «ведение ГКН» и «кадастровый учет» не являются равнозначными согласно Закону о ГКН. И если определение второго понятия содержится в Законе о ГКН, то определение первого – отсутствует, что обусловливает необходимость его научного формулирования исходя из законодательного определения понятия «государственного кадастра недвижимости». В соответствии со ст. 1 Закона Государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с данным Законом недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации и границ публичных образований в ее составе, об особых экономических зонах, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, о территориях объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иных предусмотренных данным Законом сведений.

---

[388] См., напр., Постановление Правительства РФ от 28 апреля 1995 г. № 439 «О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1966. В Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» изначально закреплено, что Разделы Единого государственного реестра прав располагаются в соответствии с принципом единого объекта недвижимого имущества (п. 6 ст. 12).

[389] На отсутствие на законодательном уровне понимания того, что должна представлять собой отдельная единица кадастрового учета - собственно объект недвижимости, обращалось внимание в Заключении Общественной палаты РФ по проекту Федерального закона № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «Консультант Плюс».

Под государственным кадастровым учетом недвижимого имущества понимаются действия уполномоченного органа по внесению в ГКН сведений о недвижимом имуществе, индивидуализирующих конкретный объект.

В литературе высказано мнение о том, что кадастровый учет земельных участков является основной составной частью государственного кадастра недвижимости[390].

С данной позицией трудно согласиться, потому как учет, представляя собой соответствующие действия уполномоченного органа исполнительной власти, не может являться частью кадастра как свода сведений. То есть рассматриваемые понятия не могут соотноситься как часть и целое, т.к. они разнопорядковые. Также представляется неверным полностью отождествлять кадастровый учет земельных участков с *ведением* кадастра в целом, т.к. помимо сведений о земельных участках (и других объектах недвижимости), которые попадают в кадастр в результате кадастрового учета, сейчас в него также вносятся сведения и о других объектах, но термин кадастровый учет применяется только в отношении объектов недвижимости. Кроме того, ведение кадастра предполагает не только его пополнение сведениями, но и, например, их обработку, хранение. Следовательно, понятия *ведение* кадастра и кадастровый учет как раз соотносятся как целое и часть. Понятие кадастрового учета у́же, чем понятие ведение кадастра.

Тем не менее, например, по мнению В.А. Евсегнеева, земельный кадастр как фискальный документ нельзя считать простым расширением системы государственного учета земель. Показатели системы учета (кроме денежной оценки) являются достаточно определенными (описание границ земельного участка, его площадь). Но в отношении денежной оценки земли, которая должна фигурировать в земельном кадастре, такой четкости и определенности нет, показатели кадастровой стоимости являются приближенными. Кадастровые данные нельзя получить путем даже самого тщательного обследования

---

[390] См.: Гаврилюк М.Н. Правовое регулирование государственного кадастрового учета земельных участков: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2006. С. 55; Симонова К.В. Правовое обеспечение кадастрового учета земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2010. С. 43.

подлежащих оценке участков, поскольку они требуют учета многих (не всегда достаточно определенных) экономических показателей, которые выходят за пределы обследуемой территории и даже сельского хозяйства в целом. Поэтому земельный кадастр приходится считать своеобразной интеллектуальной надстройкой над данными государственного земельного учета. Земельный кадастр нельзя с ним смешивать, а о его фискальной функции нельзя упоминать наравне с другими функциями государственного земельного учета[391].

Можно согласиться с высказанным В.А. Евсегнеевым мнением относительно того, что данные кадастрового учета о земельных участках должны быть установлены с определенной точностью, а кадастровая стоимость земельного участка, являясь по сути рыночной, действительно подвержена колебаниям. Кроме того, сведений, накапливаемых в ГКН в ходе проведения кадастрового учета, далеко не достаточно для осуществления кадастровой оценки земельных участков. Поэтому едва ли правильно говорить о том, что кадастровый учет эффективно выполняет в настоящее время фискальную функцию. Однако, трудно согласиться с тем, что земельный кадастр приходится считать своеобразной интеллектуальной надстройкой над данными государственного земельного учета. Возможно, такая позиция В.А. Евсегнеева обусловлена его историческим подходом к термину «кадастр». Он указывает, что в дореволюционный период в России под «кадастрацией» понимали именно фискальную классификацию доходных – главным образом сельскохозяйственных – земель. Во второй половине XX века, когда интерес к экономической оценке земли получил официальное одобрение, эту оценку стали использовать в основном в целях охраны наиболее продуктивных сельскохозяйственных земель в тех случаях, когда вставал вопрос об их изъятии для несельскохозяйственных нужд[392].

Но в соответствии с современным законодательством под кадастром недвижимости понимается не оценка земель, а свод сведений, т.е. информационный ресурс, наполняемый сведениями, поступающими из различных

[391] Евсегнеев В.А. Земельный кадастр: вопросы правоприменения // Право и экономика. 2006. № 1.
[392] Там же.

источников, о землях и земельных участках. В связи с этим представляется правильным признавать кадастровый учет частью ведения ГКН, то есть одним из видов деятельности уполномоченного органа государственной власти по формированию кадастра. Иными словами, ведение ГКН предполагает не только кадастровый учет, но и массу других действий уполномоченного органа государственной власти.

Так, согласно Закону о ГКН орган кадастрового учета вправе самостоятельно запрашивать в органах государственной власти и местного самоуправления, в органах и организациях по государственному техническому учету и (или) технической инвентаризации необходимые для внесения в ГКН сведения (ст. 15, ч. 7 ст. 45). Соответственно, ведение кадастра предполагает получение необходимых для его ведения сведений.

Представляя собой информационную систему (информационный ресурс), ведение ГКН предполагает не только аккумулирование и хранение информации, но и ее распространение. Открытую кадастровую информацию можно получить на официальном сайте Росреестра. Кроме того, сведения о конкретном объекте недвижимости можно получить в виде выписок из ГКН или посредством доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения ГКН. Таким образом, ведение ГКН предполагает кроме всего прочего еще и предоставление сведений ГКН.

В связи с вышесказанным, представляется, что *отношения по ведению ГКН* помимо кадастрового учета объектов недвижимости охватывают отношения по получению (сбору) и внесению в ГКН и иных сведений об объектах, указанных в Законе о ГКН, систематизации и хранению документов ГКН, а также – по предоставлению сведений, содержащихся в ГКН.

Надо отметить, что в соответствии с Законом о регистрации 2015 г. кадастр недвижимости становится частью Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН). Наряду с кадастром недвижимости, частями ЕГРН будут реестр прав, реестр сведений о границах зон и территорий, реестровые дела, кадастровые карты и книги учета документов. То есть, существующий ГКН будет

разделен на три части – кадастр, реестр сведений о границах зон и территорий и кадастровые карты, которые в то же время объединятся в ЕГРН. Следовательно, отношения по ведению кадастра недвижимости будут включать в себя отношения по получению (сбору) и внесению в кадастр (путем кадастрового учета) сведений только об объектах недвижимости, систематизации и хранению документов, а также – по предоставлению сведений, содержащихся в кадастре.

Таким образом, разработчикам Закона о регистрации 2015 г. не только не удалось объединить две учетно-регистрационные процедуры – кадастровый учет и регистрацию прав на недвижимое имущество, но и объединение двух учетно-регистрационных систем – ГКН и ЕГРП привело к их дроблению в системе ЕГРН.

Задача объединения ЕГРП и ГКН является весьма прогрессивной. Однако ее удалось реализовать очень немногим государствам, имеющим значительно меньшую, по сравнению с Россией, территорию (Нидерланды[393]). Однако в Германии, Франции и большинстве других стран Европы сохраняются две самостоятельные учетно-регистрационные системы. Кадастр объектов недвижимости в них служит основой для реестра прав [394].

К настоящему времени в научной литературе предпринимались попытки выявить цели только кадастрового учета. Так, применительно к существовавшей ранее системе кадастрового учета в государственном земельном кадастре М.Н. Гаврилюк формулирует цели кадастрового учета земельных участков следующим образом:

-признание государством факта существования или прекращения существования земельного участка;

-защита прав на земельные участки;

-информационное обеспечение гражданского оборота земли[395].

Думается, что последняя из приведенных целей присуща не кадастровому учету, а самому кадастру, а точнее – ведению кадастра. Две первые цели могут

---

[393] См. официальный сайт Земельного кадастра Нидерландов (URL: www.kadaster.nl (дата обращения 11.01.2016 г.)).

[394] См.: Заключение Общественной палаты РФ по проекту Федерального закона № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «Консультант Плюс».

[395] Гаврилюк М.Н. Указ. соч. С. 177.

быть сведены к одной – государственная гарантия существования земельных участков (частей земной поверхности) в определенных границах, как объектов недвижимости.

Е.Н. Иванова также относит к целям кадастрового учета информационное обеспечение заинтересованных лиц кадастровыми сведениями, но на первое место ставит цель охраны земель и окружающей среды. В этой связи к задачам кадастрового учета автор относит обеспечение соблюдения требований природоохранного законодательства при образовании земельных участков; создание необходимых условий для формирования земельных участков с характеристиками, обеспечивающими охрану земель; предупреждение использования земельных участков не в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием; периодическую инвентаризацию земельных участков[396].

Представляется, сохранение земель и окружающей среды может являться целью всей системы управления в сфере земельных отношений, но действия органа кадастрового учета по внесению сведений о площади и границах земельных участков и даже о видах их разрешенного использования и категории земель в ГКН такую цель явно не преследуют и, соответственно, не могут решить все указанные задачи.

По мнению К.В. Симоновой, непосредственной целью кадастрового учета земельных участков является их индивидуализация и описание в объеме, достаточном для включения земельных участков в оборот и для реализации функций государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель, а также фиксация элементов правового режима земельных участков[397]. Сведение юридического значения кадастрового учета, полагает К.В. Симонова, только к формированию объекта гражданского правоотношения – земельного участка не учитывает того, что при кадастровом учете земельных участков происходит юридическое закрепление характеристик, определяющих

[396] Иванова Е.Н. Правовое регулирование кадастрового учета земель (эколого-правовой аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2012.С. 15.
[397] Симонова К.В. Правовое обеспечение кадастрового учета земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2010.С. 48-49.

правовой режим земельного участка как объекта земельных правоотношений[398]. В то же время автор видит главную цель кадастрового учета в присвоении земельному участку характеристик, достаточных для его индивидуализации в соответствии с положениями гражданского законодательства об индивидуально-определенной вещи[399].

Таким образом, в настоящее время общепризнанная точка зрения заключается в том, что основной целью кадастрового учета земельных участков является обеспечение их оборота. Этот вывод подтверждается и составом сведений ГКН об объектах недвижимости, который закреплен в ст. 7 Закона о ГКН. Нельзя не согласиться и с выводом о том, что для реализации функций государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель также важна индивидуализация земельного участка. Например, зарезервировать для государственных или муниципальных нужд или изъять в тех же целях возможно только земельный участок, сведения о котором имеются в ГКН. Право на земельный участок преимущественно регистрируется после его соответствующей идентификации в ГКН в ходе проведения кадастрового учета.

Однако вызывает возражения суждение о том, что «действующее законодательство формирует частноправовой характер кадастрового учета земельных участков»[400]. Действительно, осуществляя кадастровый учет, государство позволяет в некоторой степени избежать споров по поводу границ земельных участков между их правообладателями. Тем не менее, нельзя забывать о том, что многие нововведения последних лет (сам Закон о ГКН, закон о «дачной амнистии», направленные на упрощение кадастровых процедур) имели целью выявление объектов недвижимости для увеличения собираемости земельного налога. Поэтому можно согласиться с мнением В.А. Болдырева о том, что проблематика, относящаяся к кадастру недвижимости, является публично-правовой[401]. В связи с этим «фиксацию элементов правового режима земельных

---

[398] Симонова К.В. Указ. соч. С. 25.
[399] Там же. С. 10.
[400] Там же. С. 10.
[401] Болдырев В.А. Оценка актов публичной власти и размера кадастровой стоимости земельных участков в судебной практике // Российская юстиция. 2011. № 2.

участков» и «юридическое закрепление их характеристик», таких как вид разрешенного использования и категория земель, имеющих как раз непосредственное отношение к исчислению земельного налога (от них зависит налоговая ставка, применяемая в отношении конкретного участка), едва ли можно назвать целью кадастрового учета, а скорее – задачей.

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно сделать следующие выводы. К целям кадастрового учета относятся:

- осуществление кадастровой оценки (для исчисления и взимания земельного налога) и иных функций управления в сфере использования и охраны земель;

- вовлечение земельных участков в оборот.

Для достижения этих целей необходимо наличие объекта, т.е. образованного и учтенного в ГКН земельного участка, т.к. только после прохождения кадастрового учета часть поверхности земли становится самостоятельной юридической единицей – земельным участком, т.е. объектом, по поводу которого у конкретных лиц могут возникать субъективные права и обязанности. В связи с этим кадастровый учет решает следующие задачи:

- индивидуализация и идентификация земельных участков (по кадастровому номеру, который присваивается в ходе проведения кадастрового учета);

- признание и подтверждение (гарантия) со стороны государства существования земельных участков в определенных границах.

Исходя из вышесказанного, возникает вопрос, совпадают ли цели кадастрового учета и цели ведения ГКН, для кого и для чего нужен ГКН. Специалистами АНО БТИ предлагается следующий вариант определения целей ведения ГКН – для хозяйственного управления, постановки и решения задач по налогообложению недвижимости и регистрации документов о правах и обязательствах по ее использованию и содержанию[402].

Такой вариант является довольно логичным, но имеет некоторые неточности. В связи с тем, что согласно законодательству ГКН является сводом сведений и

---

[402] АНО БТИ: закону о государственном кадастре недвижимости 5 лет. Кадастр где? // URL: http://www.anobti.ru/arc/2012/12090600.shtml (дата обращения 10.11.2012 г.).

информационным ресурсом, то, соответственно, он является аккумулятором и источником информации. Поэтому движение и накопление соответствующих сведений в ГКН имеет *целью информационное обеспечение* оборота земельных участков, их оценки, иных функций управления в сфере земельных отношений (т.е. целей кадастрового учета). Достигается данная цель путем решения *задач по сбору, накоплению и распространению* кадастровой *информации*.

Таким образом, нельзя отождествлять понятия (ведения) кадастра и кадастрового учета, они не являются рядоположенными. Их цели и задачи не совпадают.

§ 4.3. Российский кадастр недвижимости с точки зрения типизации современных кадастров

На сегодняшний день в мировой практике принято выделять следующие виды кадастров:

фискальный или налоговый кадастр (fiscal cadastre) – это кадастр, направленный на обслуживание целей налогообложения недвижимости;

юридический кадастр (jurdical cadastre) – это кадастр, направленный на регистрацию и защиту прав на недвижимое имущество;

многоцелевой кадастр (multipurpose cadastre) – кадастр, который используется для управления земельными ресурсами (как средством производства и пространственным базисом) и решения экономических, экологических, юридических задач[403].

Традиционно выделяется два основных направления ведения кадастра в странах Западной Европы: юридический, который ведется в Германии и странах с немецкой системой (Австрия, Швейцария) и фискальный (налоговый), ведущийся по так называемой наполеоновской системе (Франция, Испания, Италия).

---

[403] См.: Черемшинський Г. Обзор опыта зарубежных стран в создании земельных регистрационных систем. Укргеодезкартография. Киев. // URL: http://www.uran.donetsk.ua/~masters/2011/igg/pahomova/library/art3/art3.htm (дата обращения 15.01.2016 г.); Коротеева Л.И. Земельно-кадастровые работы. Технология и организация. Учеб пособие. Изд. 2-е перераб. и доп. – Ростов-на-Дону, 2007.

Указанные виды кадастров характеризуются следующими основными чертами.

Юридический кадастр обычно состоит из двух частей:

сведений о каждом собственнике, составе и виде прав, которыми это собственник обладает;

детального описания участка, включающего, как правило, его план (карту) и результаты измерений.

В рамках юридического кадастра:

- официально признаются права на земельные участки и другие объекты недвижимости;

- устанавливаются границы земельных участков, с закреплением их в натуре;

- проводятся кадастровые съемки земельных участков, которые включают измерения на местности и составление кадастровых карт;

- описываются земельные участки и другие объекты недвижимости с занесением соответствующей информации в официальные реестры[404].

Надо отметить, что в самой Германии единой системы кадастра нет, поземельные книги ведутся в каждой земле Германии. С точки зрения институционной структуры, система состоит из трех основных элементов: Управления земельной книги (Landbuchamt), которое ведет реестр собственности, состоящий из кадастровых карт, документов и записей о собственности; Управления топографических съемок (Landesfermessungsant), которое отвечает за создание кадастровых карт и подготовку документации, а также проводит все топографо-геодезические работы для других целей; Нотариат, который заверяет соглашения и прочие правовые акты, которые касаются прав собственности, транзакций и ограничений и ведет реестр этих актов. Эти три независимых элемента взаимосвязаны и действуют совместно, контролируя друг друга, что дает возможность получать высокое качество данных в системе[405]. За основу

[404] См.: Варламов А.А. Земельный кадастр Том 1. Теоретические основы государственного земельного кадастра. М.: КолосС, 2003. С. 366.

[405] Черемшинський Г. Обзор опыта зарубежных стран в создании земельных регистрационных систем. Укргеодезкартография. Киев. // URL: http://www.uran.donetsk.ua/~masters/2011/igg/pahomova/library/art3/art3.htm (дата обращения 15.01.2016 г.)).

регистрации принята единица собственности, любая транзакция считается незавершенной, пока она не зарегистрирована в реестре[406].

Функции фискальных кадастров к настоящему времени во многих странах вышли за рамки исключительно налоговых. Сведения таких кадастров служат источником необходимых данных для осуществления инвестиций, направленных на развитие регионов; обеспечивают контроль и регулирование рынка земель и прочих объектов недвижимости; оказывают поддержку органам государственной власти в оптимизации использования земельных ресурсов; обеспечивают кадастровой информацией разные ведомства[407].

Основная задача фискального кадастра состоит в выявлении и обозначении (идентификации) каждой единицы недвижимости, представляющей собой объект налогообложения. Такая единица обозначается термином «парцелла» (еще одно название такого вида кадастров – парцеллярный).

Каждый объект относится к определенному таксону классификации, используемой для целей налогообложения, исходя из вида его использования, размера, типа и состояния здания, расположенного на нем и т.п. Далее рассчитывается оценочная рыночная стоимость каждой парцеллы, которая служит основой для исчисления налога[408].

Оценка осуществляется на основе разносторонней информации, содержащейся в кадастре, как о самом объекте, так и о внешних факторах, влияющих на его стоимость. Данные об участке включают топографические условия, тип или вид почв или грунтов, состояние и название возведенных на участке построек и множество других сведений. К внешним факторам относят месторасположение участка, транспортную доступность, наличие и качество сети услуг и т.п.[409] Кроме того, для осуществления оценки немаловажное значение имеют сведения о рынке недвижимости, в частности, о ценах сделок купли-продажи с объектами недвижимости, размерах арендной платы, стоимости

---

[406] См. там же.
[407] См.: Варламов А.А. Указ. соч. С. 368.
[408] См.: Варламов А.А. Указ. соч. С. 368; Коротеева Л.И. Земельно-кадастровые работы. Технология и организация. Учеб пособие. Изд. 2-е перераб. и доп. – Ростов-на-Дону. 2007. С. 124.
[409] См.: Варламов А.А. Указ. соч. С. 369.

содержания зданий, сооружений, данные о доходности предприятий и др., собранные на определенную дату. Тем не менее, в самом кадастре аккумулируется только та информация, которая необходима для целей налогообложения.

Особое значение имеет составление и ведение актуальной постоянно обновляемой карты, на которой представлены все имеющиеся единицы недвижимости, идентифицируемые уникальными номерами, к которым привязывают всю информацию, характеризующую эти объекты. Наличие этих карт служит гарантией того, что все облагаемые налогом земельные участки и единицы прочей недвижимости выявлены и ни на один из них налог не начислен дважды[410].

Таким образом, фискальный кадастр является информационной основой для налогообложения.

Несмотря на указанные особенности приведенных двух разновидностей кадастров, к настоящему времени в ряде стран земельный кадастр ведется как единая многоцелевая система, позволяющая обеспечить необходимой информацией комплекс управленческих задач – от землеустройства и планирования до защиты прав на землю. Таким образом, кадастр стал выполнять и фискальную, и юридическую функции. Это характерно для Финляндии[411], Нидерландов, Дании, в определенной степени для Германии, Швеции и Норвегии[412].

Сам по себе кадастр, отмечает А.А. Варламов, содержит только часть необходимых данных, но с помощью электронных средств автоматизации он может быть использован для объединения разрозненных данных в необходимой форме. Большинство же самих данных могут содержаться в других регистрах[413].

Что касается российского ГКН, то он, по всей видимости, претендует на отнесение его и к юридическим и к фискальным кадастрам. С одной стороны,

---

[410] Там же. С. 369-370.
[411] См.: Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы. ООН. ЕЭК. Нью-Йорк – Женева. 2005 г. С. 8. // http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf (дата обращения 2.11.2012 г.).
[412] Варламов А.А. Указ. соч. С. 371.
[413] Там же. С. 373.

российскому кадастру недвижимости присущи черты и тех и других кадастров, с другой стороны, его трудно определенно отнести к одной из указанных разновидностей, т.к. он не в полной мере обладает характеристиками, присущими какой-либо одной группе кадастров.

Так, например, ГКН присущи такие черты юридических кадастров, как необходимость осуществления обмера и составления точного описания земельного участка. Также как и в Германии, по общему правилу для возникновения права на земельный участок необходима государственная регистрация права на него. Однако согласно Закону о ГКН установление границ земельного участка в натуре является добровольным, тогда как ведение юридического кадастра предполагает обязательность этой процедуры. Мало того, в соответствии с п. 1 ст. 19 Закона о регистрации не требуется производить измерение участка и составлять точное описание его границ для того чтобы зарегистрировать право на него применительно, например, к участкам, подпадающим под «дачную амнистию», земельным долям, при переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками.

По причине содержания в ГКН того минимума сведений о земельных участках, который определен Законом, его трудно в полном смысле (и в общепринятом понимании) отнести и к фискальным кадастрам. В нем не содержится сведений о каких-либо качественных свойствах почв или грунтов, топографических условиях, и тем более, сведений о транспортной доступности земельных участков, наличии и качестве сети услуг и т.п. Подготовка документов и составление описания земельного участка, необходимых для осуществления его кадастрового учета, не предполагают в соответствии с законодательством изучения и сбора сведений, которые характеризовали бы его с точки зрения оценки. Мало того, кадастровый учет проводится в заявительном порядке.

С другой стороны, некоторые нормы Законов, регулирующих кадастровый учет и государственную регистрацию прав, имеют целью выявление объектов недвижимости, т.е. объектов налогообложения (см. п. 1 ст. 19 Закона о регистрации). В отдельных случаях для определения кадастровой стоимости

земельных участков используется специальный порядок, согласно которому она зависит фактически только от их вида разрешенного использования. То есть в таких ситуациях ГКН вполне справляется с реализацией фискальной функции, т.к. в отношении учтенных земельных участков он содержит сведения, необходимые для их кадастровой оценки, осуществляемой органом кадастрового учета[414]. Другой вопрос, что участки, подпадающие, например, под «дачную амнистию», не имеют установленных в соответствии с законом границ и не всегда могут быть оценены. Так, в Московской области «обнаружено 122 тысячи участков без кадастровых номеров и 230 тысяч строений, не учтенных в налогообложении. Большинство этой недвижимости «легализовано» во время «дачной амнистии», когда обязательной оценки не проводилось. Если участок или строение не инвентаризированы и не оценены, владелец не платит налоги. Из-за этого бюджет Московской области ежегодно теряет до 20 млрд. рублей»[415].

Что касается обмена данными с помощью электронных средств автоматизации между различными реестрами и кадастрами и сбора сведений, необходимых для осуществления оценки земельных участков, то в действующем законодательстве такие возможности предусмотрены. Но проблема заключается в том, что, как указывалось выше, фактически одновременно с принятием Закона о ГКН был ликвидирован учет земельного, лесного, водного и жилищного фонда. Возможно, предполагалось, что все эти фонды будут учитываться в ГКН. С другой стороны, если, по словам разработчиков Закона, кадастр изначально создавался для учета минимального количества сведений об объектах недвижимости, остается непонятным, для чего был ликвидирован учет указанных фондов. Под фондами надо понимать ресурсы, запас. Думается, на основе учета

---

[414] Например, согласно Методическим указаниям по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка, утвержденным Приказом Минэкономразвития РФ от 12 августа 2006 № 222 (Российская газета. 2006. № 212) в случае образования нового или включения в ГКН сведений о ранее учтенном земельном участке в границах существующего населенного пункта кадастровая стоимость определяется путем умножения значения удельного показателя кадастровой стоимости земель соответствующего вида разрешенного использования для кадастрового квартала населенного пункта, в котором расположен земельный участок (утвержденного актом государственного органа власти субъекта РФ), на площадь земельного участка Росреестром, либо на основании его решения – подведомственными ему государственными бюджетными учреждениями (Кадастровой палатой).

[415] Дачников заставят расплатиться // Российская газета – неделя. 2012. № 5902 (229). // URL: http://www.rg.ru/2012/10/04/dachniki.html (дата обращения 4.10.2012 г.).

различных фондов (с их периодической инвентаризацией) и должно во многом строиться управление (государственное и/или муниципальное) той или иной сферой хозяйственной деятельности, экономики.

При этом каждая единица может и должна учитываться в специальном предметном реестре, а не в универсальном. Универсальность учета уничтожает разницу между активами и пассивами, между фондами и товаром, между обменом и распределением. К примеру, памятники архитектуры одновременно являются как минимум художественными, историческими, материальными, градостроительными объектами и объектами недвижимости, что требует их учета в специальных реестрах, а не только в ГКН[416].

В странах, где кадастровая история насчитывает не одно десятилетие, и где исторически сложилось раздельное ведение кадастра и системы регистрации прав, в последнее время наблюдается тенденция к функциональному сближению этих систем, в частности, в целях экономии трудовых и финансовых ресурсов за счет устранения дублирования в сборе, обработке и хранении сходной информации[417].

В Российской Федерации также имеется эта тенденция. Прежде всего, она выражается в соединении органа государственной власти, ведущего ГКН, и органа, ведущего ЕГРП, в лице единого органа – Росреестра. Кроме того, с 2017 г. вступает в силу Закон о регистрации недвижимости 2015 г., согласно которому ГКН и ЕГРП сливаются в систему ЕГРН, однако остаются отдельными его разделами, а регистрация прав и кадастровый учет объектов недвижимости остаются двумя разными учетно-регистрационными действиями.

Покуда Росреестр ведет кадастр недвижимости и реестр прав на нее и право на недвижимое имущество охраняется системой регистрации, первоочередной задачей ГКН, по всей видимости, должна быть охрана самого объекта права. Ведь без гарантии того, что земельный участок, поставленный на кадастровый учет, не

---

[416] АНО БТИ: закону о государственном кадастре недвижимости 5 лет. Кадастр где? // URL: http://www.anobti.ru/arc/2012/12090600.shtml (дата обращения 24.11.09.2012 г.).
[417] См.: Варламов А.А. Указ. соч. С. 371.

станет однажды «вполовину меньше того, которым Вы, как Вам казалось законно, обладаете, нет никакого прока и от надежной охраны права на этот участок»[418].

Итак, российский ГКН имеет черты юридического и фискального кадастров, но не может быть с уверенностью отнесен ни к одной из этих разновидностей (типов); его нельзя признать и многофункциональным из-за того крайне ограниченного перечня сведений, которые в соответствии с законом должны в нем содержаться. Многочисленные споры по поводу границ земельных участков и отсутствие в налоговых органах сведений о кадастровой стоимости большой части земельных участков, сведения о которых имеются в ГКН, являются подтверждением этому.

В связи с вышесказанным, по нашему мнению, первоочередной задачей российского кадастра является сбор и накопление сведений о точных границах земельных участков. Законодательно должна быть закреплена обязательность кадастрового учета и установления границ участков на местности. Необходимо также четко определить, что является объектом недвижимости и объектом налогообложения (земельный участок и здание или земельный участок, с расположенными на нем улучшениями как единый объект). Определить порядок осуществления налогообложения и установить перечень характеристик, являющихся существенными для исчисления налоговой базы по земельному налогу (налогу на недвижимость).

§ 4.4. Функции государственного кадастра недвижимости и кадастрового учета

Исходя из анализа правового регулирования осуществления кадастрового учета и ведения ГКН, можно выявить их функции, т.е. определить их роль в земельных отношениях.

---

[418] См.: Никонов П.Н., Журавский Н.Н. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество (аналитический обзор). – СПб., 2005. С. 55.

В литературе выделяют такие функции кадастра и кадастрового учета как информационная, учетная, фискальная, управляющая, правовая (юридическая, охранительная).

Управляющая функция кадастрового учета, по мнению К.В. Симоновой, выражается в обеспечении реализации функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, таких как регистрация прав, предоставление земельных участков, земельный контроль, перевод земельных участков из одной категории в другую, резервирование и изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд[419].

По мнению Е.Н. Ивановой, данные учета являются основой для государственного управления земельным фондом – эффективное и рациональное использование земель, предоставление земель под конкретные виды деятельности возможно только при условии планирования на основе данных кадастра[420]. Очевидно, что выбор правильной методики управления невозможен без знаний о правовом статусе конкретного земельного участка или территории в каждый конкретный период времени[421].

Приведенные суждения авторов представляются весьма логичными. Однако выделение в самостоятельную функцию так называемой управляющей функции представляется чрезмерным. Ведение ГКН, включая осуществление кадастрового учета, является функцией управления в сфере использования и охраны земель. То есть это априори управленческая деятельность, которой присуща управленческая функция. Все функции управления в сфере земельных отношений должны осуществляться взаимосвязано, стремиться к единой цели, о чем говорилось выше. Осуществление управления путем реализации различных видов деятельности (функций), которые не увязаны между собой, теряет эффективность и смысл. Поэтому выделение управляющей функции ведения ГКН или кадастрового учета, по сути, является тавтологией.

---

[419] См.: Симонова К.В. Правовое обеспечение кадастрового учета земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2010. С. 55.

[420] Иванова Е.Н. Правовое регулирование кадастрового учета земель (эколого-правовой аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2012.С. 44.

[421] Там же. С. 110.

Учетная функция кадастра недвижимости, по мнению Е.Н. Ивановой, по своей правовой природе не является сугубо статистической и не сводится исключительно к обеспечению участия земельных участков в гражданском обороте. Это подтверждается тем, что объекты кадастрового учета и объекты земельных отношений с точки зрения Земельного кодекса РФ и Закона о ГКН не тождественны, они частично не совпадают между собой. Следовательно, функции государственного кадастра недвижимости при учете земли с позиции права должны быть шире, чем это установлено в настоящее время. Отстаивая позицию о необходимости создания эколого-ориентированной модели учета, автор полагает, что учетная функция кадастра призвана обеспечивать также интересы государства в части эколого-ориентированного и рационального управления земельными ресурсами и обеспечивать общие экологические интересы. Однако, автор признает, что экологические задачи кадастрового учета не являются и не могут являться самоцелью, основная функция кадастрового учета все же непосредственно учет объекта недвижимости[422].

Можно отметить, что автор сбивается в своих рассуждениях, говоря об учетной функции то кадастра недвижимости, то кадастрового учета, и не дает четкого ответа на вопрос, что же он понимает под учетной функцией.

А.В. Афонина выделяет в самостоятельную учетную функцию ГКН, которая заключается во включении в состав кадастра сведений, полученных в результате кадастрового учета и необходимых для осуществления регистрации прав[423].

В данном определении автором допущена неточность. Дело в том, что согласно законодательству при осуществлении кадастрового учета в состав ГКН включаются сведения, полученные не в результате кадастрового учета, а в результате проведения кадастровых работ кадастровым инженером и содержащиеся в межевом плане или, например, в результате перевода земельного участка из одной категории в другую (изменения вида разрешенного

[422] Иванова Е.Н. Указ. соч. С. 84.
[423] Афонина А.В. Комментарий к Федеральному закону от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный). 2-е изд. (Комментарий к статье 1) // СПС «Консультант Плюс». 2010.

использования) и содержащиеся в актах органов государственной власти или местного самоуправления.

Представляется, что применительно к учетной функции кадастрового учета можно сказать то же самое, что и по поводу управленческой функции – налицо тавтология. Что касается, учетной функции ГКН, то сужение ее до чисто статистической (**учетно-статистической**), выражающейся только в аккумулировании определенных законом сведений о недвижимом имуществе, позволяет выделить еще несколько функций ГКН и кадастрового учета, производных от учетной.

Например, можно выделить **подтверждающую** функцию ГКН и кадастрового учета. Заключается эта функция в том, что, во-первых, часть поверхности земли становится земельным участком и начинает существовать как объект недвижимости, объект субъективных прав, объект гражданского оборота и налогообложения с момента постановки на кадастровый учет. То есть с момента внесения сведений о такой части поверхности земли в ГКН. А во-вторых, кадастровый учет является своего рода выражением воли государства, легитимирующим и гарантирующим существование такого объекта недвижимости как земельный участок с конкретными закрепленными характеристиками. Таким образом, кадастровые сведения подтверждают существование соответствующего земельного участка.

После включения сведений о части поверхности земли в ГКН, юридически она становится земельным участком. Таким образом, проявляется **идентификационная** функция кадастрового учета. Кроме того, при включении сведений о земельном участке в ГКН (при постановке его на кадастровый учет или при внесении сведений о ранее учтенном участке) ему присваивается неизменяемый, не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации государственный учетный номер – кадастровый номер. Таким образом происходит выделение, обособление данного конкретного участка от других. В этом проявляется **индивидуализирующая** функция кадастрового учета.

Контрольно-мониторинговая функция ГКН выражается, во-первых, в том, что в кадастр вносятся все изменения характеристик земельного участка не только по заявлению его правообладателя, но и в порядке межведомственного взаимодействия. В соответствии со ст. 4 Закона о ГКН ведение кадастра осуществляется на основе принципа непрерывности актуализации содержащихся в нем сведений. Кроме того, в кадастр вносятся сведения обо всех видоизменениях земельных участков, о разделах, объединениях, выделах из них участков.

Во-вторых, внесенные в кадастр сведения при постановке на учет образованных земельных участков носят временный характер до дня государственной регистрации права на них. Если по истечении пяти лет со дня постановки на учет образованного объекта недвижимости не осуществлена государственная регистрация права на него, такие сведения аннулируются и исключаются из ГКН (ч. 4 ст. 24 Закона о ГКН). Следовательно, орган кадастрового учета отслеживает момент осуществления государственной регистрации в течение пяти лет со времени проведения кадастрового учета образованного земельного участка. Как только право на участок будет зарегистрировано, его статус в ГКН изменится с «временного» на «учтенный».

В 1986 г. Е.Н. Колотинская отмечала **правоохранительное** значение кадастров, поскольку все данные, содержащиеся в них, полученные в результате осуществления кадастровой функции, используются в целях охраны права государственной собственности на природные ресурсы и права пользования ими[424].

В настоящее время первоочередное значение данных ГКН заключается в их использовании для государственной регистрации прав на земельные участки. «Данные учета служат основой для разрешения земельных споров в суде. Документальный статус кадастровой информации подтверждает или опровергает доводы сторон в процессе, приводя к тому или иному судебному решению»[425].

---

[424] Колотинская Е.Н. Правовые основы природно-ресурсовых кадастров в СССР. – М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1986. С. 68.
[425] Иванова Е.Н. Указ. соч. С. 44.

Некоторые ученые предлагали под государственным кадастровым учетом понимать «юридический акт признания государством вновь созданного (образованного) недвижимого имущества объектом кадастрового учета и подтверждения его существования с характеристиками, отраженными в государственном кадастре недвижимости»[426]. Однако такая модель кадастрового учета не была воспринята законодателем.

Представляется, что правоохранительная функция ГКН и кадастрового учета, понимаемая как закрепление необходимых данных о правовом режиме земельных участков, во многом направлена не только на защиту прав самого правообладателя учтенного в ГКН участка, но и иных лиц, например, правообладателей соседних земельных участков, т.е. на защиту, в конечном счете, публичного интереса. Точнее сказать, с одной стороны, правообладатель земельного участка защищен от нападок и претензий третьих лиц в случае, если он использует свой участок в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием. А с другой стороны, и третьи лица защищены определенным образом от того, что правообладатель участка будет его использовать только в соответствии с теми видами разрешенного использования, которые указаны в ГКН (и установлены градостроительными регламентами), т.к. в случае ненадлежащего использования участка его правообладатель может быть привлечен к ответственности.

Кроме того, думается, что в контексте правоохранительной функции ГКН и кадастрового учета можно говорить также об их **правоопредяющей** (**правообразующей**) функции. Дело в том, что приведенное выше мнение Е.Н. Колотинская высказывала в то время, когда кадастровый учет и государственная регистрация землепользований были фактически слиты в системе государственного земельного кадастра. И в этом случае действительно было допустимо говорить о правоохранительной кадастровой функции, т.к. определение пространственных границ объекта – земельного участка дополнялось

[426] Варламов А.А., Гальченко С.А. Земельный кадастр в 6 томах: учебник для студентов вузов. Т. 3. – М.: Колос, 2006. С. 83.

регистрацией права землепользования соответствующего лица на него. Но сейчас кадастровый учет и государственная регистрация прав на земельные участки являются двумя разными функциями управления в сфере использования и охраны земель и осуществляются в разных информационных ресурсах – ЕГРП и ГКН. Поэтому говорить о правоохранительной функции только кадастрового учета в отрыве от государственной регистрации прав возможно, но с определенными оговорками. Однако нельзя не отметить, что действующее законодательство содержит исключения из общего правила, и предусматривает, что право на земельный участок в некоторых случаях возникает с момента проведения его государственного кадастрового учета. Например, согласно ч. 5 ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»[427] с момента формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме. В этом случае кадастровый учет будет выполнять и правообразующую функцию.

Как указывал К. Победоносцев, вещь имеет материальный вид, материальные границы, и от определенности этих границ зависит и определенность самой вещи, следовательно, и определенность права, соединенного с обладанием ею. Свойство это в особенности принадлежит земле, потому что земля сама по себе не имеет особенности и получает ее лишь вследствие искусственного обособления, ограничения чертой, определяющей пространство, на которое простирается и действует право лица владеющего; следовательно, покуда эта черта не определена с несомнительной точностью, до тех пор земля не получила еще вполне свойства особенности и цельности, дозволяющей определить право известного лица на известное пространство и ясно отличить его от права других известных лиц на

[427] СЗ РФ 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.

другие известные пространства[428]. «Как бы ни были решительны определения закона о власти собственника, как бы ни было твердо основание его права, право это не будет еще вполне точное и определенное, если владение его не имеет определенных границ в самой вещи, на которую простирается»[429].

Таким образом, можно сказать, что в настоящее время правоохранительная функция в большей степени присуща государственной регистрации права, то есть она служит гарантией и защитой права на земельный участок для его правообладателя. А сведения, внесенные в ГКН о конкретном земельном участке, устанавливают особенности вещи, являющейся объектом этого субъективного права. В случае изменения границ земельного участка в результате кадастрового учета, объект права – земельный участок может измениться или прекратить свое существование, что также является проявлением правообразующей функции кадастрового учета.

Помимо этого, надо отметить, что правоопределяющая функция ГКН и кадастрового учета выражается еще и во внесении в кадастр сведений о зонах с особыми условиями использования территории, в связи с чем осуществляется учет соответствующих частей земельных участков, в границах которых в зависимости от разновидности зоны могут устанавливаться соответствующие ограничения прав на земельный участок (ч. 12 ст. 25 Закона о ГКН).

По мнению Е.Н. Ивановой, отстаивающей позицию необходимости создания эколого-ориентированного кадастра, в зависимости от политических задач и при надлежащем правовом регулировании, учет земель может выполнять дополнительные функции, в том числе – охрану природы[430]. Таким образом, речь идет, по всей видимости, об **экологической** функции кадастра, которую можно рассматривать как производную от правоохранительной и правоопределяющей (правообразующей) функций. Однако едва ли верно говорить об экологической функции кадастрового учета, понимаемого как действия по внесению сведений в ГКН. По нашему мнению, экологическая функция может быть присуща кадастру

[428] Победоносцев К. Указ. соч. С. 282.
[429] Там же. С. 282.
[430] Иванова Е.Н. Указ. соч. С. 44.

как своду сведений, в частности тех, которые имеют значение для охраны окружающей среды. В целом данная идея[431] заслуживает одобрения, но ее реализация фактически не поддержана Законом о ГКН, в связи с минимальным набором сведений, которые могут быть внесены в кадастр. На протяжении всей истории развития в России кадастровых отношений, только в середине XX в. учет земель осуществлялся по их качеству именно с целью охраны. Однако по большей части, это относилось к учету сельскохозяйственных земель[432].

По мнению эксперта ООН Г. Ларссона, системы, которые назывались земельным кадастром в бывшем СССР, являлись экономически или экологически ориентированными земельными информационными системами, основу которых составляла не информация об участках, налогах и собственниках, а данные об окружающей среде и сельскохозяйственных ресурсах. Классификационные единицы базировались на естественных или технических факторах, таких как типы грунтов, землепользование, экология, и т.п.[433]

Действующий Закон о ГКН предусматривает внесение в кадастр сведений о категории земель и виде разрешенного использования земельного участка. Это единственные характеристики, которые в некотором роде характеризуют качество земель. С точки зрения охраны окружающей среды эти характеристики земельного участка заставляют правообладателя использовать его только определенным образом. Однако необходимо иметь в виду, что ГКН не является первичным государственным источником информации о таких характеристиках участка. Орган кадастрового учета не уполномочен на отнесение участков к категориям земель. Эти характеристики просто фиксируются в ГКН, куда они вносятся на основании решений органов государственной власти и местного

---

[431] Надо отметить, что не только юристы предлагают сделать кадастр более ориентированным на защиту экологических интересов человека и охрану окружающей среды. См., напр., Алвердиев К.З. Разработка содержания и способов ведения экологической составляющей кадастра недвижимости: дис. … канд. техн. наук: 25.00.26. – М., 2003.

[432] Иванова Е.Н. Указ. соч. С. 41.

[433] Larsson, G. (1991) Land Registration and Cadastral Systems, Longman Scientific & Technical, New York. (Цит. по: Черемшинський Г. Обзор опыта зарубежных стран в создании земельных регистрационных систем. Укргеодезкартография. Киев. // URL: http://www.uran.donetsk.ua/~masters/2011/igg/pahomova/library/art3/art3.htm (дата обращения 15.01.2016 г.)).

самоуправления. То есть кадастр, аккумулируя эти сведения, становится удобным централизованным источником информации.

Можно предложить, не вступая в конфронтацию с действующим законодательством, отражать в ГКН, выписках из него и публичной кадастровой карте сведения о предыдущей категории земель и виде разрешенного использования земельных участков. Если таковой не был установлен соответствующими актами органов государственной власти и местного самоуправления, то указывать ранее осуществлявшийся фактический вид использования. Отражение этой характеристики в ГКН, представляется, не потребует грандиозных вложений финансовых средств. Фактический вид использования может быть установлен кадастровым инженером при проведении кадастровых работ в отношении земельного участка с выездом на место путем осмотра. Тем не менее, эта характеристика может оказаться весьма важной при решении вопроса о возможном строительстве на данном участке, а также напрямую отразиться на его рыночной (кадастровой) стоимости.

Суть **фискальной** функции ГКН, по мнению А.В. Афониной, сводится к тому, что на основе кадастровой оценки устанавливается стоимость объектов недвижимости для целей налогообложения, то есть фактически определяется реальная налогооблагаемая база[434]. Е.Н. Иванова считает, что данные учета позволяют получать объективную и достоверную информацию о том, сколько объектов налогообложения – земельных участков – имеется в государстве. Это позволяет планировать поступление в бюджет доходов и, соответственно, планировать его расходную часть[435].

Оба приведенных высказывания являются весьма спорными. Действительно, в результате кадастровой оценки устанавливается налогооблагаемая база по земельному налогу. Но, как указывалось выше, кадастровая оценка в минимальной степени основывается на сведениях, содержащихся в ГКН, и в максимальной степени – на творческой фантазии и профессионализме оценщика.

---

[434] Афонина А.В. Комментарий к Федеральному закону от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный). 2-е изд. (Комментарий к статье 1) // СПС «Консультант Плюс». 2010.
[435] Иванова Е.Н. Указ. соч. С. 43-44.

Что касается планирования доходной и расходной частей бюджета на основе информации о количестве объектов налогообложения, то такое планирование представляется весьма приблизительным и неточным до тех пор, пока не будет произведена кадастровая оценка таких объектов. Однако нельзя не признать, что кадастровый учет является фактически процедурой, в первую очередь направленной на выявление объектов налогообложения, а перечень объектов, подлежащих кадастровой оценке, формируется на основании сведений ГКН.

Все указанные выше авторы едины во мнении о том, что кадастр и/или кадастровый учет выполняет **информационную** функцию. В связи с тем, что суть учета заключается в фиксации состояния и параметров определенных объектов, а кадастра как информационного ресурса – в сборе и накоплении сведений о них, представляется, что основной функцией ГКН и кадастрового учета является именно информационная функция. При этом кадастровый учет объектов недвижимости (и действия органа кадастрового учета по внесению в ГКН сведений об иных объектах) выполняют информационную функцию по отношению к наполнению ГКН информацией, то есть информация в этом случае движется в направлении ГКН. А информация, содержащаяся в ГКН двигается во вне. То, для чего используются сведения ГКН, и говорит о роли и функциях ГКН, выполняемых им в земельных отношениях. Но эти функции будут производными от информационной функции ГКН. Таким образом, функции ГКН находятся в прямой зависимости от тех сведений, которыми должен наполняться кадастр, и целей их использования.

На основе анализа ст. 4 утратившего силу к настоящему времени Закона о ГЗК, посвященной целям создания земельного кадастра, где целью ГЗК признавалось информационное обеспечение различных видов государственной управленческой деятельности и оборота земель, К.В. Симонова приходит к выводу, что такая формулировка Закона о ГЗК скорее характеризовала информационную функцию государственного земельного кадастра[436]. Однако, по нашему мнению, такая оценка данной нормы закона не совсем верна. Указанные

[436] См.: Симонова К.В. Указ. соч. С. 47.

цели ведения ГЗК и использования информации, содержащейся в нем, отражали его роль, назначение, которое он должен был выполнять в земельных отношениях и, исходя из которых можно было выявить иные, помимо информационной, функции ГЗК. В целом следует согласиться с Г.В. Выпхановой в том, что «наряду с выполнением обеспечительной функции для совершения сделок с землей, в том числе для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, назначение государственного земельного кадастра заключалось в информационном обеспечении достаточно широкого круга управленческих функций и земельно-правовых мер»[437].

В действующем Законе о ГКН подобная норма отсутствует. Нельзя не отметить, что нет прямых указаний на использование данных ГКН и в нормативных правовых актах, регулирующих осуществление таких функций управления в сфере использования и охраны земель, как: государственный земельный надзор, землеустройство, территориальное планирование, градостроительное зонирование. Рассматривая современный кадастр с точки зрения управления земельными ресурсами, нельзя не отметить, что «информационная сущность любого управления заложена в парных управленческих категориях – информации и организации»[438]. «Здесь действует закон, по которому, какова информация, возникающая в процессе деятельности, такова и организация этой деятельности»[439]. Поэтому определение на законодательном уровне четких целей управления в сфере использования и охраны земель будет способствовать установлению необходимости конкретных функций управления и формулированию целей каждой из них. Соответственно, цели ведения ГКН обусловят его задачи и функции, а также тот необходимый и достаточный объем сведений, который будет аккумулироваться в нем.

Подводя некоторые итоги, можно сказать, что Государственный кадастр недвижимости в существующем к настоящему моменту виде ведется в целях

---

[437] Выпханова Г.В. Информационно-правовые проблемы экологического и земельного законодательства в условиях реформирования гражданского законодательства // Экологическое право. 2010. № 4. С. 20 - 26.
[438] Выпханова Г.В. Информационное содержание эколого-правовых мер и экологического управления // Административное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 18 - 28.
[439] Граждан В.Д. Теория управления. М., 2005. С. 404.

информационного обеспечения государственного и муниципального управления в сфере земельных отношений и оборота земельных участков. Для достижения этой цели ГКН решает задачи по сбору, накоплению и распространению кадастровой информации. Таким образом, основной функцией ГКН, как свода сведений об объектах недвижимости и других, указанных в Законе объектах, является информационная функция. Выделение иных функций кадастра, а также кадастрового учета напрямую зависит от набора сведений, которые должны включаться в ГКН. На основе анализа норм действующего законодательства помимо информационной, были выявлены учетно-статистическая, подтверждающая, контрольно-мониторинговая, правоохранительная, правоопределяющая (правообразующая), экологическая, фискальная функции ГКН. Часть из этих функций кадастра в настоящее время ярко выражены (учетно-статистическая, подтверждающая, контрольно-мониторинговая), а какие-то проявлены достаточно слабо (экологическая). К функциям кадастрового учета можно отнести информационную, подтверждающую, идентификационную, индивидуализирующую, правоохранительную, правообразующую.

Глава 5. ФОРМИРОВАНИЕ КАДАСТРОВЫХ СВЕДЕНИЙ О ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ

§ 5.1. Земельные участки как объекты государственного кадастрового учета. Порядок формирования кадастровых сведений о земельных участках

Часть поверхности земли становится земельным участком (объектом недвижимости, объектом оборота) с момента прохождения кадастрового учета. Интересно, что подобная норма прямо законодательством не предусмотрена. Такой вывод можно сделать только на основании анализа ряда статей ЗК РФ (ст. 6, п. 3 ст. 39.11, п. 1 ст. 39.14, 37 и др.), а также ст. п. 3 ст. 12, п. 1 ст. 19 Закона о регистрации.

Согласно ст. 6 ЗК РФ земельным участком является часть земной поверхности, имеющая характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи. Удивительно, что данная норма даже не содержит отсылки к Закону о ГКН. По всей видимости, это связано с предусмотренной Законом о ГКН возможностью существования ранее учтенных земельных участков, т.е. участков с неуточненными (приблизительными) характеристиками (границами и площадью). Под ранее учтенным земельным участком в ст. 45 Закона о ГКН понимается земельный участок, государственный кадастровый учет которого осуществлен в установленном законодательством порядке до дня вступления в силу Закона о ГКН (до 1 марта 2008 г.) и/или права на который зарегистрированы в соответствии с Законом о регистрации. Как правило, сведения о таких участках, содержащиеся в ГКН, не соответствуют требованиям действующего кадастрового законодательства или вообще отсутствуют в ГКН. Кроме того, на практике не редки случаи, когда у лица имеется документ о праве на земельный участок, полученный им до вступления в силу Закона о регистрации, вследствие чего сведений о таком участке нет ни в ГКН, ни в ЕГРП.

Закрепленная в законе возможность существования ранее учтенных земельных участков и приравнивание их к полноценным объектам недвижимости, то есть к индивидуально-определенным вещам, приводит к отсутствию в ГКН достоверных точных сведений об объектах недвижимости и, как следствие, к увеличению количества споров по поводу границ земельных участков, а также открывает возможность для возникновения различных толкований соответствующих норм в правоприменительной практике.

Например, в одном из своих постановлений Президиум Высшего арбитражного суда РФ (далее – ВАС РФ) фактически отрицает правообразующий характер кадастрового учета изменений границ и площади земельного участка (принадлежащего Российской Федерации), утверждая, что отсутствие описания границ ранее учтенного участка в ГКН не является препятствием для раздела такого «безграничного» участка. Весьма интересной представляется мотивировочная часть Постановления Президиума ВАС РФ от 24 июня 2014 г. № 4890/14 по делу № А67-1041/2013[440], которым, отменены все принятые по делу нижестоящими судами судебные акты со ссылкой на нарушение ими единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Итак, федеральное государственное унитарное предприятие «Рослесинфорг» обратилось в Арбитражный суд Томской области с заявлением о признании незаконными действий ФГБУ Кадастровая палата в лице филиала по Томской области по отказу в кадастровом учете лесного земельного участка, сформированного из ранее учтенного (исходного) участка, находящегося в федеральной собственности. По разным документам площадь исходного лесного участка различается на десятки тысяч гектар. Исходный лесной земельный участок, занимающий в целом земли Васюганского лесничества, в силу закона считается поставленным на государственный кадастровый учет, но распознать его территорию на картографической основе ведения ГКН не представляется возможным. По мнению Кадастровой палаты, раздел такого земельного участка

[440] СПС «Консультант Плюс».

не допускается в силу закона до установления его границ и площади в соответствии с земельным законодательством (п. 3 ч. 2 ст. 27 Закона о ГКН).

Однако Президиум ВАС РФ счел, что норма, закрепленная в п. 6 ст. 11.4 ЗК РФ не создает препятствий к кадастровому учету вновь образованного земельного участка, представляющего собой часть ранее учтенного участка, границы которого в соответствии с требованиями земельного законодательства не были установлены. А норма ч. 3 ст. 25 Закона о ГКН допускает кадастровый учет изменений границ и (или) площади земельного участка, определенных со степенью точности, не соответствующей современным требованиям.

Поскольку все ранее учтенные участки не имеют площади и границ, определенных в соответствии с кадастровым законодательством, в постановке на кадастровый учет образуемых из них участков с надлежащим описанием границ путем раздела исходного земельного участка и сохранением его в измененных границах *не может быть отказано* на том основании, что исходный лесной земельный участок прошел кадастровый учет исключительно в виде записи в ГКН. При этом, считает Президиум ВАС РФ, декларативная площадь исходного земельного участка уменьшается на точно установленную площадь образуемого участка, а изменения описания местоположения границ исходного участка *не происходит по причине их отсутствия в ГКН.*

С приведенным суждением трудно согласиться, так как в п. 6 ст. 11.4 ЗК РФ речь идет о сохранении при разделе исходного земельного участка в измененных границах. А изменение границ участка в соответствии с ч. 3 ст. 25 Закона о ГКН предполагает изменение описания местоположения его границ (координат характерных точек) и площади. То есть объект меняется, потому что изменяются его индивидуализирующие характеристики.

Аргументируя свою позицию по данному делу о том, что уточнять границы ранее учтенного исходного земельного участка для осуществления его раздела совершенно не обязательно, Президиум ВАС РФ говорит следующее. Подавляющее большинство лесных участков, принадлежащих Российской Федерации, это лесничества, занимающие площади до нескольких миллионов

гектар, с многоконтурными границами. Проведение кадастровых работ по уточнению границ таких участков, а затем по их разделу и установлению границ образуемых земельных участков, приведет к *двойным затратам государственных средств на кадастровые работы* и существенно замедлит процесс кадастрирования земель лесного фонда. Количество пересечений и спорных вопросов по границам и площади каждого такого участка не позволит провести уточнение его границ долгие годы. За это время резко возрастет число лесных участков, незаконно предоставленных под нужды, не относящиеся к разрешенным видам лесопользования, поскольку в системе ведения ГКН *невозможно определить наложение предоставляемых участков на ранее учтенные участки лесного фонда,* не имеющие границ, установленных в соответствии с кадастровым законодательством.

Кроме того, сокращение декларативной площади ранее учтенных лесных участков и постепенное вытеснение их надлежаще учтенными участками с установленными границами повысит *достоверность и актуальность сведений ГКН*, будет способствовать сбережению лесов, контролируемому и рациональному их использованию, а также реальному сохранению в государственной собственности.

Некоторые аргументы Президиума ВАС РФ по этому делу, как представляется, взаимоисключают друг друга. Так, например, утверждение о том, что преобразование участков, не имеющих точных границ и площади, повысит достоверность сведений ГКН, исключается тезисом о том, что при формировании новых земельных участков невозможно *определить будут ли они налагаться на ранее учтенные.*

Интересна также формулировка Президиума ВАС РФ о том, что «изменения описания местоположения границ исходного участка *не происходит по причине их отсутствия в ГКН*». То есть, раздел индивидуально-определенной вещи, коей должен в соответствии с ЗК РФ являться земельный участок, не приводит к изменению ее границ (очертаний) в пространстве.

Таким образом, единственным неоспоримым аргументом в данном Постановлении Президиума ВАС РФ является довод о том, что уточнение границ ранее учтенного земельного участка перед осуществлением его раздела приведет к двойным затратам бюджетных средств на кадастровые работы.

Из вышесказанного можно заключить, что принятое по данному делу постановление суда является весьма рациональным с точки зрения экономии бюджетных средств. Тем не менее, получается, что при отмене судебных актов нижестоящих судов, как нарушающих единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, главный довод судей ВАС РФ является не юридическим, а экономическим.

Итак, основными (уникальными) характеристиками, индивидуализирующими земельный участок, согласно ч. 1 ст. 7 Закона о ГКН являются: кадастровый номер и дата внесения данного кадастрового номера в государственный кадастр недвижимости; описание местоположения границ земельного участка; площадь, определенная с учетом установленных в соответствии с Законом о ГКН требований.

Для присвоения кадастровых номеров земельным участкам в Российской Федерации осуществляется кадастровое деление ее территории на кадастровые округа, районы и кварталы. Сведения о кадастровом делении содержатся в ГКН. То есть помимо тех сведений, о которых говорилось выше, в ГКН заносятся сведения о номерах единиц кадастрового деления и описание местоположения их границ, наименования кадастровых округов и кадастровых районов, а также реквизиты правовых актов об установлении или изменении единиц кадастрового деления территории Российской Федерации (ст. 11 Закона о ГКН). Таким образом, по общему правилу длинный кадастровый номер земельного участка складывается из номеров кадастрового округа, района, квартала и номера самого участка в данном кадастровом квартале, которые записываются через двоеточие.

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 образования земельного участка можно считать день внесения в ГКН его кадастрового номера.

Сведения, содержащие описание местоположения границ земельного участка и размер его площади заносятся в ГКН на основании межевого плана земельного участка.

В литературе отмечается, что в ГКН нередко участки плавают по поверхности Земли, наезжают друг на друга, имеют резиново-надувные формы с временно-постоянными кадастровыми номерами, повторяющими другу друга[441]. Кадастр недвижимости в своем сегодняшнем виде содержит огромное количество противоречий, белых пятен, наложений земельных участков друг на друга[442]. Для того, чтобы понять, почему так происходит, необходимо детально проанализировать нормативно-правовую базу осуществления кадастровых работ и кадастрового учета. Но для начала рассмотрим в общих чертах порядок проведения указанных процедур.

Итак, для осуществления кадастрового учета необходим межевой план земельного участка, составленный кадастровым инженером в результате проведения им кадастровых работ (ст. 22, 37, 38 Закона о ГКН). Межевой план – это документ, который составлен на основе кадастрового плана соответствующей территории или кадастровой выписки о соответствующем земельном участке и в котором воспроизведены определенные внесенные в ГКН сведения и указаны сведения об образуемых земельном участке или земельных участках, либо о части или частях земельного участка, либо новые необходимые для внесения в ГКН сведения о земельном участке или земельных участках (ч. 1 ст. 38 Закона о ГКН).

Если в результате кадастровых работ уточнено местоположение границ земельного участка, в отношении которого выполнялись соответствующие кадастровые работы, или уточнено местоположение границ смежных с ним земельных участков, сведения о которых внесены в ГКН, то кадастровый инженер

---

[441] См.: АНО БТИ: мертвые уши, ч. 2. Кто такие ФКП и КИ по отношению друг к другу? // URL: http://www.gisa.ru/89499.html?from_email=Y (дата обращения 10.11.2012 г.).

[442] Надеюсь, крупные лендлорды предложат нам землю бесплатно // Московский комсомолец. 30 августа 2012 г. № 26028. // URL: http://www.mk.ru/moscow/interview/2012/08/29/742175-nadeyus-krupnyie-lendlordyi-predlozhat-nam-zemlyu-besplatno.html (дата обращения 10.11.2012 г.).

должен согласовать границы земельного участка с правообладателями смежных земельных участков и оформить это актом согласования местоположения границ (ст. 39 Закона о ГКН).

Согласование местоположения границ по выбору кадастрового инженера проводится посредством проведения собрания заинтересованных лиц или согласования в индивидуальном порядке с заинтересованным лицом.

Если проводится собрание заинтересованных лиц, то извещение о нем[443] вручается данным лицам или их представителям под расписку, направляется по их почтовым адресам посредством почтового отправления с уведомлением о вручении и по адресам их электронной почты в соответствии с имеющимися в ГКН сведениями (при их наличии), либо опубликовывается в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов соответствующего муниципального образования. Опубликование извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ допускается в случае, если:

1) в ГКН отсутствуют сведения о почтовом адресе любого из заинтересованных лиц или получено извещение о проведении собрания, направленное заинтересованному лицу посредством почтового отправления, с отметкой о невозможности его вручения;

2) смежный земельный участок расположен в пределах территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и относится к имуществу общего пользования, либо входит в состав земель сельскохозяйственного назначения и находится в собственности более чем пяти лиц, либо входит в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме;

3) земельные участки, в отношении которых выполняются кадастровые работы, являются лесными участками.

---

[443] Примерная форма извещения установлена Приказом Минэкономразвития РФ от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков» (Российская газета. 2008. № 260).

Извещение о проведении собрания о согласовании местоположения границ должно быть вручено, направлено или опубликовано в срок не менее чем за тридцать дней до дня проведения данного собрания.

Заинтересованное лицо, отказавшееся принять извещение о проведении собрания о согласовании местоположения границ, считается надлежащим образом извещенным о проведении данного собрания (ч. 10 ст. 39 Закона о ГКН). Требования, касающиеся сроков направления и порядка извещения заинтересованных лиц, не применяются при проведении согласования местоположения границ земельных участков в индивидуальном порядке.

В соответствии с ч. 11 ст. 39 Закона о ГКН при проведении согласования местоположения границ кадастровый инженер обязан проверить полномочия заинтересованных лиц, ознакомить их с проектом межевого плана и, если предполагается установление границ участков на местности, указать подлежащее согласованию местоположение границ.

Результат согласования местоположения границ оформляется кадастровым инженером в форме акта согласования местоположения границ на обороте листа графической части межевого плана. При этом согласно ч. 3 ст. 40 Закона о ГКН, если надлежащим образом извещенное заинтересованное лицо или его представитель в установленный срок не подписали акт согласования местоположения границ либо не представили свои возражения о местоположении границ в письменной форме с их обоснованием, то местоположение соответствующих границ земельных участков считается согласованным таким лицом, о чем в акт согласования вносится соответствующая запись. К межевому плану прилагаются документы, подтверждающие соблюдение установленного Законом о ГКН порядка извещения указанного лица. Данные документы являются неотъемлемой частью межевого плана.

Кроме того, необходимо иметь в виду то, что в соответствии с ч. 5 ст. 39 Закона о ГКН согласование местоположения границ проводится по выбору заказчика кадастровых работ с установлением границ земельных участков на местности или без такового. Осуществление согласования местоположения

границ с их установлением на местности является правом заинтересованного лица, а не обязанностью кадастрового инженера.

Согласование местоположения границ проводится **без** их установления на местности независимо от требований заинтересованных лиц в случае, если:

1) земельные участки, местоположение границ которых согласовывается, являются лесными участками, земельными участками в составе земель особо охраняемых природных территорий и объектов или в составе земель сельскохозяйственного назначения, предназначенных для осуществления традиционного природопользования коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

2) подлежащее согласованию местоположение границ земельных участков определено посредством указания на природные или искусственные объекты либо их внешние границы, сведения о которых содержатся в ГКН, что позволяет определить подлежащее согласованию местоположение границ таких участков;

3) подлежащее согласованию местоположение границ земельных участков определено местоположением на одном из таких участков линейного объекта и нормами отвода земель для его размещения (ч. 6 ст. 39 Закона о ГКН)[444].

С одной стороны, – изготовление и установка межевых знаков влечет дополнительные затраты для заказчика кадастровых работ. Но с другой стороны, – только посредством межевых знаков можно подтвердить наличие и границы земельной собственности в натуре, определить ее размеры, форму и состав[445].

Если согласование местоположения границ проводится посредством проведения собрания заинтересованных лиц без установления границ земельных участков на местности, то собрание может быть проведено на территории населенного пункта, в границах которого расположены соответствующие земельные участки или который является ближайшим населенным пунктом к

---

[444] Для сравнения в Австрии установленные или измененные границы земельного участка в обязательном порядке выносятся на местность и закрепляются межевыми знаками, данную функцию также выполняют частные инженеры-геодезисты. (См.: Крамкова Т.В. Осуществление кадастрового учета, регистрации прав на недвижимое имущество, планирования развития территорий, землепользования и застройки в Австрийской Республике // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2007. № 1-2.)

[445] Гришина О.В. Границы муниципальных образований и закрепление их на местности (на примере Московской области) // Журнал российского права. 2005. № 7.

месту расположения соответствующих земельных участков. Кадастровый инженер по согласованию с заинтересованными лицами может определить иное место для проведения собрания (ч. 7 ст. 39 Закона о ГКН). То есть собрание может проводиться не по месту расположения участка, границы которого согласовываются.

Составленный таким образом межевой план представляется на кадастровый учет.

На этом этапе могут возникнуть проблемы, связанные с приостановлением кадастрового учета. Наиболее частыми основаниями для приостановления кадастрового учета являются следующие из перечисленных в ст. 26 Закона о ГКН:

1) имеются противоречия между сведениями об объекте недвижимости, содержащимися в представленных заявителем на кадастровый учет документах, и кадастровыми сведениями о данном объекте недвижимости;

2) одна из границ земельного участка, о кадастровом учете которого представлено заявление, пересекает границу другого участка, сведения о котором содержатся в ГКН.

Помимо этого, в соответствии с ч. 5 ст. 27 Закона о ГКН, при кадастровом учете в связи с уточнением границ земельного участка орган кадастрового учета принимает решение об отказе в осуществлении учета в случае, если «вновь определенная» площадь этого земельного участка, будет больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в ГКН, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с федеральным законом для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, или, если такой размер не установлен, на величину более чем десять процентов площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в ГКН.

Подробнее о проблемных моментах, которые могут возникнуть при подготовке документов, необходимых для кадастрового учета, а также в процессе осуществления кадастрового учета земельного участка, речь пойдет ниже.

§ 5.2. Понятие кадастровых работ и цена на них

Согласно ч. 4 ст. 1 Закона о ГКН кадастровой деятельностью является выполнение управомоченным лицом (кадастровым инженером) в отношении недвижимого имущества в соответствии с требованиями, установленными Законом о ГКН, работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления кадастрового учета сведения о таком недвижимом имуществе (кадастровых работ).

В приведенной норме закона обращает на себя внимание формулировка «выполнение работ, ***в результате которых обеспечивается*** подготовка документов». Интересен термин «обеспечение». Согласно толково-словообразовательному словарю русского языка Т.Ф. Ефремовой обеспечивать означает снабжать чем-л. в достаточном количестве, полностью удовлетворять какие-либо потребности; предоставлять кому-л. достаточные материальные средства к жизни; делать надежным осуществление чего-л., гарантировать надежность, прочность чего-либо (перен.)[446].

Кадастровый инженер выполняет кадастровые работы на основании договора подряда с заказчиком (ст. 35 Закона о ГКН). Согласно ч. 1 ст. 36 Закона о ГКН по договору подряда на выполнение кадастровых работ кадастровый инженер обязуется ***обеспечить выполнение*** кадастровых работ по заданию заказчика этих работ и передать ему документы, подготовленные в результате выполнения этих работ с учетом требований Закона о ГКН, а заказчик этих работ обязуется принять указанные документы и оплатить выполненные кадастровые работы. В ч. 2 данной статьи также фигурирует та же формулировка.

Если норму ст. 36 соединить с нормой ст. 1 Закона о ГКН, то получится следующая нелепость: «…кадастровый инженер обязуется **обеспечить** выполнение кадастровых работ, ***в результате которых обеспечивается*** подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления кадастрового учета сведения, по заданию заказчика этих работ и передать ему

[446] URL: http://www.efremova.info/word/obespechivat.html#.VquM0evC1S4 (дата обращения 11.11.2015 г.).

документы, подготовленные в результате выполнения этих работ…». Таким образом, возникает тавтология, где за размытой формулировкой «обеспечить» теряется суть и конкретика.

В соответствии с п. 1 ст. 702 ГК РФ по договору подряда одна сторона (подрядчик) ***обязуется выполнить*** по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его. При этом нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ (ст. 3 ГК РФ). В связи с этим нормы Закона о ГКН, определяющие понятие кадастровых работ и, соответственно, их результат, должны быть изменены и приведены в соответствие с ГК РФ.

Надо отметить, что Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 250-ФЗ в Закон о ГКН были внесены изменения, которые в целом можно оценить как позитивные. Так, например, была изменена ст. 37 Закона под названием «результат кадастровых работ». В ранее действовавшей редакции формулировка этой статьи была достаточно размытой под стать указанным выше нормам, содержащимся в ст. 1 и 36 Закона о ГКН. Несмотря на то, что указанные статьи остались в прежней редакции, тем не менее, в ст. 37 Закона теперь четко записано, что результатом кадастровых работ является межевой план, технический план или акт обследования. Представляется необходимым внести соответствующие изменения и в другие нормы Закона о ГКН для их единообразного понимания.

Цена подлежащих выполнению кадастровых работ определяется сторонами договора подряда на выполнение кадастровых работ путем составления твердой сметы. Смета приобретает силу и становится частью договора с момента подтверждения ее заказчиком кадастровых работ. Согласно ч. 2 ст. 36 Закона о ГКН объем подлежащих выполнению кадастровых работ определяется их заказчиком.

Не совсем понятно, откуда должен знать заказчик, выполнения каких конкретно работ необходимо требовать от кадастрового инженера. Где гарантия того, что кадастровый инженер не будет навязывать заказчику дополнительные,

совершенно не являющиеся необходимыми в данном случае работы, которые будут увеличивать стоимость кадастровых работ или наоборот – не включит в договор необходимые в конкретном случае работы?

Правда, надо отметить, что определенные рамки в установлении цен на кадастровые работы все же имеются. Согласно ч. 3 ст. 47 Закона о ГКН предельные максимальные цены (тарифы, расценки, ставки и тому подобное) кадастровых работ в зависимости от видов объектов недвижимости, иных имеющих существенное значение критериев, могут устанавливаться субъектами РФ на период до 1 марта 2018 г. При этом установленные в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества»[447] до дня вступления в силу Закона о ГКН предельные максимальные цены (тарифы, расценки, ставки и тому подобное) работ по проведению территориального землеустройства в отношении земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, признаются установленными в соответствии с Законом о ГКН предельными расценками на кадастровые работы в отношении указанных земельных участков.

К настоящему времени соответствующие акты об установлении максимальных цен кадастровых работ приняты во многих субъектах РФ. Так, например, Постановлением Министерства конкурентной политики и тарифов Калужской области от 23 сентября 2009 г. № 57-эк «Об установлении предельных максимальных цен на кадастровые работы в отношении земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, огородничества, индивидуального гаражного и индивидуального жилищного строительства»[448] установлено, что максимальная цена кадастровых

[447] СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2881.
[448] Весть. 30 октября 2009 г. № 404-406.

работ в отношении земельного участка, предназначенного для индивидуального жилищного строительства или дачного хозяйства, составляет 6682 рубля. В соответствии с Законом Московской области от 8 октября 2015 г. № 156/2015-ОЗ «О предельной максимальной цене кадастровых работ в отношении земельных участков на территории Московской области»[449] максимальная цена кадастровых работ составляет 450 руб. за 1 сотку площади земельного участка, но не более 7000 руб. за один земельный участок.

Несмотря на законодательно установленные максимальные расценки на кадастровые работы, заинтересованным лицам, желающим провести их, приходится уплачивать значительно более весомые суммы. Приведем ниже расценки на необходимые для кадастрового учета работы (исключая посреднические услуги, например при государственной регистрации права на земельный участок и др.), осуществляемые ООО «Геокадастр» в Московской области[450] (актуальные на январь 2016 г.):

межевой план – от 6 000 руб. за 1 участок;

обмер земельного участка – от 6 000 руб. за участок площадью 4 000 кв. м;

извещение смежных землепользователей о согласовании границ земельного участка и согласование границ (подписание акта) – от 10 000 руб. за 1 участок;

топографическая съемка 1:200-1:5000 – 15 000 руб. при условии, что площадь участка не превышает 0,4 га;

согласование топографической съемки – от 25 000 руб.

Итак, по минимальным расчетам подготовка документов для кадастрового учета земельного участка в 4 сотки обойдется не менее 62 тысяч рублей. Причем топографическая съемка нужна в случаях необходимости получения разрешения на строительство или прокладки коммуникаций. А такого вида работ, как кадастровая съемка, на сайте данного общества не указано.

---

[449] Ежедневные Новости. Подмосковье. 2015. № 196.

[450] Здесь и далее приведены расценки, размещенные в сети «Интернет» на сайте ООО «Геокадастр» // URL: http://www.geo-kadastr.ru/stoimost (дата обращения 25.01.2016 г.).

Если правообладатель пожелает установить границы участка на местности, т.е. вбить в землю столбики по углам своего участка, то это он будет делать за дополнительную плату (чем больше углов у участка, тем дороже):

вынос в натуру (восстановление границ) земельного участка – от 8 000 руб. за 1 участок с количеством поворотных точек не больше четырех.

Землеустроительно-кадастровые организации оказывают и посреднические услуги, связанные с полным оформлением документов на земельный участок (например, при приватизации), для экономии времени их правообладателями:

получение выписок (сведений) из государственного кадастра недвижимости – от 2 000 руб. на оформляемый участок и смежников;

постановка на кадастровый учет земельного участка как ранее учтенного с получением кадастрового паспорта формы КВ1[451] – от 5 000 руб. 1 участок;

подготовка схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории – от 3 000 руб. 1 участок;

утверждение схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории – от 25 000 руб. 1 участок;

регистрация прав на земельный участок или строение[452] – от 10 000 руб. 1 объект недвижимости;

сбор документов для вступления в наследство – от 25 000 руб. 1 участок;

сбор документов для межевания и регистрации – от 15 000 руб. 1 участок.

Кроме того, если возникают конфликты между правообладателями земельных участков по поводу, например, их границ, то в этом случае землеустроительно-кадастровая организация также может выполнить такие работы (услуги), как:

землеустроительная экспертиза – от 20 000 руб. 1 участок;

---

[451]За проведение кадастрового учета земельных участков плата не взимается, но по окончании кадастрового учета выдается кадастровый паспорт. В соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 30 июля 2010 г. № 343 «О порядке взимания и возврата платы за предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, и размерах такой платы» (Российская газета. 2010. № 225.) размер платы для физических лиц за кадастровую выписку составляет 400 руб. в виде бумажного документа и 150 – в виде электронного, за кадастровый паспорт соответственно – 200 руб. и 150 руб., за кадастровый план территории – 800 руб. и 150 руб.

[452]За государственную регистрацию прав, ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество по общему правилу взимается государственная пошлина в размере 2 000 руб. для физических лиц и 22 000 рублей для организаций (ст. 333.33 Налогового кодекса РФ).

представительство в суде при решении земельных споров – от 30 000 руб. 1 участок.

Если заинтересованное лицо не желает оплачивать дополнительные посреднические услуги, то получив от кадастрового инженера готовый межевой план, оно представляет его на кадастровый учет самостоятельно. В связи с тем, что, как правило, заинтересованное лицо не обладает специальными знаниями в области составления и оформления межевого плана, в этом случае имеется опасность того, что в ходе проведения кадастрового учета обнаружатся ошибки в оформлении межевого плана и заинтересованному лицу придется вновь обращаться к кадастровому инженеру[453].

Надо отметить, что в соответствии с ч. 4 ст. 36 Закона о ГКН, договором подряда на выполнение кадастровых работ может быть предусмотрено обязательство 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. Данная норма закона предоставляла бы заказчикам кадастровых работ реальную защиту, если бы была императивной.

Представляется, что во многом указанные проблемы, связанные с дороговизной кадастровых работ, обусловлены расплывчатым определением понятия «кадастровые работы», которое содержится в Законе о ГКН и

[453]Так, Управлением Росреестра по Челябинской области по трети из всех принятых решений осуществление кадастрового учета было приостановлено или закончилось отказом из-за ошибок, допущенных кадастровыми инженерами. «Во-первых, из-за ненадлежащего оформления межевого плана. Это – неправильно выбранный вид кадастровых работ при подготовке межевого плана; формирование земельных участков за счет границ земельных участков, сведения о которых носят временный характер; нарушение утвержденных приказом Минэкономразвития РФ требований к порядку оформления межевого плана. А также – нарушения требований действующего законодательства при формировании земельного участка: отсутствие в межевом плане письменного согласия арендаторов, землепользователей, землевладельцев, залогодержателей на образование земельных участков, чересполосица, образование земельного участка за счет перераспределения земельных участков, принадлежащих на разном виде права и другие. И, во-вторых, вследствие пересечения (наложения) границ земельных участков, а также границ муниципальных образований и населенных пунктов» // URL: http://chelindustry.ru/left_prom2.php?tt=2&rr=1&ids=6322 (дата обращения 11.11.2012 г.).

Типичные ошибки, выявленные при проверке межевых планов, представляемых для государственного кадастрового учета земельных участков, приведены в статье «Межевой план без ошибок», предоставленной филиалом ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Росреестра» по Московской области // Земельный вестник Московской области. 2012. № 7. // URL: http://zemvest.ru/jurnal/arhiv-jurnala/7-2012/09/ (дата обращения 11.11.2012 г.); Основные причины отказа филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Москве в проведении кадастрового учета // URL: http://www.roscadastre.ru/?id=1040 (дата обращения 12.06.2010 г.).

отсутствием закрепленного нормативным актом перечня конкретных мероприятий, выполняемых в ходе их проведения. Думается, было бы целесообразно под **кадастровыми работами** применительно к земельному участку понимать работы по определению его индивидуализирующих (уникальных) характеристик (координат характерных точек границ и площади), согласованию границ земельного участка, установлению их на местности и подготовке межевого плана, необходимого для проведения кадастрового учета.

Надо отметить, что наименования и перечни работ, предлагаемых своим клиентам различными кадастровыми компаниями, отличаются, что вызывает дополнительные сложности для потребителей кадастровых работ, заключающиеся в непонимании, какие конкретно работы им необходимы. Так, например, в отличие от приведенного выше перечня работ, предлагаемых ООО «Геокадастр», ООО «Граунд» предлагает следующие виды работ:

- топографическая съемка земельного участка площадью до 20 соток в Московской области - 10 000 руб;

- согласование геоподосновы в эксплуатационных службах – цена договорная;

- кадастровая съемка земельного участка - от 20 000 руб;

- ситуационный план - от 20 000 руб.;

- подготовка межевого плана и постановка на кадастровый учет в Московской области - 20 000 руб.;

- уточнение границ земельного участка - от 20 000 руб.;

- вынос границ участка (закрепление на местности) Московская обл. - 1500 руб. точка[454].

В этой связи представляется рациональным на основе предлагаемого выше определения понятия кадастровых работ установить в законе или подзаконном нормативном акте обязательный перечень мероприятий, выполняемых при осуществлении кадастровых работ. Для того чтобы лицам, несведущим в кадастровой деятельности, перечень этих мероприятий был более понятен, можно

[454] URL: http://graund.net/ (дата обращения 25.01.2016 г.).

установить соответствующие перечни в зависимости от ситуации (например, при первичном предоставлении земельного участка из государственной или муниципальной собственности; при уточнении границ участка) и от вида его разрешенного использования (при предоставлении участка для строительства; для целей, не связанных со строительством).

Актами органов государственной власти должны устанавливаться максимальные расценки на каждое мероприятие, обязательное к выполнению при осуществлении кадастровых работ. Однако, нельзя не выразить опасения по поводу того, что даже это не будет препятствием для кадастровых инженеров взимать с заинтересованных лиц плату, например, за консультационные услуги, а в противном случае отказывать этим лицам в заключении договора.

Помимо этого, в качестве защиты интересов заказчика на основе норм действующего законодательства можно предложить следующее.

В соответствии с ч. 3 ст. 36 Закона о ГКН договор подряда на выполнение кадастровых работ является публичным договором. Пункт 4 ст. 426 ГК РФ позволяет Правительству РФ, а также уполномоченным Правительством РФ федеральным органам исполнительной власти, в случаях, предусмотренных законом, издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.). Условия публичного договора, не соответствующие требованиям, установленным такими правилами, признаются ничтожными согласно п. 5 ст. 426 ГК РФ.

Частью 5 ст. 36 Закона о ГКН предусмотрена **возможность** установления типовых договоров подряда на выполнение кадастровых работ в зависимости от видов объектов недвижимости, иных имеющих существенное значение критериев уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. По нашему мнению, в данной норме Закона о ГКН требуется заменить слова «возможность установления» на «необходимость утверждения», а слова «могут устанавливаться» - на «должны быть утверждены» или «утверждаются».

Кроме того, в таком типовом договоре подряда на выполнение кадастровых работ должен быть предусмотрен пункт об ответственности кадастрового

инженера перед заказчиком в случае приостановления или отказа в кадастровом учете по причинам, связанным с дефектами подготовленных им документов (межевого плана земельного участка). В этом случае подрядчик (кадастровый инженер) должен безвозмездно устранить недостатки (при необходимости выполнить за свой счет дополнительные работы (мероприятия)), т.е. исправить ошибки в подготовленных им документах (межевом плане) или вернуть уплаченную заказчиком по договору сумму.

Надо отметить, что взимание кадастровыми инженерами немалых сумм за проведение кадастровых работ во многом обусловлено необходимостью приобретения и использования ими дорогостоящего оборудования. В этой связи представителями сообщества кадастровых инженеров неоднократно высказывалось недовольство в связи с установлением органами государственной власти предельных цен на кадастровые работы на уровне, который в разы ниже их реальной стоимости. Многие кадастровые инженеры отказываются проводить кадастровые работы в отношении земельных участков, подпадающих под «дачную амнистию» и на которые распространяются максимальные расценки на кадастровые работы[455].

Помимо прочего, качество кадастровых работ зависит от профессионализма кадастрового инженера. В настоящее время согласно ст. 29 Закона о ГКН кадастровым инженером является физическое лицо, прошедшее аттестацию и имеющее действующий квалификационный аттестат, выданный органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такое лицо должно соответствовать следующим требованиям:

1) иметь гражданство Российской Федерации;

2) иметь среднее профессиональное образование по одной из специальностей, определенных Минэкономразвития РФ[456], или высшее

[455] См. подробнее: Продолжая обсуждение ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Мнение В. Алакоза // URL: http://uragp.ru/geonews/9379.html (дата обращения 06.01.2016 г.); Киселев С. От кого защищают кадастровых инженеров многочисленные СРО? Друг от друга, или от государства, или от граждан? // URL: http://www.anobti.ru/arc/2014/14111400.shtml (дата обращения 06.01.2016 г.).

[456] Приказ Минэкономразвития РФ от 04 февраля 2009 г. № 34 «О перечне специальностей среднего профессионального образования, полученных физическими лицами, претендующими на получение квалификационного аттестата кадастрового инженера» // Российская газета. 2009. № 45.

образование, полученное по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам;

3) не иметь непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления.

Аттестация проводится комиссией, созданной органом исполнительной власти субъекта РФ в форме квалификационного экзамена[457] с применением автоматизированной информационной системы[458], проектирование и внедрение которой осуществляется Минэкономразвития РФ.

Надо отметить, что в других государствах к лицам, осуществляющим обмер земельных участков, предъявляются более серьезные требования. На основе анализа зарубежного законодательства (Литвы, Германии, Австрии[459], Чехии, Швейцарии, Франции, Австралии) А.А. Герасимов приходит к выводу, что к

---

[457] Приказ Минэкономразвития России от 22 января 2010 г. № 23 «Об утверждении Положения о составе, порядке работы квалификационной комиссии для проведения аттестации на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, порядке проведения квалификационного экзамена на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, о перечне документов, необходимых для получения квалификационного аттестата кадастрового инженера» (ред. от 18.07.2012) // Российская газета. 2010. № 36; Приказ Минэкономразвития РФ от 15 марта 2010 № 99 «Об утверждении программы квалификационного экзамена на соответствие требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам» // Российская газета. 2010. № 95.

[458] Приказ Росреестра от 24 августа 2010 № П/459 «О введении в промышленную эксплуатацию автоматизированной информационной системы аттестации кадастровых инженеров» // Вестник Росреестра. 2010. № 3.

[459] Для сравнения в Австрии подготовку планов раздела или планов для изменения формы или границ земельных участков для кадастровой регистрации или для регистрации прав осуществляют гражданские инженеры. Гражданский инженер должен обладать лицензией Министерства экономики и труда. Получить лицензию не могут люди, которые (1) объявлялись банкротами в последние пять лет, (2) возможности действий которых ограничены и (3) являются государственными служащими (существует несколько исключений из этого правила).

Чтобы получить лицензию, специалист должен подать заявление об ее получении и подтвердить свою квалификацию, что включает в себя (1) предоставление документа о получении соответствующего образования, (2) подтверждение достаточной практики работы (минимум **три года** работы в качестве сотрудника в сфере гражданского инжиниринга после получения диплома) и (3) экзамен на должность гражданского инженера.

Кандидат на прохождение экзамена должен подать заявление в Палату архитекторов и инженеров для получения разрешения сдавать этот экзамен. Палата представляет документы кандидата в Министерство экономики и труда, которое решает вопрос о допуске к экзамену и передает этот вопрос на рассмотрение специальной экзаменационной комиссии. Комиссия состоит из двух высокопоставленных чиновников и двух гражданских инженеров, работающих в определенной сфере. Данный экзамен устный и публичный. Он может быть повторен в случае его несдачи. Темами экзамена являются:

- административное законодательство;
- управление бизнесом;
- законы и положения в конкретной сфере (например, для землеустроительной деятельности);
- законы и положения о профессиональной этике.

После выполнения всех предварительных условий для получения лицензии, включая сдачу экзамена, кандидат должен обратиться с заявлением о получении лицензии в Палату архитекторов и инженеров, которая в свою очередь представляет документы вместе со своим предложением в Министерство экономики и труда для принятия окончательного решения. После положительного решения Министерства кандидат должен принять присягу, после чего он получает лицензию. (Вессели Р. Положение, занимаемое «гражданским инженером» в законодательстве Австрии и на практике (с акцентом на инженере-землеустроителе) // URL: http://www.kadastripravo.ru/prof_vesseli.html (дата обращения 10.11.2012 г.)).

землемерам предъявляются требования о наличии высокого уровня квалификации: высшего образования и практического опыта работы[460].

Следуя зарубежному опыту, в России был принят Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»[461] (далее – Закон о кадастровых инженерах), который вступает в силу с 1 июля 2016 г. Данным законом вносятся изменения в Закон о ГКН, предусматривающие новые требования к деятельности кадастровых инженеров. Теперь лицо, претендующее на «звание» кадастрового инженера, должно будет иметь высшее образование, наличие опыта работы в качестве помощника кадастрового инженера не менее двух лет, а также сдать теоретический экзамен, который будет проводиться национальным объединением саморегулируемых организаций кадастровых инженеров. При этом за прием экзамена будет взиматься плата, размер которой будет установлен национальным объединением (ст. 29 Закона о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.).

Указанные требования не будут применяться к тем кадастровым инженерам, которые на 1 июля 2016 г. будут иметь квалификационные аттестаты кадастровых инженеров, выданные в соответствии с ранее действовавшим законодательством, за исключением требования о высшем образовании. Высшее образование станет для них обязательным лишь с 1 января 2020 года.

В настоящее время кадастровые инженеры вправе создавать на добровольной основе некоммерческие объединения в форме некоммерческого партнерства, основанного на членстве кадастровых инженеров, для обеспечения условий их профессиональной деятельности, установления обязательных для членов таких объединений правил, а также в целях осуществления контроля за соблюдением этих правил, повышения квалификации кадастровых инженеров

---

[460] Подробнее см.: Герасимов А.А. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности кадастровых инженеров // Государство и право. 2009. № 7. С. 90-95.

[461] СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 72.

(саморегулируемые организации в сфере кадастровой деятельности) (ч. 1 ст. 34 Закона о ГКН).

Статьей 9 Федерального закона от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»[462] регулируется порядок осуществления контроля саморегулируемой организации за деятельностью своих членов. Проблема заключается в том, что согласно ч. 1 ст. 12 указанного закона основными источниками формирования имущества саморегулируемой организации являются регулярные и единовременные поступления от членов такой организации (вступительные, членские и целевые взносы), а также добровольные имущественные взносы и пожертвования. Думается, едва ли в этом случае можно говорить о жестком контроле со стороны таких организаций за деятельностью своих членов. Кроме того, сейчас контроль за деятельностью кадастровых инженеров в части соблюдения ими требований Закона о ГКН является правом, а не обязанностью саморегулируемой организации.

С 1 июля 2016 г. Законом о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.) для кадастровых инженеров вводится обязательное членство в саморегулируемой организации кадастровых инженеров. Саморегулируемые организации кадастровых инженеров будут создаваться в форме ассоциаций (союзов) в целях обеспечения условий для профессиональной деятельности кадастровых инженеров, разработки и утверждения для членов этих организаций стандартов осуществления кадастровой деятельности и правил их профессиональной этики, а также в целях осуществления контроля за соблюдением кадастровыми инженерами требований кадастрового законодательства, а также стандартов осуществления кадастровой деятельности и правил профессиональной этики (ст. 30). Членами саморегулируемой организации должно быть не менее семисот кадастровых инженеров.

Таким образом, контроль за соблюдением кадастровыми инженерами требований кадастрового законодательства, а также стандартов и правил, становится обязанностью саморегулируемой организации.

---

[462] СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

Кроме того, в целях координации деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров они должны создать национальное объединение, являющееся некоммерческой организацией, членами которой являются более пятидесяти процентов саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, включенных в государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров (ст. 30.3 Закона о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.)). Национальным объединением утверждаются акты, регулирующие деятельность кадастровых инженеров (вопросы тестовых заданий, размер и порядок взимания платы за прием экзамена), часть из которых согласовывается с органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений (порядок проведения экзамена, формирования и работы комиссии, в том числе порядок обжалования результатов экзамена, положение об осуществлении саморегулируемой организацией кадастровых инженеров контроля за профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований кадастрового законодательства, стандартов и правил, а также порядок работы специализированных органов саморегулируемой организации кадастровых инженеров, осуществляющих указанный контроль и рассмотрение дел о применении к кадастровым инженерам мер дисциплинарной ответственности).

Таким образом, все кадастровые инженеры, как члены саморегулируемых организаций, должны будут уплачивать членские взносы. При этом большая часть саморегулируемых организаций должна будет уплачивать взносы в качестве членов национального объединения. Помимо указанных расходов, каждый кадастровый инженер должен будет заключить договор страхования его гражданской ответственности, размер страховой суммы по которому должен быть не менее двух с половиной миллионов рублей. При этом страховые тарифы по договору обязательного страхования гражданской ответственности кадастрового инженера будут определяться страховщиком.

За деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров и национального объединения будет осуществляться надзор уполномоченным органом государственной власти (ст. 30.5 Закона о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.)).

Представляется, что несмотря установление новым законом повышенных требований к квалификации кадастровых инженеров, в целом указанные нововведения приведут к значительному удорожанию кадастровых работ.

Что касается контроля со стороны правоохранительных органов (прокуратуры), то соответствующие проверки деятельности кадастровых инженеров осуществляются только по письменным обращениям заинтересованных лиц, что происходит крайне редко[463].

В то же время утверждены предельные размеры платы за проведение кадастровых работ федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, в целях выдачи межевого плана[464]. Согласно этому документу размер платы зависит от площади участка и не может составлять более 160 037,67 руб. (!) за один участок площадью до 1 га. Эта сумма во много раз превышает предельные максимальные цены кадастровых работ, установленные, в частности, приведенными выше актами субъектов РФ.

Данный Приказ Минэкономразвития России принят на основании постановления Правительства РФ. Так, п. 25 Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются

---

[463] Прокуратурой Задонского района Липецкой области на основании обращения гражданина проведена проверка исполнения индивидуальным предпринимателем действующего законодательства при выполнении кадастровых работ. Вопреки требованиям действующего законодательства, договор на выполнение кадастровых работ с заявителем заключен не был. Несмотря на то, что гражданин в полном объеме выполнил взятые на себя на основании устной договоренности обязательства по оплате работ, необходимые услуги ему предоставлены не были, денежные средства не возвращены, необходимые документы не подготовлены. По результатам проверки с целью защиты прав и законных интересов гражданина в адрес индивидуального предпринимателя было внесено представление с требованием о незамедлительном устранении выявленных нарушений законности. (URL: http://prokrf.ru/65702 (дата обращения 11.11.2012 г.)).

[464] Приказ Минэкономразвития России от 18 января 2012 № 14 «Об утверждении методики определения платы и предельных размеров платы за проведение кадастровых работ федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, в целях выдачи межевого плана» // Российская газета. 2012. № 171.

организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг[465], ***проведение кадастровых работ в целях выдачи межевого плана*** отнесено соответственно к услугам, предоставляемым организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг. Согласно ч. 3 ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[466] размер платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг, устанавливается Правительством РФ, если это предусмотрено федеральным законом, или федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

Обращает на себя внимание формулировка указанного Перечня услуг – ***«проведение кадастровых работ в целях выдачи межевого плана***». Выше речь уже шла об имеющихся в Законе о ГКН разночтениях и нечеткости определения понятия «кадастровые работы». Из приведенной формулировки Перечня услуг не совсем ясно, является ли услугой подготовка и так называемая «выдача» межевого плана, и будет ли являться сам межевой план результатом оказания услуги.

Что касается организаций, участвующих в предоставлении государственных услуг, то, по всей видимости, имеется в виду подведомственное Росреестру федеральное государственное унитарное предприятие «Ростехинвентаризация-Федеральное БТИ» (Федеральное бюро технической инвентаризации) (далее – ФГУП «БТИ») и его филиалы, в качестве работников которых могут выступать кадастровые инженеры.

Согласно Закону о ГКН кадастровые работы проводятся кадастровыми инженерами, которые в соответствии с ч. 1 ст. 31 Закона могут выбрать следующие формы организации своей деятельности:

1) в качестве индивидуального предпринимателя;

---

[465] Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2829.

[466] СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

2) в качестве работника юридического лица на основании трудового договора с ним.

Нельзя не отметить имеющиеся противоречия в рассматриваемых положениях нормативных актов. Так, из норм Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» можно сделать вывод о том, что услуги, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг (ч. 1 ст. 9). Однако Росреестр не наделял ФГУП «БТИ» какими-либо полномочиями (функциями), которые принадлежат ему в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства РФ от 01 июня 2009 г. № 457. То есть ФГУП «БТИ» не участвует в предоставлении государственных и муниципальных услуг. Это, в частности, следует и из Устава данного предприятия[467]. Следовательно, отнесение Постановлением Правительства РФ проведения кадастровых работ в целях выдачи межевого плана к услугам, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, и установление Приказом Минэкономразвития РФ предельных размеров платы за их осуществление не соответствует Федеральному закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Таким образом, с одной стороны, государство в Законе о ГКН ратует за конкуренцию между кадастровыми инженерами, которая должна якобы привести к снижению цен на кадастровые работы, а с другой, – на основании Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» устанавливает преимущества в оплате этих работ, выполняемых ФГУП «БТИ». Кроме того, устранению конкуренции способствует также менталитет российских граждан, которые по большей части оказывают большее доверие

[467] Приказ Роснедвижимости от 28 апреля 2006 г. № П/0092 «Об утверждении новой редакции Устава федерального государственного унитарного предприятия «Российский государственный центр инвентаризации и учета объектов недвижимости» //СПС «Консультант Плюс».

государственным предприятиям и, соответственно их сотрудникам – кадастровым инженерам, чем частным лицам. Любой здравомыслящий человек, выбирая между кадастровым инженером – частным лицом и ФГУП «БТИ» или инженером – работником государственного предприятия, выберет последнего, несмотря на более высокую цену, полагая, что если предприятие создано органом кадастрового учета, т.е. тем, кто подготовленные этим предприятием документы будет проверять, то, скорее всего, проблем с кадастровым учетом не будет.

Возникает, как представляется, закономерный вопрос: почему же кадастровые работы в соответствии с законодательством должны осуществляться частными лицами, а не государственными органами исполнительной власти или созданными ими бюджетными учреждениями в качестве соответствующего полномочия, функции, государственной услуги? Тем более, учитывая то, что, с одной стороны государство фактически передает полномочия по осуществлению своей функции частным лицам, а с другой стороны, принуждает саморегулируемые организации этих частных лиц – кадастровых инженеров, объединяться в национальное объединение, и устанавливает над ними надзорный государственный орган.

Помимо прочего, вступление в силу с 1 июля 2016 года новелл Закона о ГКН, приведет к усложнению получения информации о кадастровых инженерах для лиц, заинтересованных в проведении кадастровых работ, в том числе, правообладателей земельных участков.

Дело в том, что в настоящее время реестр кадастровых инженеров ведется Росреестром. Содержащиеся в государственном реестре кадастровых инженеров сведения о кадастровом инженере являются общедоступными и размещаются на официальном сайте Росреестра в сети «Интернет» (ч. 8 ст. 30 Закона о ГКН). То есть, обратившись к «Интернет»-сайту Росреестра, каждый может найти сведения об интересующем его кадастровом инженере, в частности, дату выдачи квалификационного аттестата, дату и основание аннулирования квалификационного аттестата, сведения о результатах профессиональной деятельности кадастрового инженера.

С 1 июля 2016 г. реестр кадастровых инженеров, который будет вести орган государственного надзора, в соответствии с ч. 17 ст. 30.5 Закона о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.) будет носить информационный характер.

Также уполномоченным органом государственной власти должен будет вестись государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров. Ведение этого реестра более детально регулируется Законом о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.) по сравнению с ведением реестра кадастровых инженеров.

Исходя из смысла норм закона можно сделать вывод о том, что основная обязанность по ведению реестра кадастровых инженеров ложится на саморегулируемые организации. Информация, содержащаяся в таком реестре, должна будет размещаться на официальном сайте саморегулируемой организации кадастровых инженеров в сети «Интернет». Согласно ч. 16 ст. 29 Закона о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.) кадастровый инженер признается исключенным из саморегулируемой организации и, следовательно, не вправе осуществлять кадастровую деятельность с даты исключения сведений о нем из реестра членов саморегулируемой организации кадастровых инженеров. При этом в соответствии с ч. 16 ст. 30.5 Закона о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.) если саморегулируемая организация кадастровых инженеров исключается из государственного реестра саморегулируемых организаций, то кадастровые инженеры, состоявшие ее членами, считаются исключенными из саморегулируемой организации. То есть они также в этом случае не вправе осуществлять кадастровую деятельность.

Таким образом, получается, что заинтересованное в проведении кадастровых работ лицо должно отслеживать информацию не только в отношении кадастрового инженера, с которым оно собирается или уже заключило договор подряда на выполнение кадастровых работ, но и информацию в отношении саморегулируемой организации, членом которой этот кадастровый инженер является.

По нашему мнению возложение обязанности по выполнению кадастровых работ на орган государственной власти или подведомственное ему учреждение (Кадастровую палату) исключило бы для заинтересованных в проведении

кадастровых работ лиц необходимость поиска и отслеживания информации о кадастровых инженерах и их саморегулируемых организациях. Осуществление органом государственной власти или государственным учреждением кадастровых работ позволило бы снизить их стоимость, нормативно установить фиксированные расценки на них и сроки их выполнения[468], способствовало бы повышению ответственности кадастровых инженеров, и, следовательно, качества выполняемых ими работ, а также гарантий со стороны государства прав собственников и других правообладателей объектов недвижимости. При этом к работникам органа кадастрового учета и подведомственного учреждения должны предъявляться профессиональные требования не ниже тех, что установлены Законом о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.) в отношении кадастровых инженеров.

§ 5.3. Установление границ земельных участков на местности

Стабильность правоотношений по поводу земельных участков в первую очередь зависит от максимальной точности проводимых измерений и учета законных прав всех заинтересованных лиц при индивидуализации земельных участков.

С появлением в России в начале XVI в. правового регулирования определения границ земельных участков последние стали индивидуализироваться посредством указания их местоположения и ориентировочной площади.

Зародившийся в начале XVI в. институт определения границ земельных участков постоянно менялся, и в разное время определение границ земельных участков осуществлялось по-разному[469]. Использовались различные методы, меры и средства их измерения. Способ описания границ земельных участков зависел от

[468] По результатам проведенного Кадастровой палатой РТ опроса выяснилось, что из 2,5 тысячи ее клиентов только половина получила межевые и технические планы в разумный месячный срок, 20 процентов ждали документы три месяца, а 49 человек – больше года. (В Татарстане кадастровые инженеры работают медленно // URL: http://zpravda.ru/component/k2/item/16885-v-tatarstane-kadastrovyie-inzheneryi-rabotayut-medlenno.html (дата обращения 25.05.2015 г.)).

[469] См.: Александрова А.Ю. Становление и развитие института определения границ земельных участков // Экологическое право. 2007. № 4

того, производилось ли в процессе определения границ земельных участков их межевание (установление границ на местности).

Именно территориальная определенность всегда являлась конституирующим условием образования земельного участка, позволяющим включить его в гражданский оборот[470].

По мнению ряда ученых, установление границ земельного участка на местности – это обязательное условие для того, чтобы он стал полноценным объектом недвижимости и был включен в оборот. Так, О.И. Крассов говорит о том, что установление границ земельного участка является одним из правовых средств его индивидуализации как объекта права собственности и иных прав[471]. Аналогичные мнения высказывают и другие авторы[472].

Только посредством межевых знаков можно подтвердить наличие границы земельного участка в натуре, определить его размеры, форму и состав. Нередко, например, возникают судебные споры между муниципальными образованиями о принадлежности земельных участков. Это происходит потому, что границы муниципальных образований на местности не закреплены[473], а от того, где пройдет граница муниципального образования, зависит наполняемость местного бюджета.

Кроме того, на протяжении всей истории развития и становления правового института определения границ земельного участка согласование границ земельного участка (до их утверждения и удостоверения) производилось всегда, когда существовало документальное определение его границ[474]. Как указывалось выше, самые древние памятники российского права содержали минимум норм, регулирующих земельные отношения. Но именно эти нормы (Пространной Русской Правды) предусматривали серьезное наказание за порчу межи. Более

---

[470] Гаврилюк М.Н. Правовое регулирование проведения работ по формированию земельного участка // Право и экономика. 2005. № 5.
[471] Крассов О.И. Юридическое понятие «земельный участок» // Экологическое право. 2004. № 2.
[472] Гаврилюк М.Н. Указ. соч.; Александрова А.Ю. Указ. соч. и др.
[473] Гришина О.В. Границы муниципальных образований и закрепление их на местности (на примере Московской области) // Журнал российского права. 2005. № 7.
[474] Кожин М.Н. Земля как объект недвижимости // URL: http://mihailovsky.riz.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=6&did=6 (дата обращения 11.12.2010 г.)

поздние памятники права (например, XVII-XVIII вв.) весьма подробно регулировали отношения по поводу установления и восстановления межей.

Следует поддержать точку зрения А.Ю. Александровой о том, что правильнее считать участок объектом правоотношений, когда определение его границ осуществлено с установлением их на местности, т.к. только в этом случае земельный участок индивидуализирован в той мере, которая необходима для его использования[475]. Однако нельзя сказать, что современный законодатель разделяет данную позицию.

Как указывалось выше пункт 1 ст. 7.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях об ответственности за уничтожение межевых знаков границ земельных участков с марта 2015 г. был признан утратившим силу. Согласно Закону о ГКН установление границ на местности осуществляется только в случае согласования границ земельного участка и не является обязательным. Более того, в Законе о ГКН определены случаи, когда установление границ на местности фактически запрещается даже при согласовании границ (ч. 6 ст. 39). А само согласование границ проводится в определенных в Законе о ГКН случаях.

Возникает вопрос, каким образом заинтересованные лица вообще могут подписывать акт согласования границ земельного участка, подтверждая тем самым то, что они согласны с тем, что граница между принадлежащими им и соседним участком будет проходить на местности неизвестно где? Ведь кадастровый инженер обязан указать заинтересованным лицам или их представителям подлежащее согласованию местоположение границ земельных участков на местности только в случае, если согласование местоположения границ участка проводится с их установлением на местности, что не является обязательным. Едва ли каждый заинтересованный правообладатель земельного участка владеет специальными знаниями в области геодезии и картографии и способен на основе ознакомления с координатами характерных точек границ соседнего земельного участка, список которых содержится в межевом плане,

[475] Александрова А.Ю. Указ. соч.

сделать вывод о том, как и где на местности будет проходить интересующая его граница.

Это влечет за собой еще один вопрос – какова цель осуществления якобы согласования местоположения границ земельных участков, если, как правило, заинтересованные лица – соседи подписывают акт согласования, не видя границ в натуре?

Установление межевых знаков, является, по нашему мнению, одним из важнейших этапов проведения кадастровых работ и кадастрового учета, направленных на охрану и защиту прав правообладателей земельных участков и способствующих предотвращению, сокращению и устранению кадастровых ошибок. Данное суждение подтверждается нормами ст. 42 ЗК РФ об обязанности правообладателей земельных участков по сохранению межевых и геодезических знаков.

Кроме того, в соответствии с ч. 9 ст. 38 Закона о ГКН, если правоподтверждающие документы на земельный участок, или документы, определявшие местоположение границ при его образовании, отсутствуют, то границами такого участка являются границы, существующие на местности пятнадцать и более лет и закрепленные с использованием природных или искусственных объектов, позволяющих определить местоположение границ земельного участка. То есть в спорных ситуациях по поводу границ земельных участков межевые знаки будут иметь решающее значение[476].

Поэтому установление границ земельных участков на местности должно быть законодательно признано обязательной процедурой (за исключением некоторых случаев, когда граница участка может быть установлена исходя из границ, имеющихся на местности ориентиров).

---

[476] Подробнее об этом см.: Косынкин А.А. Проблемы признания недействительными сведений государственного кадастра недвижимости о границах земельного участка: теория и практика // Аграрное и земельное право. 2015. № 4. С. 71-73.

§ 5.4. Уточнение границ земельного участка

Местоположение границ земельного участка подлежит обязательному согласованию с правообладателями смежных земельных участков, если в результате выполнения кадастровых работ обеспечивается подготовка документов для представления в орган кадастрового учета заявления об учете изменений земельного участка в связи с уточнением местоположения его границ (ч. 1 ст. 39 Закона о ГКН).

При этом в ст. 25 Закона о ГКН речь идет о том, в каких же случаях осуществляется кадастровый учет в связи с уточнением границ земельного участка.

Обращает на себя внимание термин «уточнение границ земельного участка», причем в ст. 25 Закона о ГКН этот термин закрепляется в качестве такого, который будет использоваться далее по тексту закона. Но в ст. 39 говорится об «уточнении *местоположения* границ земельного участка». Из контекста следует, что речь идет об одном и том же.

Надо отметить, что в новом Законе о регистрации недвижимости 2015 г. в отношении рассматриваемого термина также имеются несостыковки (ст. 8, 43).

В соответствии с ч. 3 ст. 25 Закона о ГКН под уточнением границ земельного участка имеется в виду кадастровый учет в связи с изменением площади земельного участка и (или) изменением описания местоположения его границ при условии, если такие изменения связаны с уточнением описания местоположения границ земельного участка, кадастровые сведения о котором не соответствуют установленным на основании Закона о ГКН требованиям к описанию местоположения границ земельных участков.

Согласно ч. 7 ст. 38 Закона о ГКН местоположение границ земельного участка устанавливается посредством определения координат их характерных точек. Требования к точности и методам определения координат характерных

точек границ земельного участка установлены Минэкономразвития РФ[477]. Надо отметить, что до вступления в силу Федерального закона от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[478] (далее – Закон от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ) органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений должен был определяться, помимо прочего, порядок установления характерных точек границ земельного участка и порядок определения их координат. Но соответствующее предписание, содержавшееся в ч. 7 ст. 38 Закона о ГКН, было исключено из данной нормы закона

Интерес представляет в данном случае терминология Закона о ГКН. «Оказывается, местоположение имеют не участки, а границы! Между тем, границей одного участка может быть только другой участок. Туманная болтовня о «местоположении границ» допускает создание островных участков, расположенных в пустоте и не состыкованных между собой. Островные участки вынуждают составлять кадастровую карту не от целого к частям (участкам), а от участков к карте <…> участки диктуют форму образуемой ими территории, а не целая единая территория ограничивает форму совокупности участков»[479]. Действительно, если обратиться к Федеральным законам[480], принятым ранее, чем Закон о ГКН, то можно увидеть, что в них речь идет о местоположении участков, а не их границ. Мало того, существуют федеральные законы, принятые позднее Закона о ГКН, и в них тоже упоминается местоположение земельных участков, а не их границ[481].

---

[477] Приказ Минэкономразвития России от 17 августа 2012 г. № 518 «О требованиях к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке» // Российская газета. 2013. № 6.

[478] СЗ РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6410.

[479] АНО БТИ: Мертвые уши. Кто ответит за нелепость государственного кадастра недвижимости? // URL: http://www.fsir.ru/news/main/detail.php?ID=25860 (дата обращения 11.11.2012 г.).

[480] Земельный кодекс РФ; Федеральный закон от 24 июля 2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018; Федеральный закон от 29 декабря 2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 17; Федеральный закон от 11 июня 2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249; Федеральный закон от 15 апреля 1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (ред. от 01.07.2011) // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

[481] Среди таких законов можно отметить Федеральный закон от 24 июля 2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3617.) и Федеральный закон от 19 июля 2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной

Вопрос о том, что должно иметь определенное местоположение – земельный участок или его границы – является весьма спорным. В соответствии с Законом о ГКН для земельных участков имеет значение описание местоположения его границ, а для иных объектов недвижимости – описание местоположения самих этих объектов на земельном участке (например, ст. 7). В ГКН, тем не менее, вносятся координаты характерных точек, но применительно к земельным участкам – их границ, а, например, к зданиям, сооружениям – их контуров. Понятие «характерные точки» в Законе о ГКН определено только применительно к границам земельных участков. Под таковыми понимаются точки изменения описания границ земельного участка и деления их на части.

Четкости в том, что подразумевает под собой «описание местоположения границ земельного участка» в Законе о ГКН и в Порядке ведения ГКН, утвержденном Приказом Минэкономразвития России от 04 февраля 2010 г. № 42[482], также нет.

Так, согласно ч. 1 ст. 7 Закона о ГКН к уникальным характеристикам земельных участков относится *описание* местоположения его границ. А в соответствии с п. 64 Порядка ведения ГКН в Реестр объектов недвижимости ГКН вносятся следующие *сведения о местоположении* границы земельного участка:

1) список координат (обозначения характерных точек границы земельного участка, описание их закрепления на местности, координаты характерных точек границы земельного участка в метрах с округлением до 0,01 метра и с указанием погрешности определения, система координат);

2) кадастровые номера смежных земельных участков;

3) дополнительные сведения, уточняющие *описание* отдельных частей границы земельного участка (наименования природных объектов и (или) объектов искусственного происхождения, в том числе линейных объектов, если местоположение отдельных частей границы земельного участка совпадает с местоположением внешних границ таких объектов).

собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4594.).

[482] Российская газета. 2010. № 75.

Кроме того, при отсутствии адреса земельного участка в Реестр вносится *описание его местоположения* (п. 68 Порядка).

Можно предположить, что описание местоположения границ земельного участка включает в себя сведения о местоположении каждой его границы. А описание местоположения земельного участка включает в себя в качестве основной части описание местоположения его границ. По крайней мере, в ранее действовавших нормативных правовых актах этот вопрос регулировался подобным образом. Так, в соответствии с Требованиями к оформлению документов о межевании, представляемых для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет[483], утвержденными Приказом Росземкадастра от 02 октября 2002 г. № П/327, документом о межевании, представляемым для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет, а также для внесения в ГЗК уточненных сведений о ранее учтенных земельных участках и (или) сведений о сформированных частях земельных участков, являлось Описание земельных участков. Оно включало в себя раздел под названием «описание границ».

На смену Описанию земельных участков, которое составлялось ранее, и было необходимо для кадастрового учета, пришел межевой план. И по логике именно он должен содержать описание местоположения границ земельного участка. Но в действующем Приказе Минэкономразвития России № 412 от 24 ноября 2008 г., утвердившем форму межевого плана и требования к его оформлению, понятие «описание местоположения границ земельного участка» не разъясняется. Из данного нормативного акта невозможно сделать вывод о том, каким образом должно уточняться описание местоположения границ земельного участка, и в каких действиях и документах это должно выражаться.

Таким образом, нечеткость формулировок действующих нормативных правовых актов оставляет без ответа вопрос, каким образом такая уникальная

---

[483] Российская газета. 2002. № 225. Документ утратил силу с 1 января 2009 года в связи с изданием Приказа Минэкономразвития РФ № 412 от 24 ноября 2008 г. «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков» // Российская газета. 2008. № 260.

характеристика земельного участка как описание местоположения его границ попадет в ГКН. Представляется, в данном вопросе требуется бОльшая точность норм законодательства.

Как указывалось выше, в истории межевания были времена, когда по границам участков копались ямы или границы между земельными участками обозначались невспаханными полосами земли, которые занимали определенную площадь и также как и земельные участки подлежали обмеру. В настоящее время согласно Закону о ГКН граница участка может обозначаться в натуре межевыми знаками. Однако на практике между земельными участками устанавливают заборы. И одно дело забор, например, из сетки, а другое дело – бетонный или кирпичный забор, ширина которого может достигать 20 и более сантиметров. Ведь если таким забором огородить земельный участок в 6 соток, то 10 кв. м участка будут заняты этим забором и не смогут использоваться для каких-либо иных целей. На чьем земельном участке должен размещаться забор – на участке того, кто его устанавливает, на участке соседа, или граница между участками должна идти посередине ширины забора, таким образом, чтобы он размещался поровну на каждом из смежных участков? На этот вопрос ответа в действующем законодательстве не содержится. Получается, что правообладатели смежных земельных участков должны договариваться по этому поводу сами.

Надо отметить, что согласно Энциклопедическому словарю Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона граница – это черта, разделяющая два смежных владения[484]. Под границей также понимают условную линию раздела между территориями[485]. Таким образом, получается, что участок образуют линии. По всей видимости, в связи с таким умозаключением, в судебной практике встречаются случаи, когда истцы просят суд установить только одну границу своего земельного участка, которую не удается согласовать с соседом добровольно[486]. Однако, при изменении

---

[484] URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/32083/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0 (дата обращения 14.11.2012 г.).

[485] Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: «Норинт», 2008. – 1536 с. С. 225.

[486] Маковеев С.И. Можно ли устанавливать в судебном порядке только одну границу земельного участка? // URL: http://www.advokat-makoveev.ru/?p=129 (дата обращения 14.11.2012 г.).

одной границы участка, меняются и другие. Помимо этого изменяется площадь и конфигурация участка. То есть речь идет в конечном итоге об изменении самого земельного участка как объекта имущественных прав.

В этой связи Пленумом Верховного Суда РФ и Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ в постановлении от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»[487] даны разъяснения в отношении того, что иски об установлении границ земельного участка относятся к искам о правах на недвижимое имущество. Этот вывод еще раз показывает насколько значимым является соблюдение точности при установлении границ земельного участка как в документах ГКН, так и в натуре для каждого правообладателя, и обусловливает необходимость в четкости правового регулирования этих вопросов.

При уточнении границ земельного участка их местоположение определяется с учетом сведений, содержащихся в правоустанавливающем (правоподтверждающем) документе на земельный участок, или при отсутствии такого документа – сведений, содержащихся в документах, определявших местоположение границ земельного участка при его образовании (ч. 9 ст. 38 Закона о ГКН).

Речь об уточнении границ земельного участка, может идти в случае, когда в ГКН отсутствуют сведения о координатах характерных точек границы земельного участка или если сведения о ней, содержащиеся в ГКН, определены с точностью ниже нормативной[488].

Надо отметить, что площадь земельного участка – одна из важнейших его характеристик как объекта недвижимого имущества. Площадь является основой для определения стоимостных показателей земельного участка, она должна соответствовать минимальным и максимальным размерам, установленным в соответствии с федеральным законом для земельного участка того или иного вида

[487] Российская газета. 2010. № 109.
[488] См. подробнее: Письмо Минэкономразвития РФ от 28 сентября 2009 г. № Д23-3146 «О подготовке межевых планов» // Домашний адвокат. 2009. № 20.

разрешенного использования. С правовой точки зрения самое главное – точная информация о том, на какую по размерам часть земной поверхности заявляет свои права правопритязатель и есть ли у него для этого основания[489].

При кадастровом учете в связи с уточнением границ земельного участка орган кадастрового учета принимает решение об отказе в проведении кадастрового учета, в частности, в случае, если в результате данного кадастрового учета площадь этого земельного участка, определенная с учетом установленных в соответствии с Законом о ГКН требований, будет больше площади, сведения о которой относительно этого участка уже содержатся в ГКН, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с федеральным законом для участков соответствующего разрешенного использования, или, если такой размер не установлен, на величину более чем 10% площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в ГКН (ч. 5 ст. 27 Закона о ГКН).

В данной норме обращает на себя внимание неточность используемых формулировок. Получается, что земельный участок приобретает площадь в результате кадастрового учета, а не по результатам проведенных кадастровых работ. Но при этом данные о площади земельного участка должны заносится в ГКН на основании межевого плана участка. Кроме того, если учет уже проведен, то, как же в результате, то есть после этого орган кадастрового учета принимает решение об отказе в его проведении?

Соответственно, речь в указанной норме должна идти о том, что решение об отказе в проведении кадастрового учета может быть принято в случае, когда **в ходе его проведения будет установлено**, что площадь земельного участка в соответствии с представленными на кадастровый учет документами (межевым планом) превышает площадь этого земельного участка, сведения о которой содержатся в ГКН.

Однако, предложенная формулировка, которая могла бы «вписаться» в действующий Закон о ГКН, тоже не совсем верна и точна. Дело в том, что

[489] Уткин Б. Уточнение площади земельного участка // ЭЖ-Юрист. 2004. № 29.

согласно Закону о ГКН кадастровый учет недвижимого имущества – это действия уполномоченного органа по внесению соответствующих сведений в ГКН. Из этого следует, что в ГКН будут внесены те сведения, которые содержатся в межевом плане вне зависимости от их качества, достоверности и других характеристик. В то же время законом предусмотрены случаи, в которых возможно приостановление или отказ в проведении учета. Но при этом в Законе о ГКН не предусмотрено промежуточных этапов, предшествующих кадастровому учету, т.е. непосредственно внесению сведений в ГКН, таких, какими в Законе о регистрации являются правовая экспертиза документов и проверка законности сделки; установление отсутствия противоречий между заявляемыми и уже зарегистрированными правами на данный объект недвижимости, а также других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав (п. 1 ст. 13, п. 1 ст. 17).

Дело заключается в том, что одним из ключевых моментов Закона о ГКН «стало упразднение таких функций государственных органов в сфере кадастровой деятельности, как согласование и утверждение материалов межевания, карт (планов) объектов землеустройства, контроль за их проведением, согласование и проведение экспертизы землеустроительной документации. Согласно этому Закону вся ответственность теперь лежит на кадастровом инженере, а государство лишь отслеживает правильность описания объектов недвижимости для целей кадастрового учета с соблюдением самой процедуры согласования местоположения границ земельных участков»[490]. То есть отсутствует этап экспертизы, проверки органом кадастрового учета соответствия содержания межевых планов земельных участков юридическим и техническим требованиям. Последний только сверяет сведения, содержащиеся в межевом плане, со сведениями ГКН, вписываются ли они в «общую картину» ГКН или нет.

Указанный пробел, имеющийся в законодательстве приводит, в частности, к таким последствиям, когда на кадастровый учет ставится земельный участок,

[490] Ващенко Ю.С. Юридическая конструкция кадастрового учета и организация кадастровой деятельности // Журнал российского права. 2011. № 7. С. 31 - 37.

через который протекает река, то есть водный объект, находящийся в государственной собственности. Впоследствии на этот участок регистрируется право частной собственности[491].

Интересно, что в соответствии с федеральной целевой программой «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2019 годы)», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 10 октября 2013 г. № 903, в рамках направления, касающегося развития системы повышения качества сведений, содержащихся в едином государственном реестре объектов недвижимости, планируется, в частности, оснащение территориальных органов Росреестра 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. То есть планируется создание системы контроля достоверности сведений о местоположении границ земельных участков, указанных в ГКН, их фактическому местоположению. Одновременно с оснащением территориальных органов Росреестра комплектами высокоточного геодезического оборудования планируется автоматизировать процесс обработки данных, полученных с использованием указанных комплектов, и в режиме реального времени производить анализ результатов измерений на предмет их соответствия сведениям ГКН и выявлять ошибки в сведениях ЕГРП и ГКН, а также признаки нарушений земельного законодательства.

В связи с этим возникает несколько вопросов. Во-первых, каким образом органы Росреестра, а точнее, Кадастровая палата, работали до сих пор, не имея комплектов высокоточного геодезического оборудования и программного обеспечения для обработки данных, полученных с их использованием. Как, не обладая этим оборудованием, органы кадастрового учета могут выявлять

---

[491] См. на публичной кадастровой карте, например, сведения о земельных участках 50:20:0090212:44, 50:20:0090212:43 (URL: http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline/?cn=50:20:90212:44; http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline/?cn=50:20:90212:43) (дата обращения 06.01 2016 г.).

кадастровые ошибки? Если в указанной программе только планируется создать систему контроля достоверности сведений о местоположении границ земельных участков, то, по всей видимости, говорить о том, что сведения, содержащиеся в ГКН на данный момент, обладают достоверностью, несколько преждевременно.

Во-вторых, получается, что итогом переложения проведения кадастровых (землеустроительных) работ с органов государственной власти на частных лиц – кадастровых инженеров, является ситуация, когда налогоплательщик платит дважды. Один раз – за кадастровые работы кадастровому инженеру, который для их проведения должен обладать геодезическим оборудованием. А второй раз – за обеспечение тем же геодезическим оборудованием органов Росреестра.

И, в-третьих, если орган кадастрового учета будет осуществлять проверку сведений, содержащихся в документах, представляемых на кадастровый учет с помощью того же оборудования, что использует кадастровый инженер при их подготовке, то для чего изначально надо было перепоручать частным лицам работу, которую мог бы делать сам орган кадастрового учета за установленную фиксированную плату?

Таким образом, отсутствие такого важного этапа порядка проведения кадастрового учета, как экспертиза сведений, содержащихся в межевом плане (в иных документах при кадастровом учете других объектов недвижимости), порождает такие нелепые формулировки Закона о ГКН, как «*при кадастровом учете*… орган кадастрового учета принимает решение об *отказе в осуществлении данного кадастрового учета* … если *в результате данного кадастрового учета* площадь этого земельного участка будет больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в ГКН…».

Надо отметить, что согласно ч. 1 ст. 29 нового Закона о регистрации недвижимости 2015 г. государственный кадастровый учет включает в себя, в частности, проведение правовой экспертизы документов, представленных для осуществления государственного кадастрового учета на предмет наличия или отсутствия установленных данным законом оснований для приостановления либо отказа в осуществлении кадастрового учета. То есть, казалось бы, новый закон

должен был устранить все логико-семантические неувязки в регулировании кадастрового учета. Однако это не так. Например, если совместить п. 4 ч. 1 ст. 29, устанавливающей порядок осуществления государственного кадастрового учета, с нормой, содержащейся в ч. 7 ст. 1, где содержится определение понятия кадастрового учета, то получится следующее: *государственный кадастровый учет включает в себя внесение в ЕГРН сведений, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета, который представляет собой внесение в ЕГРН сведений.*

В связи с рассмотрением вопроса об этапе экспертизы при проведении кадастрового учета можно обратиться к опыту Украины. Там действует Закон № 1808-IV от 17 июня 2004 г. «О государственной экспертизе землеустроительной документации»[492]. Согласно ст. 4 данного закона основными задачами государственной экспертизы являются: организация комплексной, научно обоснованной оценки объектов экспертизы; проверка соответствия объектов требованиям законодательства о государственной экспертизе, установленным стандартам, нормам и правилам; внедрение передовых методов и повышение качества разработки объектов государственной экспертизы; подготовка объективных и обоснованных заключений государственной экспертизы. Экспертиза проводится путем рассмотрения документации и материалов, а при необходимости – путем проведения обследований в натуре (на местности) (ст. 32). Исполнителями государственной экспертизы являются эксперты, которые работают в составе специально уполномоченного органа исполнительной власти в сфере государственной экспертизы и имеющие высокую квалификацию и специальные знания, а также высококвалифицированные специалисты или научные работники, которые привлекаются этими органами к ее проведению в соответствии с законом (ст. 7).

Итак, если уточненная площадь земельного участка будет на предельный минимальный размер больше его площади, сведения о которой имеются в ГКН, то в кадастровом учете такого участка будет отказано. В действующем

[492] URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1808-15 (дата обращения 14.11 2015 г.).

законодательстве (как и ранее) не разъясняется, что в этом случае должен делать правообладатель такого земельного участка. Данная ситуация требует разрешения в законодательстве еще и в связи с тем, что границы земельного участка считаются согласованными с правообладателями смежных участков (если в межевом плане имеется надлежаще оформленный акт согласования границ) и, таким образом, получается, что интересы их не нарушены. Но с другой стороны, орган, осуществляющий кадастровый учет, не является органом, уполномоченным на предоставление земельных участков или на признание права на земельный участок, то есть кадастровый паспорт, подготовленный на основании проведенного в отношении земельного участка кадастрового учета, не может являться правоустанавливающим документом.

Очевидно, в большинстве таких случаев речь идет о необходимости оформления «прireза» земельного участка, находящегося в частной собственности, за счет земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В соответствии с ЗК РФ оформить «прирез» возможно через процедуру перераспределения земельных участков. С 1 марта 2015 г. вступили в силу нормы, закрепленные в главе V.4 ЗК РФ, регулирующие порядок перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности. Однако, реализация этой процедуры после получения отказа в кадастровом учете, потребует от правообладателя, во-первых, составления нового межевого плана земельного участка с указанием размера его площади, приближенной к той, сведения о которой имеются кадастре. Во-вторых, – осуществления действий, предусмотренных главой V.4 ЗК РФ, связанных с перераспределением земельных участков. И, в-третьих, увеличившийся в результате перераспределения земельный участок, принадлежащий такому лицу, не должен превысить предельный максимальный размер (ст. 39.28 ЗК РФ).

Другой вопрос, насколько действительно реально границы согласовывались со смежными землепользователями. Ведь в случаях, предусмотренных ч. 8 ст. 39 Закона о ГКН, извещение о проведении собрания по поводу согласования

местоположения границ земельного участка опубликовывается в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов. Трудно себе представить, что все заинтересованные лица читают местные средства массовой информации[493].

Кроме того, сейчас граждане, отслеживая указанную информацию, вынуждены платить деньги за приобретение соответствующей газеты или за электронную подписку на нее, даже не предполагая, когда в ней может появиться интересующее их объявление. И это несмотря на то, что правообладатель земельного участка, в интересах которого проводятся кадастровые работы и осуществляется согласование границ, также платит в данное СМИ за размещение своего извещения, в то время как основную заинтересованность в проведении кадастрового учета земельных участков имеют органы местного самоуправления, т.к. доходы от земельного налога зачисляются в бюджеты муниципальных образований. Многие правообладатели садовых, дачных и других земельных участков нередко проживают на территории иных муниципальных образований или субъектов РФ, чем те, в которых находятся принадлежащие им участки, а то и за пределами Российской Федерации, и не имеют возможности отслеживать в местных бумажных СМИ информацию о проведении собраний по поводу согласования границ земельных участков, смежных с принадлежащими им участками.

В этой связи, представляется, необходимо внести в законодательство изменения, которые бы позволили заинтересованным лицам более оперативно и бесплатно получать информацию о предполагаемых собраниях по согласованию границ участков, и своевременно принимать в них участие. В ч. 8 ст. 39 Закона о ГКН следует закрепить норму, предусматривающую то, что информация о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельного участка должна быть доступна для ознакомления всем заинтересованным лицам без

[493] Например, в своей жалобе в Конституционный суд РФ заявительница указала, что п. 1 ч. 8 ст. 39 Закона о ГКН не соответствует ст. 35 Конституции РФ, поскольку допускает самозахват чужого земельного участка (Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2014 г. № 890-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Топиной Маргариты Вячеславовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части 8 статьи 39 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» // СПС «Консультант Плюс»).

взимания платы. Извещение подлежит бесплатному размещению в сети «Интернет» на сайте официального средства массовой информации соответствующего муниципального образования и на официальном сайте муниципального образования, в границах которого расположен земельный участок. Но наиболее удобный для заинтересованных лиц вариант, думается, заключается в том, чтобы информация о планируемом собрании по согласованию границ ранее учтенного участка отображалась в информационном окне в отношении конкретного земельного участка в публичной кадастровой карте, а сам такой участок с момента размещения этой информации на сайте Росреестра и до момента проведения собрания отображался бы в карте, например, синим цветом, то есть иным по сравнению с другими участками.

Необходимо обратить внимание на еще одну опасность, которая кроется в нормах Закона о ГКН, предусматривающих возможность осуществить согласование границ земельного участка путем проведения собрания, о месте и времени проведения которого заинтересованные лица уведомляются путем размещения объявления в местном средстве массовой информации. Предположим, что приблизительно в одно и то же время правообладатели соседних земельных участков осуществляют кадастровые работы. Для этого ими заключены договоры подряда с разными кадастровыми инженерами. Извещения опубликованы, но никто из соседних правообладателей не пришел на собрание по согласованию границ и не представил в письменной форме своих возражений. Тем не менее, границы участков считаются согласованными. Может возникнуть такая ситуация, когда эти участки наложатся друг на друга, несмотря на то, что границы их будут согласованы в установленном законом порядке. Это является еще одним подтверждением значимости оперативного и бесплатного получения информации о предполагаемых собраниях по согласованию границ участков всеми правообладателями земельных участков.

При представлении на кадастровый учет подготовленных межевых планов учет земельного участка, документы о постановке на учет которого представлены позднее, будет приостановлен в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 26 Закона о ГКН. То

есть в этом случае будет «прав» тот, кто первым проведет кадастровый учет своего земельного участка. Правообладателю земельного участка, который представит документы на кадастровый учет позднее органом кадастрового учета будет направлено решение о приостановлении учета, содержащее причину приостановления со ссылкой на соответствующие положения ст. 26 Закона о ГКН, указание на обстоятельства, послужившие основанием для его принятия, а также выявленные органом кадастрового учета возможные причины возникновения этих обстоятельств и рекомендации по их устранению. В самом Законе о ГКН никаких рекомендаций по устранению причин приостановления кадастрового учета в такой ситуации не содержится. По всей видимости, правообладателю этого земельного участка придется решать свои проблемы в судебном порядке или «уменьшать» свой участок путем проведения вновь кадастровых работ, что потребует от него новых затрат времени и финансовых средств.

Кроме того, возникает вопрос о том, какой размер площади должен заноситься в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним в случае, когда площадь земельного участка, указанная в правоустанавливающем документе не соответствует площади, содержащейся в ГКН.

Ранее этот вопрос регулировался только в отношении земельных участков, предоставленных до введения в действие Земельного кодекса РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства (т.е. в отношении тех, которые подпадали под «дачную амнистию»). Статья 25.2 Закона о регистрации устанавливала, что государственная регистрация права собственности гражданина на такой земельный участок должна осуществляться в случае, в частности, если сведения о площади земельного участка, содержащиеся в представленном в соответствии с указанной статьей документе, не соответствуют данным кадастрового паспорта такого земельного участка. Однако, на основании какого документа (правоустанавливающего или кадастрового паспорта) данные о площади земельного участка должны были заноситься в ЕГРП

в отношении таких участков в законодательстве не разъяснялось. А в отношении иных участков Закон о регистрации вообще не предусматривал возможности регистрации права, если имеются расхождения в описаниях земельного участка между правоустанавливающим документом и кадастровым паспортом.

Законом от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ указанные нормы ст. 25.2 Закона о регистрации были признаны утратившими силу и внесены дополнения в ст. 19 данного закона, предусматривающие в качестве основания для приостановления государственной регистрации прав на земельный участок отсутствие в ГКН в отношении такого земельного участка кадастровых сведений о координатах характерных точек его границ или пересечение одной из границ такого земельного участка одной из границ другого (т.е. смежного) земельного участка в соответствии с внесенными в ГКН сведениями о последнем, за исключением перечисленных в законе случаев. К таким случаям п. 1 ст. 19 Закона о регистрации относит следующие:

если кадастровый паспорт или план такого земельного участка ранее представлялся и был помещен в соответствующее дело правоустанавливающих документов;

если право на такой земельный участок ранее зарегистрировано в установленном Законом о 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 регистрации возникновения, перехода или прекращения права собственности на земельную долю;

если право возникает в связи с переоформлением права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком;

если земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, образован путем перераспределения такого земельного участка и участка, находящегося в собственности гражданина;

в иных установленных федеральным законом случаях.

Как видно из вышесказанного, данный перечень не является исчерпывающим, а, кроме того, закон по-прежнему не содержит ответа на ранее поставленный вопрос – какой размер площади земельного участка – указанный в правоустанавливающем документе или содержащийся в ГКН, должен заноситься в ЕГРП.

По всей видимости, когда правообладатель провел кадастровые работы по уточнению границ принадлежащего ему участка и кадастровый учет, то в ЕГРП должна вноситься «новая» площадь участка. Такой вывод подтверждается нормой Закона о регистрации о том, что сведения об объекте недвижимости, содержащиеся в ГКН, автоматически становятся сведениями первого раздела ЕГРП. Однако в законе не указано, как должен поступить регистрирующий орган, если речь идет о совершении сделки с земельным участком, который, например, предоставлен под дачное строительство, то есть когда кадастровые работы и кадастровый учет в отношении такого участка в соответствии с законодательством проводить не обязательно, а сведения о площади этого земельного участка, указанной в ГКН, и в свидетельстве о праве на участок, разнятся.

В таком случае едва ли будет зарегистрирована сделка или переход права на земельный участок, потому что регистрация может быть проведена только в отношении такого объекта недвижимости, сведения о котором содержатся в ГКН. А орган кадастрового учета на практике отказывается вносить сведения в ГКН в соответствии со ст. 26 и 45 Закона о ГКН о ранее учтенных объектах недвижимости на основании, например, решений (постановлений) местных администраций о предоставлении земельных участков[494], тем самым вынуждая правообладателей земельных участков проводить кадастровые работы по уточнению их границ. Рассмотренная ситуация является еще одним аргументом в пользу введения обязательности кадастрового учета земельных участков.

---

[494] Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации Концепции создания единой федеральной системы государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2013. № 8 (188). С. 173, 180.

Интересно, что в Законе о ГКН не предусмотрено в качестве основания для отказа в проведении кадастрового учета – уменьшение фактического размера земельного участка по отношению к размеру, сведения о котором имеются в ГКН. Исходя из содержания ст. 27 Закона о ГКН можно сделать вывод о том, что разница между размерами площади земельного участка, содержащейся в ГКН и в межевом плане, при условии, что размер «новой» площади будет меньше, для кадастрового учета, проводимого в связи с уточнением границ земельного участка, не имеет значения, даже если площадь участка станет меньше минимального размера земельного участка, установленного в соответствии с земельным законодательством для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования. Поэтому в ГКН появляются учтенные земельные участки с разрешенным использованием «для личного подсобного хозяйства» площадью в одну и менее сотки[495].

Итак, по нашему мнению, закрепление в Законе о ГКН общего правила о факультативности согласования и установления границ земельных участков на местности не является прогрессивным шагом в развитии земельно-кадастровых отношений, способствующим увеличению оборота земельных участков, т.к. уже сейчас это приводит к огромному количеству споров по поводу их границ.

Кроме того, существующий порядок проведения кадастровых работ и цены на них не способствуют скорейшему введению в оборот большого количества земельных участков.

В связи с этим экс-Министр экономического развития РФ А. Белоусов на заседании президиума Государственного совета на тему: «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц»[496], состоявшемся 9 октября 2012 года, отметил, что сегодня в кадастре – 60 миллионов участков. Имеют границы из них 30 миллионов, то есть ровно половина границ не имеет. Значит, фактически они исключены из оборота.

---

[495] См., например, на публичной кадастровой карте сведения о земельных участках 50:15:0020406:70 – 2 кв. м (!), 50:15:0020406:73 – 41 кв. м, 50:15:0020411:73 – 76 кв. м, 50:15:0020420:58 – 100 кв. м (URL: http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline/) (дата обращения 26.12.2015 г.).

[496] URL: http://президент.рф/news/16618 (дата обращения 24.10.2012 г.).

В судах ежегодно находится 2 тысячи споров о границах земельных участков. Цена вопроса для того, чтобы провести эти границы, – 70 миллиардов рублей. Установление границ должно осуществляться за счет средств федерального бюджета комплексно в отношении территорий[497]. То есть, по всей видимости, имелось в виду то, что кадастровые работы должны проводиться одним кадастровым инженером применительно к территориям, а не по отдельным участкам.

В целом следует согласиться с позицией А. Белоусова в том, что кадастровые работы необходимо проводить за счет бюджетных средств применительно не к единичным участкам, а ко всем участкам, расположенным в пределах определенной территории. Схожее суждение ранее было высказано В.Н. Хлыстуном: «В числе первоочередных мер государство должно обеспечить полный и объективный учет всех земель в соответствии с установленной их классификацией, затем должны быть установлены границы всех земельных участков, находящихся в различных формах собственности, проведена их объективная кадастровая оценка и регистрация прав конкретных собственников, включая Российскую Федерацию, субъектов РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица»[498].

В связи с вышесказанным, представляется, государством должен быть выработан единый законодательный подход, заключающийся в установлении ***обязательности кадастрового учета земельных участков с определением, согласованием и установлением их границ на местности*** за счет бюджетных средств и/или средств правообладателей земельных участков до установленной в законе даты, но по фиксированным приемлемым для среднестатистического россиянина расценкам.

Так, согласно п. 1 ст. 37 ЗК РФ объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Однако в п. 1

---

[497] URL: http://президент.рф/news/16618 (дата обращения 24.10.2012 г.).

[498] Хлыстун В.Н. Земельная политика государства и роль землеустройства в ее реализации // Правовое регулирование проведения землеустройства. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию закона «О землеустройстве» (ГУЗ, 25 октября 2011 г.). – М.: ГУЗ, 2011. С. 252.

ст. 19 Закона о регистрации, как указывалось выше, установлен ряд исключений из этого правила – случаев, когда государственная регистрация прав на земельный участок или перехода права на него может быть осуществлена, несмотря на то, что в ГКН в отношении такого земельного участка отсутствуют кадастровые сведения о координатах характерных точек границ такого земельного участка или по имеющимся в ГКН сведениям данный земельный участок «накладывается» на другой участок. Причем перечень этих исключительных случаев открытый.

Понятно, что указанные исключения из общих правил были закреплены в законодательстве в целях предполагаемого увеличения собираемости земельного налога и пополнения местных бюджетов. Тем не менее, это привело к тому, что часть земельных участков, сведения о которых имеются в ГКН, «учтены без привязки к координатам»[499]. Мало того, по словам руководителя Федеральной налоговой службы М.В. Мишустина, из-под налогообложения выпали практически все объекты, права на которые оформлялись по «дачной амнистии». Люди воспользовались упрощенной регистрацией, но оценка этих объектов не проводилась. Побудительных мотивов для того, чтобы это сделать, нет. В итоге налоги не взимаются[500]. Таким образом, цель «дачной амнистии» в плане собираемости налогов не была достигнута.

Кроме того, если законодательно обязывать всех правообладателей земельных участков как минимум раз в десять лет проводить за счет своих средств (материальных и временнЫх) обмер (межевание, кадастровые работы) и кадастровый учет земельных участков по «новой системе», то это тоже в свою очередь не будет способствовать развитию земельного оборота. Так, гражданин прошедший однократно самостоятельно все процедуры, связанные с оформлением земельного участка и прав на него, едва ли будет иметь желание еще раз повторить их. Скорее всего, он будет полагать, что, смысла в переоформлении документов на земельный участок нет – все равно через

---

[499] См.: Росреестр затрудняется найти на карте 2,5 млн земельных участков Подмосковья (28.02.2011 г.) // URL: http://sif.ru/index.php?module=novosti&link=preview&id=7573 (дата обращения 18.10.2012 г.).
[500] URL: http://www.rg.ru/2012/09/25/glava-site.html (дата обращения 27.09.2012).

некоторое время придется их опять переоформлять. Действительно, ведь не успевает закончиться одна «волна переоформления», как начинается другая.

В то же время права правообладателя земельного участка с приблизительными границами защищены весьма условно. Например, в случае, если его участок понадобится для государственных или муниципальных нужд, то есть вероятность того, что такой правообладатель лишится своего участка без выплаты ему какой-либо компенсации.

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

Так, в ходе рассмотрения дела № 33-3889/2012 судебная коллегия по гражданским делам Калининградского областного суда установила, что истица является собственником земельного участка, предоставленного ей для ведения огородничества на основании постановления Ново-Московской сельской администрации от 20 февраля 1995 г. В 2011 г. истица обратилась в МУП «Архитектура» для уточнения границ земельного участка, в ходе чего обнаружилось, что границы участка истицы пересекают границы земельного участка, принадлежащего ответчице П. При этом земельный участок ответчицы полностью поглощает участок истицы. Участок предоставлен П. на основании постановления Главы администрации Гурьевского муниципального района от 20 апреля 2011 г. и договора передачи земельного участка в собственность. В ходе рассмотрения данного дела суд пришел к выводу о незаконности формирования и постановки на кадастровый учет земельного участка, предоставленного ответчице, чем были нарушены права истицы, у которой фактически изъят принадлежащий ей земельный участок, и незаконности постановления администрации. Выводы суда мотивированы тем, что по смыслу норм земельного законодательства, в одном и том же месте может быть создан только один земельный участок, наложение земельных участков и, соответственно, их

предоставление в таком виде не допускается, из чего следует, что на месте уже созданного земельного участка не может быть образован другой участок. Таким образом, существенное значение имеет то обстоятельство, какой земельный участок был создан ранее другого[501].

Семнадцатым арбитражным апелляционным судом при рассмотрении дела № 17АП-1639/2009-ГК было установлено, что Постановлением главы администрации п. Большой Исток от 10 июня 1994 г. истцу был предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование земельный участок площадью 4 га для строительства производственной базы, 18 июня 1994 г. выдано свидетельство о праве. Оспариваемым Постановлением главы муниципального образования Сысертского района от 21 марта 2002 г. данный участок был изъят у истца и переведен в категорию резервных земель.

Как следует из материалов дела, об оспариваемом постановлении заявитель узнал 28 октября 2008 г. в ходе судебного разбирательства по другому делу. Суд признал, что оспариваемое постановление было принято с нарушением положений ст. 45, 53 ЗК РФ. Доводы заявителя апелляционной жалобы о том, что земельный участок, предоставленный заявителю, на момент принятия оспариваемого постановления, не прошел процедуру межевания, а, следовательно, как объект права не существовал, поэтому его изъятие не может нарушать права и законные интересы заявителя, был отклонен судом. Факт наличия или отсутствия записи о постановке на кадастровый учет изъятого земельного участка в этом случае не имеет правового значения, так как истец оспаривает постановление, которым изъят ранее предоставленный ему участок[502].

Тем не менее, судебная практика показывает, что далеко не всегда правообладателю ранее учтенного земельного участка удается защитить свои права. Так, в ходе рассмотрения дела № А60-7265/2007-С10 Арбитражным судом Свердловской области было установлено, что решением исполнительного

---

[501] Апелляционное определение Калининградского областного суда от 26 сентября 2012 по делу № 33-3889/2012 // СПС «Консультант Плюс».

[502] Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31 марта 2009 № 17АП-1639/2009-ГК по делу N А60-33787/2008 // СПС «Консультант Плюс».

комитета Свердловского городского Совета народных депутатов от 15 марта 1989 г. Жилищно-эксплуатационному кооперативу, преобразованному в 2006 г. в товарищество собственников жилья (далее – ТСЖ) был предоставлен в бессрочное пользование земельный участок площадью 0,3 га. 6 июня 1989 г. выдан акт о предоставлении участка.

Семнадцатый арбитражный апелляционный суд по данному делу отметил, что за налоговые периоды 2003, 2004, 2005 гг. ТСЖ начисляло и уплачивало земельный налог за предоставленный ему земельный участок. В материалах дела имелся план земельного участка, предоставленного ТСЖ, являвшийся приложением к акту о его предоставлении. Ситуационный план-чертеж земельного участка содержал поворотные точки объекта и совпадал с планом участка, являвшимся приложением к акту. Также в материалах дела имелась выписка из ГЗК от 18 апреля 2007 г., согласно которой земельный участок площадью 2989 кв. м, поставлен на кадастровый учет условно, площадь указана ориентировочная. Поэтому на основании норм Закона о ГЗК Семнадцатый арбитражный апелляционный суд сделал вывод о том, что земельный участок в данном случае не перестает быть объектом права.

ТСЖ просило признать недействительным постановление Администрации города Екатеринбурга от 22 февраля 2007 г. «О предоставлении ООО "Терем-Урал" земельного участка для строительства многоэтажного жилого дома с офисными помещениями на первом этаже и подземным гаражом». Заявитель ссылался на несоответствие оспариваемого постановления положениям ЗК РФ и нарушение его прав и законных интересов, поскольку данным распоряжением произведено изъятие части земельного участка, ранее предоставленного ему.

Однако Арбитражный суд Свердловской области, решение которого было оставлено в силе Федеральным арбитражным судом Уральского округа и Высшим арбитражным судом РФ, отказал в удовлетворении требований ТСЖ, полагая, что обжалуемое постановление не нарушает права и законные интересы заявителя, и, мотивируя это тем, что представленные документы не позволяют определенно

установить границы земельного участка, а также подтвердить права ТСЖ на земельный участок[503].

Таким образом, несмотря на то, что законодательством предусмотрен заявительный порядок осуществления кадастрового учета, и никто из правообладателей не обязан проводить его в отношении принадлежащего ему земельного участка, фактически же правообладатель земельного участка, о котором в ГКН содержатся приблизительные сведения, несет риски уменьшения вплоть до лишения его такого земельного участка. Следовательно, введение обязательности кадастрового учета земельных участков защитит права их правообладателей. Так как большинство земельных участков приносят доход в соответствующие бюджеты в качестве ежегодно взимаемых сумм земельного налога, то процедуры проведения кадастровых работ, необходимых для кадастрового учета, могут и должны проводиться полностью или частично за счет бюджетных средств.

Возложение проведения кадастровых работ на орган государственной власти или государственное бюджетное учреждение, как это предлагалось выше, позволит не только установить фиксированные расценки на эти работы и сроки их проведения, но и даст возможность установить стимулы, побуждающие правообладателей провести кадастровые работы и учет принадлежащих им земельных участков до установленного законом срока (даты). Например, можно законодательно установить право граждан, которые проведут кадастровые работы и учет принадлежащих им земельных участков, на возврат части подоходного налога за год, в котором проведен кадастровый учет участка, но не более суммы стоимости кадастровых работ. Или предусмотреть право на возврат суммы уплаченного земельного налога за год, предшествующий проведению кадастрового учета земельного участка в связи с уточнением его характеристик, или освобождение от уплаты земельного налога за год, в котором был проведен

[503] Решение Арбитражного суда Свердловской области от 02 августа 2007 по делу № А60-7265/2007-С10; Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02 октября 2007 № 17АП-6628/2007-ГК по делу № А60-7265/2007-С10; Постановление ФАС Уральского округа от 11 декабря 2007 № Ф09-10171/07-С6 по делу № А60-7265/07; Определение ВАС РФ от 03 апреля 2008 № 3928/08 по делу № А60-7265/2007-С10 // СПС «Консультант Плюс».

кадастровый учет. Для пенсионеров и инвалидов – увеличение субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в году, следующем за годом, в котором проведен кадастровый учет участка.

Кроме того, возможно установить нормативными правовыми актами достаточно высокие расценки на кадастровые работы, но оговорить, что до предусмотренного законом срока (даты), в течение которого правообладатели участков обязаны произвести в отношении них кадастровые работы и кадастровый учет, будут применяться минимальные расценки на кадастровые работы, которые в разы ниже первых. После указанного срока (даты) возможно также введение административной ответственности в отношении правообладателей, сведения о земельных участков которых, отсутствуют в ГКН, а также в отношении тех правообладателей земельных участков, которые не уплачивают земельный налог по причине невозможности его исчисления в связи с отсутствием необходимых сведений в ГКН.

§ 5.5. Комплексные кадастровые работы

Руководством российского государства не реже чем раз в десять лет принимаются решения об изменении системы учета земель и земельных участков, об изменении систем координат, которые используются для ведения ГКН. В такой ситуации логично было бы осуществлять каждый раз кадастровый учет земельных участков «по-новому» за счет бюджетных средств и в массовом порядке, т.е. применительно к территориям (например, кадастрового квартала или элементу планировочной структуры), а не к отдельным участкам, одной организацией (кадастровым инженером), т.к. такой порядок предоставляет больше возможностей для избежания «наложения» земельных участков. Так, например, по мнению руководителя Саморегулируемой организации кадастровых инженеров «УралСибКадастр» С. Неустроева риск кадастровых ошибок

снижается в тех случаях, когда на кадастровый учет все садоводческое товарищество ставит одна землеустроительная организация[504].

Осуществление государством кадастровых процедур в массовом порядке позволило бы выявить неиспользуемые земельные участки, правообладателей земельных участков, а также способствовало бы разграничению государственной собственности на землю.

Частые смены системы учета земельных участков и иных объектов недвижимости не способствуют развитию и увеличению оборота недвижимости, а приводят к путанице в документах, спорам между правообладателями, бюрократической волоките и коррупции, несмотря на вводимые государством механизмы оказания государственных и муниципальных услуг через «Интернет», посредством осуществления межведомственного взаимодействия и многофункциональных центров.

Отсутствие сведений о границах земельных участков или наличие в ГКН сведений о границах земельных участков, не соответствующих требованиям, установленным законодательством:

не позволяет публичным образованиям осуществлять рациональное и качественное управление и распоряжение земельными ресурсами (в частности, трудно определить, какие земельные участки являются свободными для последующего их предоставления);

увеличивает риски приобретателей прав на объекты недвижимости, в том числе в части возможности возникновения судебных споров;

снижает инвестиционную привлекательность территорий;

приводит к потере поступлений в муниципальные бюджеты доходов от земельного налога[505].

Проблемы в управлении земельными ресурсами создают не только ранее учтенные земельные участки, но и то, что многие объекты недвижимости,

---

[504] В Челябинской области назревает проблема, связанная с неверной постановкой на кадастровый учет земельных участков // URL: http://www.gisa.ru/63640.html (дата обращения 21.05.2010 г.).

[505] Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество» // СПС «Консультант Плюс».

находящиеся, в том числе в частной собственности (например, многоквартирные дома), можно сказать, «висят в воздухе», т.к. земельные участки, на которых они располагаются, не образованы, т.е. их не существует ни как объектов недвижимости, ни как объектов налогообложения. С юридической точки зрения правильнее говорить в таких случаях не о земельных участках, а о частях поверхности земли.

В целях решения указанных проблем был принят Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[506] (далее – Закон о комплексных кадастровых работах), который предусматривает механизм уточнения границ земельных участков за счет бюджетных средств в массовом порядке. Этим законом в Закон о ГКН вводится глава 4.1., регулирующая осуществление комплексных кадастровых работ.

Согласно ч. 1 ст. 42.1 Закона о ГКН под комплексными кадастровыми работами понимаются кадастровые работы, выполняемые одновременно в отношении всех расположенных на территории одного кадастрового квартала или территориях нескольких смежных кадастровых кварталов: ранее учтенных земельных участков, участков, занятых зданиями или сооружениями, площадями, улицами, проездами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами общего пользования, образование которых предусмотрено утвержденным в установленном законодательством о градостроительной деятельности порядке проектом межевания территории, а также в отношении зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, права на которые зарегистрированы в установленном Законом о регистрации порядке.

Такие работы должны проводиться кадастровым инженером на основании государственного или муниципального контракта на выполнение комплексных кадастровых работ, заключенного с органом местного самоуправления

[506] СЗ РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7558.

муниципального района, городского округа или государственным органом исполнительной власти в городах федерального значения. Извещение о начале выполнения комплексных кадастровых работ размещается на информационных щитах, в местном и региональном печатном средстве массовой информации и сетевом издании, а также на официальных сайтах органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ, на территории которых выполняются комплексные кадастровые работы, и органа кадастрового учета. Результатом проведения комплексных кадастровых работ будет карта-план территории, содержащая необходимые для кадастрового учета сведения о земельных участках, зданиях, сооружениях, объектах незавершенного строительства, расположенных в границах территории выполнения комплексных кадастровых работ. Форма и требования к подготовке карты-плана территории, акта согласования местоположения границ, форма извещения о начале выполнения комплексных кадастровых работ и многое другое, согласно нормам главы 4.1 Закона о ГКН, устанавливается Минэкономразвития РФ.

Из этого можно заключить, что комплексные кадастровые работы будут выполняться, во-первых, в отношении ранее учтенных земельных участков для уточнения описания местоположения границ этих земельных участков. А во-вторых, - применительно к участкам, на которых расположены здания, сооружения или объекты общего пользования для образования этих участков на основе проекта межевания территории, подготовленного в соответствии с нормами главы 5 Градостроительного кодекса РФ. Помимо уточнения границ и образования земельных участков также в качестве результата выполнения комплексных кадастровых работ в ч. 2 ст. 42.1 Закона о ГКН названо исправление кадастровых ошибок в сведениях о местоположении границ земельных участков. То есть в результате проведения комплексных кадастровых работ при исправлении кадастровой ошибки могут быть затронуты интересы правообладателей учтенных в соответствии с Законом о ГКН земельных участков[507].

[507] Более подробно об исправлении кадастровых ошибок речь пойдет в главе 6.

Основной целью разработки Закона о комплексных кадастровых работах являлось, согласно пояснительной записке к законопроекту, установление правовых механизмов, направленных на реализацию мероприятий по определению и внесению в ГКН установленных в соответствии с требованиями законодательства сведений о границах земельных участков и местоположении зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства на земельных участках. В настоящее время почти половина земельных участков (около 30 млн.), сведения о которых содержатся в ГКН, не имеют точного описания границ. Это могут быть границы, описанные словами, схемами без координат или с использованием координат, но в несуществующей системе координат или с низкой точностью. Уточнение границ имеет важное значение, прежде всего в населенных пунктах, дачных и садовых товариществах, а также на других территориях, где гражданский оборот недвижимости весьма интенсивен[508].

Из пояснительной записки к законопроекту можно заключить, что основная его цель заключается в уточнении границ существующих ранее учтенных земельных участков. Действительно, нельзя не признать значимость этой цели. Однако, насколько действительно предложенный Законом о комплексных кадастровых работах механизм «массового обмера» земельных участков в процессе своей реализации будет достигать поставленной цели, ближайшее время покажет. Сейчас же существуют некоторые сомнения на этот счет.

Как указывалось выше, на основе проекта межевания территории комплексные кадастровые работы должны осуществляться применительно к участкам, на которых расположены здания, сооружения или объекты общего пользования для образования этих новых участков. Вместе с тем, согласно ч. 3 ст. 42.6 Закона о ГКН комплексные кадастровые работы выполняются **только** при наличии проекта межевания территории соответствующего элемента или элементов планировочной структуры, либо проекта межевания земельного участка или земельных участков, утвержденного в порядке, установленном

[508] Пояснительная записка «К проекту Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество» // СПС «Консультант Плюс».

Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте земель), либо проектной документации о местоположении, границах, площади лесных участков. В отношении земельных участков, расположенных на территориях садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, комплексные кадастровые работы выполняются при наличии проекта межевания территории или проекта организации и застройки территории такого объединения либо другого документа, устанавливающего распределение земельных участков в таком объединении. Иными словами, согласно указанной норме, кадастровые работы могут выполняться только применительно к территории, в отношении которой утвержден проект межевания или проектная документация.

Однако ч. 2, 3 ст. 42.9 Закона о ГКН заставляют в этом усомниться. Так, согласно ч. 3 ст. 42.9 Закона о ГКН *в случае, если* для образования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в порядке, установленном Закон об обороте земель, утвержден проект межевания земельных участков, а в отношении лесных участков разработана проектная документация, то местоположение границ земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и лесных участков при выполнении комплексных кадастровых работ устанавливается в соответствии с указанными документами. В ч. 2 указанной статьи речь идет о территориях садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан и говорится о том, что при выполнении комплексных кадастровых работ *также* может быть установлено местоположение границ земельных участков, образование которых предусмотрено утвержденным проектом межевания территории или проектом организации и застройки территории такого объединения. В приведенных двух нормах слова «в случае, если» и «также» позволяют сделать вывод о возможности осуществления кадастровых работ и в отсутствие указанной проектной документации, что противоречит ч. 3 ст. 42.6 Закона о ГКН. Однако с практической точки зрения весьма маловероятно, что органы местного

самоуправления возьмутся за проведение комплексных кадастровых работ в отношении лесных участков или участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности более пяти лиц, в отсутствие утвержденной проектной документации.

Для проведения комплексных кадастровых работ на землях населенных пунктов первоочередное значение будет иметь проект межевания территории. Проекты межевания территории относятся к документации по планировке территории наряду с проектами планировки территории и градостроительными планами земельных участков (ч. 5 ст. 41 ГрК РФ). Подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, а также участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов (ч. 1 ст. 41 ГрК РФ). Обращает на себя внимание то, что речь в данной норме идет фактически об установлении границ новых земельных участков, которые предстоит образовать. В то же время в соответствии с ч. 5 ст. 43 ГрК РФ проект межевания территории включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются, в частности, красные линии, утвержденные в составе проекта планировки территории и границы не только образуемых, но и изменяемых земельных участков на кадастровом плане территории, а также условные номера образуемых земельных участков. В проекте межевания территории должна быть указана площадь образуемых и изменяемых земельных участков и их частей (п. 1 ч. 5.2 ст. 43 ГрК РФ).

Основой для разработки проектов межевания территорий является проект планировки территории (ч. 9 ст. 42 ГрК РФ), который подготавливается для выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планируемого развития элементов планировочной структуры, зон планируемого размещения объектов капитального строительства, в частности, объектов федерального, регионального и местного значения (ч. 1 ст. 42 ГрК РФ). Из приведенных норм ГрК РФ можно сделать вывод о том, что документация по

планировке территории в основном имеет целью образование новых земельных участков, т.е. новых объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности и готовых к продаже или передаче в аренду, и, соответственно, являющихся источниками доходов бюджетов (в первую очередь – местных). Такой вывод подтверждается словами В.И. Матвиенко о том, что «производить разработку проектов планировки в отношении территорий, занятых многоквартирными домами, в районах сложившейся застройки при наличии ранее утвержденных и неотмененных красных линий, крайне нецелесообразно. Разработка проектов планировки территории, совмещенных с проектом межевания, необходима в отношении территорий, на которых осуществляется новое жилищное строительство»[509].

Кроме того, в законодательстве не определено, является ли обеспеченность территории документацией по планировке обязательной, или ее можно подготавливать только в отношении территорий, на которых планируется какое-либо градостроительное преобразование; не уточнены случаи, когда документация по планировке территории является обязательной, отсутствуют какие-либо методические рекомендации для подготовки документов по планировке территории, не установлен минимальный перечень исходных данных, необходимых для разработки проектов планировки, и единые требования к ним, в законодательстве даже не определен их правовой статус[510]. Высший арбитражный суд РФ в своих актах указывал, что проект межевания территории не содержит норм права и по своей юридической природе является ненормативным актом[511].

Несмотря на то, что согласно ч. 17 ст. 46 ГрК РФ в случае, если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему градостроительного плана земельного участка,

---

[509] Ответ губернатора Санкт-Петербурга Матвиенко В.И. депутатам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 19 марта 2008 г. № 801420-3. (Цит. по: Романов О.А. Проблемы взаимодействия с государственными органами по вопросам разработки и согласования градостроительного плана земельного участка (градплан), временного регламента застройки (ВРЗ), проекта планировки (ППТ) и проекта межевания территории (ПМТ) на примере Санкт-Петербурга // Правовые вопросы недвижимости. 2008. № 2.)

[510] Жаркова О.А. Предоставление земельного участка для целей строительства и документация по планировке территории // Закон. 2013. № 5. С. 65 - 72.

[511] Определение ВАС РФ от 01 февраля 2012 № ВАС-396/12; Постановление Президиума ВАС РФ от 19 февраля 2013 № 13427/12 по делу № А40-98073/11-84-595 // СПС «Консультант Плюс».

проведение процедур по подготовке документации по планировке территорий, установленных ч. 1-16 ст. 46 ГрК РФ, не требуется, до недавнего времени органы местного самоуправления нередко отказывали в выдаче градостроительного плана земельного участка заинтересованному застройщику, если он не разрабатывал за свой счет проекты планировки и межевания территории. В судебной практике этот вопрос был решен в пользу застройщиков, в связи с тем, что отсутствие проектов планировки и межевания территории как основание для отказа в выдаче градостроительного плана не предусмотрено в ГрК РФ[512].

Тем не менее, согласно ч. 8 ст. 45 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории может осуществляться физическими или юридическими лицами за счет их средств. В таком случае застройщик, разрабатывая документацию по планировке территории, решает интересующие именно его вопросы, не принимая во внимание интересы других лиц, в частности проживающих в данном квартале. Кроме того, для застройщика более выгоден будет не тот проектировщик, который предложит самые интересные проектные решения по кварталу, а тот, чей проект с наибольшей степенью вероятности будет утвержден. И даже если бы кто-либо из согласующих инстанций решил оценить проект на предмет качества планировочных решений, то установленные законом критерии, необходимые для такой оценки, просто не были бы найдены[513].

Из вышесказанного можно сделать следующие выводы. Утверждение проектов межевания территорий и проведение кадастровых работ имеют в своей основе разные цели. Проведение комплексных кадастровых работ не предусматривает в качестве своей цели образование новых земельных участков, планируемых к предоставлению частным лицам. Составление же проектов межевания часто преследует именно указанную цель. Тем не менее, составление проектов межевания, необходимых для ее достижения, органы местного самоуправления нередко перекладывают на заинтересованных в предоставлении земельных участков лиц. В связи с тем, что органы местного самоуправления не

---

[512] Постановление ФАС Северо-Западного округа от 16 февраля 2010 по делу № А56-8730/2009 // СПС «Консультант Плюс».
[513] Жаркова О.А. Указ. соч.

всегда с охотой выполняют даже ту работу, которая бы принесла дополнительный доход в местный бюджет (от продажи, передачи в аренду образованных земельных участков), возникают сомнения в том, что эти органы с особым рвением возьмутся за проведение комплексных кадастровых работ, в результате которых будут уточнены границы ранее учтенных земельных участков. Тем более что ни утверждение проектов межевания, ни проведение комплексных кадастровых работ не является обязательным.

Надо отметить, что большинство земельных участков, учтенных в ГКН, не соответствуют контурам участков, утвержденным в составе проектов межевания. Одна из целей составления проектов планировки и межевания, разрабатываемых для территории, в границах которой находятся земельные участки, заключается в упорядочении местоположения их границ, в том числе приведении их в соответствие с красными линиями, ликвидации чересполосицы, чрезмерно сложной конфигурации земельных участков[514]. Практика приведения ранее учтенных земельных участков в соответствие с границами, утвержденными в проекте межевания, до настоящего времени отсутствовала[515]. В законодательстве, регулирующем подготовку проектов межевания, не установлены правила изменения местоположения границ земельных участков, находящихся как в частной собственности, так и в собственности публичных образований, предоставленных в аренду[516]. Нередко не проекты межевания являются основанием для формирования границ земельных участков, а границы земельных участков, начертанные без какого бы то ни было основания, определяют решения по проектам межевания. Встречаются случаи, когда обнаруженный при разработке проекта планировки факт того, что границы земельного участка, поставленного на кадастровый учет, пересекают красную линию, приводит к решению о корректировке этой красной линии для приведения ее в соответствие с

---

[514] См.: Богданова А.В., Гутарина О.В., Козырин А.Н., Комягин Д.Л., Савенко Г.В., Ялбулганов А.А., Янкевич С.В. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова (комментарий к статье 30) // СПС «Консультант Плюс». 2014.

[515] Жаркова О.А. Указ. соч.

[516] Богданова А.В., Гутарина О.В., Козырин А.Н., Комягин Д.Л., Савенко Г.В., Ялбулганов А.А., Янкевич С.В. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова (комментарий к статье 30) // СПС «Консультант Плюс». 2014.

границей земельного участка[517]. В научной литературе отмечалось отсутствие согласованности в отношении регулирования вопросов разработки документации по планировке территорий между нормами Закона о ГКН, ЗК РФ и ГрК РФ, а также преемственности градостроительных решений проектов планировки в деятельности по правовому регулированию земельно-имущественных отношений[518].

Весьма серьезные изменения, внесенные несколькими законами 2014 года в земельное, градостроительное и кадастровое законодательство, направлены, в частности, на решение указанных проблем. Теперь более четко прослеживается связь между проектами межевания территорий, процедурами образования земельных участков и кадастровой информацией. Так, согласно п. 2 ст. 11.3 ЗК РФ если проект межевания территории не утвержден, то образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, допускается в соответствии с утвержденной схемой расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Пункт 3 ст. 11.3 ЗК фактически устанавливает случаи, в которых утверждение проектов межевания территорий органами местного самоуправления или органами государственной власти является обязательным.

Проект межевания территории разрабатывается в целях определения местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков (ч. 2 ст. 43 ГрК РФ). На чертежах, содержащихся в проектах межевания территории, должны отображаться, в частности, границы образуемых и изменяемых земельных участков на кадастровом плане территории, условные номера образуемых земельных участков (ч. 5 ст. 43 ГрК РФ). В проекте межевания территории также должна быть указана площадь образуемых и изменяемых земельных участков и их частей (ч. 5.2. ст. 43 ГрК РФ). Тем не менее, Закон о ГКН предусматривает приоритет документов, подтверждающих право на ранее

---

[517] Никонов П.Н. Анализ процесса обеспечения территории Санкт-Петербурга документацией по планировке и межеванию территории. Доклад на семинаре ГУ НИИПЦ генерального плана СПБ. Ноябрь 2009 г. // http://nikonovpn.spb.ru/?p=1990 (дата обращения: 13.02.2015 г.).

[518] Жаркова О.А. Указ. соч.

учтенный земельный участок, а также документов, определявших местоположение границ земельного участка при его образовании перед проектом межевания территории при выполнении комплексных кадастровых работ по уточнению местоположения границ земельных участков (ч. 1 ст. 42.8). Таким образом, вопрос изменения границ земельных участков и приведения ранее учтенных земельных участков в соответствие с границами участков, утвержденными в проекте межевания, Закон о комплексных кадастровых работах не решил. Однако закон устанавливает возможность уменьшения площади ранее учтенных земельных участков при уточнении местоположения их границ в ходе проведения комплексных кадастровых работ на десять процентов относительно площади участка, сведения о которой содержатся в ГКН (ч. 3 ст. 42.8).

При принятии решений органов государственной власти и местного самоуправления об утверждении проекта межевания территории, сведения об этом проекте должны направляться в орган кадастрового учета для внесения их в ГКН (п. 11 ч. 1 ст. 15 Закона о ГКН). В частности в ГКН должно включаться *описание местоположения границ земельных участков*, подлежащих образованию в соответствии с утвержденным проектом межевания территории (ст. 10. 1 Закона о ГКН). При этом проект планировки территории и проект межевания территории должны подготавливаться в соответствии с системой координат, используемой для ведения ГКН (ч. 6 ст. 41 ГрК РФ).

В связи с вышеприведенными нормами законодательства возникает несколько вопросов. Во-первых, что делать с теми проектами межевания, которые были подготовлены ранее в системах координат, отличных от той, в которой ведется ГКН? Тем более, что в соответствии с ч. 24 ст. 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[519] проекты планировки территории и проекты межевания территории, государственный или муниципальный контракт на подготовку которых заключен до 1 марта 2015 года, подготавливаются и утверждаются в соответствии с

[519] СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3377.

требованиями к этим проектам, установленными Градостроительным кодексом РФ (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу данного Федерального закона). По всей видимости, в ГКН должны включаться сведения из любых проектов межевания территорий, как подготовленных в соответствии с государственными или муниципальными контрактами, которые заключены после вступления в силу указанной нормы, содержащейся в ст. 41 ГрК РФ, т.е. после 1 марта 2015 г., так и до указанной даты. Однако, несомненно, при внесении сведений, содержащихся в проектах межевания, в ГКН возникнут некоторые сложности.

Во-вторых, не совсем понятно, каким образом должны описываться границы земельных участков в проектах межевания. Нормативно-установленных четких требований для этого нет. Градостроительная документация, как правило, включает в себя карты (схемы), отображающие конфигурацию тех или иных территорий. Однако эта документация не предполагает включение в нее списка координат характерных точек границ таких территорий. В землеустроительной, кадастровой документации, наоборот, приоритетным является именно координатное описание местоположения границ территории, то есть в виде списка координат характерных точек границ. Нельзя не согласиться с А.В. Нуприенковой в том, что такой способ предоставления информации более удобный для дальнейшей работы с ней, чем изображение мелкомасштабной карты, используемой в градостроительной документации[520].

Но тогда возникают вопросы по поводу дублирования работы и информации в градостроительной и кадастровой документации. Уже сейчас после появления в Законе о ГКН ст. 10.1 эта проблема становится актуальной. Как указывалось выше, согласно данной статье Закона о ГКН в кадастр должно вноситься не только описание местоположения границ территории, в отношении которой утвержден проект межевания, но и *описание местоположения границ земельных участков*, подлежащих образованию в соответствии с утвержденным проектом

[520] Нуприенкова А.В. Землеустройство вчера и сегодня // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 2. С. 88 - 94.

межевания территории. Однако термин «местоположение границ земельного участка» в Законе о ГКН имеет строго определенное значение. Согласно ч. 7 ст. 38 Закона местоположение границ земельного участка устанавливается посредством определения координат характерных точек таких границ. Исходя из смысла норм ст. 38 Закона о ГКН можно сделать вывод о том, что местоположение границ земельных участков устанавливается кадастровым инженером в процессе осуществления кадастровых работ. Поэтому формулировка Закона о ГКН в ст. 10.1 должна быть изменена. Иначе в существующей редакции данная норма фактически означает, что при подготовке проекта межевания определяются координаты характерных точек границ земельных участков. А если координаты характерных точек границ образуемых земельных участков определены и внесены в ГКН, то по логике Закона о ГКН отпадает необходимость в проведении кадастровых работ в отношении этих участков (и тем более, комплексных) ибо целью их является подготовка межевого плана, содержащего индивидуализирующие участок характеристики.

На основании анализа норм Закона о ГКН можно сделать вывод о том, что в ходе проведения комплексных кадастровых работ границы земельных участков не устанавливаются на местности, т.е. не будут закрепляться межевыми знаками. Однако в соответствии с ч. 5 ст. 42.6 Закона о ГКН по требованию заинтересованного лица исполнитель комплексных кадастровых работ без взимания платы обязан указать на местности местоположение границ земельных участков согласно подготовленному проекту карты-плана территории.

Статьей 42.6 Закона о ГКН установлен следующий порядок выполнения комплексных кадастровых работ:

1) разработка проекта карты-плана территории;

2) согласование местоположения границ земельных участков путем проведения заседаний согласительной комиссии;

3) утверждение заказчиком комплексных кадастровых работ карты-плана территории;

4) представление карты-плана территории в орган кадастрового учета.

Из данной нормы можно сделать вывод о том, что согласование местоположения границ земельных участков, в отношении которых проводятся комплексные кадастровые работы, осуществляется путем проведения заседан**ий** согласительной комиссии по этому вопросу. Однако в других нормах Закона о ГКН говорится о заседании в единственном числе. Согласно ч. 8 ст. 42.10 Закона о ГКН извещение о проведении заседан**ия** согласительной комиссии по вопросу согласования местоположения границ земельных участков, содержащее, в том числе, уведомление о завершении подготовки проекта карты-плана территории, опубликовывается, размещается и направляется заказчиком комплексных кадастровых работ способами, которые установлены Законом о ГКН для опубликования, размещения и направления извещения о начале выполнения комплексных кадастровых работ, не менее чем за пятнадцать рабочих дней до дня проведения указанного заседания. Проект карты-плана территории должен быть размещен в сети «Интернет» на официальных сайтах заказчика работ, органа государственной власти субъекта РФ и органа кадастрового учета (ч. 9, 10 ст. 42.10 Закона о ГКН).

На заседан**ие** приглашаются заинтересованные лица, указанные в ч. 3 ст. 39 Закона о ГКН, и исполнитель таких работ. Согласно ч. 12 ст. 42.10 Закона о ГКН на заседании согласительной комиссии по вопросу согласования местоположения границ земельных участков представляется проект карты-плана территории, разъясняются результаты выполнения комплексных кадастровых работ, порядок согласования местоположения границ земельных участков и регламент работы согласительной комиссии. Получается, что на этом заседании, посвященном согласованию местоположения границ земельных участков, должен быть разъяснен порядок их согласования.

В соответствии с ч. 14 ст. 42.10 Закона о ГКН возражения заинтересованного лица, указанного в ч. 3 ст. 39 данного закона, относительно местоположения границ земельного участка могут быть представлены в письменной форме в согласительную комиссию до указанного заседания и в течение 35 рабочих дней со дня проведения первого заседания согласительной комиссии. В связи с тем, что

имеется прямая ссылка на ч. 3 ст. 39 Закона о ГКН, то заинтересованными лицами в данном случае признаются только правообладатели смежных земельных участков. А это означает, что представители заинтересованных лиц, указанные в ч. 4 ст. 39 Закона о ГКН, исключаются из процесса согласования границ земельных участков, что представляется некорректным.

Кроме того, в процесс согласования не вовлекаются частные собственники объектов недвижимости, располагающихся на земельных участках, образование которых обеспечивается в процессе проведения комплексных кадастровых работ. В то же время нельзя не отметить, что представители публичных собственников участвуют в этом процессе. Так, в состав согласительной комиссии помимо представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которых выполняются комплексные кадастровые работы, представителя уполномоченного в области градостроительной деятельности органа местного самоуправления или органа государственной власти города федерального значения, органа кадастрового учета, регистрирующего органа, саморегулируемой организации, членом которой является кадастровый инженер, включается также и представитель федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия собственника в отношении соответствующих объектов недвижимости, находящихся в федеральной собственности (ч. 2, 3 ст. 42.10 Закона о ГКН). О каких объектах недвижимости, находящихся в федеральной собственности, идет речь в указанной норме, в Законе о ГКН не разъясняется.

На основании ч. 6 ст. 42.10 Закона о ГКН в полномочия согласительной комиссии включается:

1) рассмотрение возражений заинтересованных лиц относительно местоположения границ земельных участков;

2) подготовка заключения комиссии о результатах рассмотрения возражений заинтересованных лиц, в частности, о нецелесообразности изменения проекта карты-плана территории, если такие возражения не обоснованы, или о

необходимости изменения исполнителем комплексных кадастровых работ карты-плана территории в соответствии с такими возражениями;

3) оформление акта согласования местоположения границ при осуществлении комплексных кадастровых работ;

4) разъяснение заинтересованным лицам возможности разрешения земельного спора о местоположении границ земельных участков в судебном порядке.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что процедура согласования местоположения границ земельных участков сводится в данном случае к принятию согласительной комиссией в результате рассмотрения возражений заинтересованного лица волевого решения (заключения) о необходимости изменения карты-плана территории или о нецелесообразности ее изменения в связи с признанием комиссией возражений этого лица необоснованными. То есть, как такового согласования границы участка между правообладателями смежных земельных участков не происходит.

В связи с этим возникает несколько вопросов. Если правообладатели смежных земельных участков к участию в споре не привлекаются, а комиссия признает возражения обоснованными и в карту-план вносятся изменения, то, как о «новых границах» участка узнают эти заинтересованные лица? Будет ли размещенный на официальных сайтах указанных выше органов государственной власти и местного самоуправления карта-план территории постоянно обновляться в связи с внесением в него изменений или изменения будут внесены только после окончания срока приема возражений от заинтересованных лиц. Согласно ч. 11 ст. 42.10 Закона о ГКН согласительная комиссия в соответствии с регламентом ее работы обеспечивает ознакомление любых лиц с проектом карты-плана территории, в том числе на бумажном носителе. Будут ли изменения отражены в бумажной карте-плане? Кроме того, из текста закона не совсем ясно, признаются ли согласованными «новые» границы земельных участков в случае, если комиссия признает возражения заинтересованного лица обоснованными и в карту-план будут внесены изменения.

Часть 17 ст. 42.10 Закона о ГКН предусматривает два варианта. При согласовании местоположения границ или частей границ земельного участка в рамках выполнения комплексных кадастровых работ местоположение таких границ или их частей считается:

1) согласованным, если возражения относительно местоположения границ **не** представлены заинтересованными лицами, а также в случае, если местоположение таких границ установлено на основании вступившего в законную силу **судебного** акта;

2) спорным, если заинтересованными лицами были представлены возражения относительно местоположения границ земельного участка, кроме случаев, если спор о границах участка был разрешен в судебном порядке.

В соответствии с ч. 3 ст. 45.1 Закона о ГКН отметка о наличии спора о местоположении границ земельного участка в карте-плане территории не является основанием для приостановления или отказа в осуществлении кадастрового учета.

Нечетко урегулирован вопрос о том, в каком случае в карте-плане территории появляется отметка о наличии земельного спора – в случае, когда согласительная комиссия подготовила заключение о необходимости изменения карты-плана территории в соответствии с возражениями заинтересованного лица, когда согласительная комиссия подготовила заключение о нецелесообразности изменения проекта карты-плана территории или же в любом случае, если заинтересованным лицом было представлено возражение относительно местоположения границ земельных участков.

Исходя из п. 2 ч. 17 ст. 42.10 Закона о ГКН можно сделать вывод о том, что такая отметка должна содержаться в карте-плане территории, если заинтересованными лицами были представлены возражения относительно местоположения границ земельного участка вне зависимости от заключения согласительной комиссии. Однако не совсем понятна формулировка, закрепленная в этой норме, об исключении случаев, если земельный спор о местоположении границ земельного участка был разрешен в судебном порядке. Возможно, имеются в виду случаи, когда рассмотрение судебного спора по

поводу границ земельных участков, началось значительно раньше того момента, когда заинтересованные лица смогли ознакомиться с картой-планом территории, т.к. за те приблизительно два месяца, отведенные Законом о ГКН заинтересованным лицам на подачу возражений, едва ли возникший при этом спор по поводу границ участков был бы рассмотрен судом. Кроме того, возражения заинтересованных лиц не представляются в орган кадастрового учета вместе с картой-планом.

Согласно ч. 5 ст. 45.1 Закона о ГКН отметка о наличии земельного спора о местоположении границ земельных участков, содержащаяся в карте-плане территории снимается в случае:

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 границы участков считаются согласованными только при наличии в акте согласования личных подписей всех заинтересованных лиц или их представителей;

2) поступления в орган кадастрового учета копии документа о разрешении спора о границах земельных участков в судебном порядке;

3) истечения пятнадцати лет со дня внесения в ГКН сведений о спорном местоположении границ земельных участков (если до тех пор в орган кадастрового учета не поступят документы, указанные в пунктах 1 и 2).

Вопросы вызывает п. 1 приведенной нормы закона. Во-первых, можно только предполагать, что в данной норме имеется в виду, что заявления об учете изменений земельных участков должны быть поданы правообладателями смежных земельных участков, местоположение границы между которыми считается спорным. Такой вывод можно сделать из норм Закона о ГКН, закрепленных в ч. 1 ст. 45.1 и п. 7 ч. 2 ст. 42.6, согласно которым сведения о земельных участках вносятся в ГКН на основании заявления и карты-плана территории, представленных исполнителем комплексных кадастровых работ в орган кадастрового учета.

Во-вторых, для того, чтобы отметка о наличии земельного спора была снята, местоположение границ земельных участков должно быть согласовано. А оно в соответствии с п. 1 ч. 5 ст. 45.1 Закона о ГКН считается согласованным только при наличии в акте согласования местоположения границ при выполнении комплексных кадастровых работ личных подписей всех заинтересованных лиц или их представителей. Не совсем понятно, что в данной норме имеется в виду. По всей видимости, речь идет о ситуации, когда правообладатели смежных земельных участков согласовывают местоположение границы между ними в процессе проведения комплексных кадастровых работ. Но из рассмотренных выше норм Закона о ГКН не следует, что при подаче возражений заинтересованным лицом согласительная комиссия привлекает к участию в согласовании границ участков правообладателей смежных участков. А если все же именно это имеется в виду, то в законе также не закреплено, в какой момент при проведении комплексных кадастровых работ в акт согласования местоположения границ должны вноситься личные подписи заинтересованных лиц, и тем более, их представителей. Кроме того, не совсем ясно, должны ли заявления об учете изменений земельных участков быть поданы одновременно с заявлением и картой-планом территории, представляемыми исполнителем комплексных кадастровых работ.

Рассматриваемая норма закона, скорее всего, предполагает именно этот вариант, и тогда, получается, что после внесения в ГКН сведений из карты-плана спор по поводу границ правообладатели смежных земельных участков могут решить только в судебном порядке и договориться полюбовно они не имеют права. Данный вывод подтверждается нормой, содержащейся в ч. 20 ст. 42.10 Закона о ГКН, которая гласит, что земельные споры о границах земельных участков, не урегулированные в результате предусмотренного этой статьей согласования местоположения границ земельных участков, в отношении которых выполнены комплексные кадастровые работы, после оформления акта согласования местоположения границ по итогам комплексных кадастровых работ разрешаются в судебном порядке.

На основании проведенного анализа законодательства можно сделать следующие выводы. Закон о комплексных кадастровых работах не достаточно четко урегулировал процедуру проведения этих работ. Весьма поверхностно прописана в законе процедура согласования границ земельных участков при проведении комплексных кадастровых работ, а установление их на местности не предусматривается, что не способствует защите прав собственников и иных правообладателей земельных участков.

Принимая Закон о комплексных кадастровых работах, государство тем самым показывает свою заинтересованность в уточнении границ земельных участков, предоставленных частным лицам, а также в образовании земельных участков, занятых объектами недвижимости. Что касается образования новых участков из земель находящихся в государственной или муниципальной собственности, то, в соответствии с земельным и градостроительным законодательством, проведение необходимых для этого мероприятий государство «возлагает на плечи» заинтересованных частных лиц. Несмотря на имеющуюся заинтересованность в уточнении границ ранее учтенных земельных участков, осуществление комплексных кадастровых работ, в частности, в отношении таких участков, ставится в зависимость от воли органов местного самоуправления.

Имея в виду существующую в настоящее время настоятельную потребность наполнения ГКН актуальными и достоверными сведениями о земельных участках, представляется, что комплексные кадастровые работы помогут решить указанную задачу только в случае, если их осуществление будет не правом, а обязанностью соответствующих органов власти и если будут установлены сроки реализации этих работ применительно к территориям муниципальных образований.

§ 5.6. Участие собственника в изменении уникальных характеристик земельного участка

Подготовленный межевой план представляется заинтересованным лицом на кадастровый учет в случаях подачи в орган кадастрового учета заявления о постановке на учет земельного участка или об учете его изменений. Если с заявлением о постановке на учет земельного участка вправе обратиться любые лица (ч. 2 ст. 20 Закона о ГКН), то с заявлением об учете изменений земельного участка вправе обратиться его собственник, а в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования или аренды (если соответствующий договор аренды заключен на срок более чем пять лет), - лицо, обладающее этим земельным участком на указанном праве (ч. 3 ст. 20 Закона о ГКН).

Из приведенных норм закона следует то, что несобственник – землевладелец, землепользователь, арендатор вправе без согласования с собственником этого участка – Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием, изменять предоставленный ему участок. В связи с тем, что права на недвижимое имущество подлежат государственной регистрации в ЕГРП, заинтересованное лицо – например, обладатель права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, после проведения кадастрового учета вправе обратиться в уполномоченный на осуществление регистрации государственный орган за выдачей нового свидетельства (или выписки из ЕГРП) о праве, в котором будут указаны вновь учтенные характеристики земельного участка.

Проблема заключается в том, что описание местоположения границ земельного участка и площадь являются его уникальными характеристиками, и если они изменяются, то это равносильно прекращению существования одного объекта недвижимости и возникновению другого. При этом собственник исходного земельного участка остается в неведении, имея (если право

зарегистрировано в ЕГРП) свидетельство о праве собственности на земельный участок с ранее существовавшими характеристиками.

Выражая свою позицию по рассматриваемому вопросу в Постановлении от 22 марта 2011 г. № 14765/10 по делу № А03-12409/2009[521], Президиум Высшего арбитражного суда РФ отмечает, что внесение в кадастр сведений об изменении площади земельного участка вследствие корректировки местоположения его границ требует изменения соответствующих сведений о площади земельного участка в ЕГРП у всех его зарегистрированных правообладателей, включая собственника, то есть, по сути, представляет собой распоряжение этим участком, в результате которого право собственности и иные производные вещные права на участок в его прежнем виде, определяемом совокупностью уникальных характеристик, прекращаются. Следовательно, изменение органом кадастрового учета в рамках административной процедуры ранее внесенных в кадастр уникальных характеристик земельного участка без извещения и согласия его собственника по заявлению лица, имеющего на тот же участок ограниченное вещное право, нарушает положения ст. 44 и 53 Земельного кодекса РФ и ст. 235 Гражданского кодекса РФ.

В этой связи Президиум ВАС РФ делает вывод о том, что при необходимости внесения в кадастр изменений, вызванных ошибочностью ранее внесенных в него сведений о местоположении границ земельного участка и (или) его площади, такая ошибка исправляется органом кадастрового учета как ошибка в сведениях документов, представляемых по ст. 22 Закона о ГКН для осуществления кадастрового учета изменений уникальных характеристик земельного участка.

Как следует из совокупности положений, предусмотренных ч. 3 ст. 25 и ч. 4 и 5 ст. 28 Закона о ГКН, при согласии (отсутствии возражений) всех заинтересованных правообладателей земельного участка упомянутая ошибка исправляется в рамках административной процедуры, при несогласии хотя бы одного из них – по решению суда.

---

[521] Вестник ВАС РФ. 2011. № 7.

На основании этого Президиум ВАС РФ постановил признать незаконными действия Кадастровой палаты и Управления Росреестра по внесению в кадастр новых сведений о площади земельного участка, и обязать Управление Росреестра восстановить в кадастре сведения о площади данного участка в прежнем размере.

По сути, с решением Президиума ВАС РФ необходимо согласиться, но мотивировочная часть Постановления вызывает некоторые вопросы. Итак, в данном решении судьи приходят к выводу о том, что имеет место кадастровая ошибка в отношении размера площади земельного участка, которая может быть устранена в определенном порядке. По мнению Президиума ВАС РФ, при согласии (отсутствии возражений) всех заинтересованных правообладателей земельного участка упомянутая ошибка исправляется в рамках административной процедуры, при несогласии хотя бы одного из них – по решению суда.

Но, во-первых, в рассматриваемом деле собственник участка – Российская Федерация, не высказал возражений на этапе внесения новых сведений об участке в ГКН, а обжаловал произведенный кадастровый учет участка после выдачи его владельцу нового свидетельства о праве постоянного (бессрочного) пользования.

Во-вторых, в ч. 3 ст. 25 и ч. 4 и 5 ст. 28 Закона о ГКН, к которым апеллирует Президиум ВАС РФ в своем Постановлении, не содержится упоминаний о «согласии (отсутствии возражений) всех заинтересованных правообладателей земельного участка».

Думается, указанные нормы закона предполагают, что кадастровая ошибка в рассматриваемой ситуации может быть устранена в порядке, установленном для учета изменений земельного участка, в частности с соблюдением процедуры согласования границ земельного участка, либо на основании решения суда. Но согласование местоположения границ земельного участка проводится с лицами, обладающими **смежными** земельными участками. О необходимости согласования изменений земельного участка с его собственником в законодательстве не упоминается.

Действительно, с одной стороны такое положение, допускаемое Законом о ГКН, входит в противоречие с нормами ст. 44 и 53 ЗК РФ и ст. 235 ГК РФ. Кроме

того, рассматриваемый случай показывает, что ни кадастровый учет земельного участка в ГКН, ни государственная регистрация права собственности на него в ЕГРП не являются надежной гарантией прав собственника земельного участка.

С другой стороны, нельзя забывать о том, что послабления в отношении кадастрового учета и государственной регистрации прав на земельные участки, были введены соответствующими федеральными законами о «дачной амнистии» в целях привлечения дополнительных финансовых средств в бюджеты муниципальных образований.

Следствием такой противоречивости законодательства является данная ситуация, которая показывает конфликт финансовых интересов государства и интересов государства как собственника.

Нельзя не отметить, что в связи с изменениями, внесенными в 2014 году в земельное и кадастровое законодательство, перечень случаев, когда проведение кадастрового учета изменений земельного участка в связи с уточнением его границ осуществляется по заявлению несобственника участка, расширился. Причем теперь они касаются участков, находящихся не только в государственной или муниципальной, но и частной собственности.

Так, в соответствии со ст. 45.1 Закона о ГКН, кадастровый учет в связи с изменением уникальных характеристик земельных участков осуществляется на основании заявления и карты-плана территории, представленных исполнителем комплексных кадастровых работ в орган кадастрового учета.

Согласно п. 1 ст. 56.7 ЗК РФ уполномоченный орган, принявший решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, либо организация, подавшая ходатайство об изъятии, обращается от имени правообладателя изымаемой недвижимости без доверенности с заявлением о кадастровом учете земельных участков, подлежащих изъятию, предоставляемых взамен изымаемых участков, или участков, границы которых подлежат уточнению в связи с изъятием, если необходимо проведение их государственного кадастрового учета. При этом в ст. 20 Закона о ГКН не упоминается о возможности проведения кадастрового учета земельных участков,

предоставляемых взамен изымаемых, по заявлению организации, на основании ходатайства которой принято решение об изъятии. Получается, что лицо, заинтересованное в получении чужого земельного участка и ходатайствующее о его изъятии для государственных или муниципальных нужд, само уточняет границы такого участка, то есть проводит в отношении него кадастровые работы и кадастровый учет. Тем временем для уменьшения размера компенсации, которая должна быть предоставлена собственнику изымаемого участка, такой участок может уменьшиться по сравнению с первоначальным, сведения о котором содержатся в документе, устанавливающем или подтверждающем право на земельный участок. Ведь уменьшение площади земельного участка, по сравнению с той, сведения о которой содержатся в ГКН, не является основанием для отказа в кадастровом учете при уточнении его границ.

Представляется, что в государстве с развитой правовой системой указанная непоследовательность в правовом регулировании изменения уникальных характеристик земельных участков недопустима, т.к. ведет к хаосу в сфере земельных отношений. Российскому законодателю следует стремиться к устранению противоречий в законодательстве. В связи с этим применительно к рассматриваемой проблеме можно порекомендовать законодательно закрепить правило о том, что правом уточнять границы земельного участка и обращаться в орган кадастрового учета с заявлением об учете изменений обладает только собственник земельного участка. По крайней мере, указанные изменения в сведения ГКН должны вноситься с согласия собственника участка. Возможно также урегулировать этот вопрос путем включения собственника земельного участка, границы которого уточняются, в число лиц, с которыми в обязательном порядке проводится согласование его границ, и установления обязательности наличия его подписи в акте согласования границ. Однако, принимая во внимание историческое развитие российской правовой системы, на данный момент, по-видимому, следует сохранить исключения из общих правил, предусмотренные для лиц, которым принадлежат земельные участки, подпадающие под «дачную амнистию».

Надо отметить, что в научной литературе еще в 2008 г. было высказано мнение о том, что изменение границ земельных участков и помещений в соответствии с волеизъявлением их правообладателей следует рассматривать как особый способ приобретения права, который нуждается в самостоятельной законодательной регламентации[522]. В.А. Алексеев предлагал законодательно предусмотреть, что право на образованные в результате, например, раздела участка новые земельные участки возникает у собственника исходного участка не с момента государственной регистрации, а с момента осуществления их кадастрового учета. Кроме того, в судебной практике иски об установлении границ земельного участка относятся к искам о правах на недвижимое имущество[523].

Применительно к образованию земельных участков правообразующее значение кадастрового учета закреплено в законодательстве достаточно давно. Как указывалось выше, согласно ч. 5 ст. 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» с момента проведения государственного кадастрового учета земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.

Что касается изменений земельного участка, то тезис о необходимости получения согласия его собственника подтверждается тем, что с момента кадастрового учета изменений объекта недвижимости все его изменения, учитываемые в ГКН, автоматически переходят в ЕГРП без каких-либо заявлений со стороны собственника и его уведомлений.

Так, согласно п. 4 ст. 18 Закона о регистрации в редакции, действовавшей до 1 октября 2013 г., если в связи с изменением сведений об объекте недвижимого имущества, содержащихся в ГКН, требовалось внесение соответствующих изменений в подраздел I ЕГРП, уточненные сведения о таком объекте

---

[522] См.: Алексеев В.А. Недвижимое имущество: правовой режим и государственная регистрация прав: автореф. дисс…докт. юрид. наук: 12.00.03. – М., 2008. С. 11-12.

[523] Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. 2010. № 109.

недвижимого имущества вносились в ЕГРП без заявления правообладателя и без повторной регистрации при внесении этих сведений в ГКН. С 1 октября 2013 г. данная норма не действует, но п. 6 ст. 12 Закона о регистрации дополнен нормой о том, что сведения о характеристиках объекта недвижимого имущества, содержащиеся в ГКН, считаются сведениями подраздела I Единого государственного реестра прав. Таким образом, ГКН фактически является частью ЕГРП.

Как указывалось выше, согласно новому Закону о регистрации недвижимости 2015 г. кадастр недвижимости и реестр прав с 1 января 2017 г. станут частями Единого государственного реестра недвижимости, который будет являться сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном недвижимом имуществе и о зарегистрированных правах на него. Кроме того, данный закон предусматривает в качестве общего правила одновременное осуществление кадастрового учета и регистрации прав на объект недвижимости.

Итак, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что даже тот минимум целей, продекларированных разработчиками Закона о ГКН – обеспечение гражданского оборота объектов недвижимости и формирование базы для кадастровой оценки, – едва ли может быть достигнут, в связи с отсутствием в законе: обязательности кадастрового учета; внятных процедур его проведения (включая этап экспертизы представленных на кадастровый учет документов); обязательности и четкости процедуры согласования границ земельных участков; обязательности закрепления границ участков на местности.

Глава 6. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ КАДАСТРОВЫХ ОШИБОК

§ 6.1. Устранение наложения земельных участков путем изменения границ ранее учтенных участков

Как указывалось выше, одной из массовых причин для приостановления и последующего отказа в осуществлении кадастрового учета земельных участков являются случаи пересечения на кадастровом плане территории границ вновь образуемого (или уточняемого) участка с границами смежного земельного участка, сведения о котором содержатся в ГКН. При этом заборы между участками могли быть установлены 20 и более лет назад, а по документам получается, что земельные участки накладываются друг на друга.

Для начала следует пояснить, какие возможны варианты и причины возникновения данной проблемы и пути их решения. Первый вариант, когда участок налагается по сведениям ГКН на ранее учтенный земельный участок. Ранее учтенный участок – это участок, сведения о котором содержатся в ГКН, но они весьма приблизительные и нуждаются в уточнении. Такой участок, скорее всего, был поставлен на кадастровый до вступления в силу Закона о ГКН (до 1 марта 2008 г.). В этом случае необходимо уточнить и согласовать с соседом границу между этими участками. Второй возможный вариант наложения участков возникает в случае, когда участок налагается на учтенный в ГКН земельный участок. То есть границы смежного земельного участка точно установлены, его кадастровый учет проведен в соответствии с действующим Законом о ГКН. В таком случае «подвинуть» границу этого участка возможно путем устранения кадастровой ошибки, если таковая будет обнаружена. Рассмотрим подробнее указанные случаи.

Итак, приостановление кадастрового учета земельного участка и последующий отказ в его проведении возможен из-за наложения границ смежных участков, например, на 3–5 сантиметров. Несмотря на то, что кадастровый инженер качественно выполнил работу, порученную ему заказчиком, при

внесении сведений в ГКН возможен отказ в связи с уже существующим наложением границ. В Московской области по данным, содержащимся в ГКН, таких пересечений порядка 50 тысяч, говорит Владимир Денисов, генеральный директор ГУП «МОБТИ»[524]. Ошибки в сведениях, внесенных в кадастр, накапливаются, приобретая массовый характер[525].

Возникшая проблема не разрешима без подгонки смежной границы вновь образуемого земельного участка к границе, отображенной на кадастровом плане территории и в кадастровой документации ранее учтенного земельного участка[526].

До 1 октября 2013 г. действовала норма, закрепленная в ч. 14 ст. 45 Закона о ГКН, которая предоставляла возможность органу кадастрового учета осуществлять такую «подгонку» сведений ГКН. Так, орган кадастрового учета был вправе уточнять местоположение границ ранее учтенного земельного участка, а также местоположение здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке с использованием картографической основы кадастра в порядке, установленном Минэкономразвития РФ. Соответствующие сведения в ГКН должны были вноситься на основании материалов работ по такому уточнению. Если при этом в соответствии с кадастровыми сведениями одна из границ ранее учтенного земельного участка пересекала границу другого участка, орган кадастрового учета должен был обеспечить устранение такого пересечения в порядке, установленном органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений.

Иными словами, орган кадастрового учета «подгонял» границы ранее учтенных участков к границам вновь обмеренных участков. Проблема ко всему прочему заключалась еще и в том, что Минэкономразвития РФ так и не утвердило порядок осуществления органом кадастрового учета указанных действий. Данный вопрос затрагивался только в нескольких письмах министерства.

---

[524] Большинство граждан заинтересовано в том, чтобы их имущество обрело атрибуты собственности // Ежедневные новости Подмосковья. 2012. № 210. (URL: http://enp-mo.ru/articles/articles_3785.html (дата обращения 15.11.2012 г.)).

[525] Алакоз В.В. (Ассоциация частных землемеров): Дорожная карта ускоренного создания кадастра, содержащего сведения обо всех объектах недвижимости // URL: http://www.gisa.ru/91283.html?from_email=Y (дата обращения 15.11.2012 г.).

[526] Там же.

Наиболее «развернутый» вариант решения данной проблемы изложен в Письме Минэкономразвития РФ от 27 марта 2009 г. № 4448-ИМ/Д23 «Об устранении несоответствий в местоположении границ земельных участков»[527]. В указанном случае допускалось оформлять межевой план в виде одного документа, содержащего сведения в отношении образуемого либо уточняемого земельного участка, и сведения в отношении ранее учтенного (то есть смежного) участка, в местоположении границы которого выявлена ошибка. При этом сведения о таком ранее учтенном земельном участке включались в межевой план в составе раздела «Сведения об уточняемых земельных участках и их частях»[528].

Надо отметить, что при сдвиге участка на определенное расстояние, может измениться его конфигурация, но может и не измениться, в зависимости от конкретной ситуации, ее сложности, и состава ошибки[529]. В этой связи, согласно Письму Минэкономразвития РФ, акт согласования местоположения границы такого земельного участка мог не оформляться, если в результате исправления ошибки в местоположении границы ранее учтенного земельного участка не изменились его площадь и конфигурация (сохранились прежние значения внутренних углов и горизонтальных положений).

Исправленные сведения о местоположении границы ранее учтенного земельного участка должны были вноситься в ГКН на основании заявления о постановке на кадастровый учет или об учете изменений земельного участка и межевого плана, содержащего, в том числе, дополнительные сведения о ранее учтенном участке, включая сведения о местоположении его границы (исправленные значения координат характерных точек границы).

Приведенные выше положения Письма Минэкономразвития РФ означают фактически следующее. Исправить ошибку, связанную с наложением участков друг на друга, мог любой кадастровый инженер в ходе проведения кадастровых

---

[527] Кадастровый вестник. 2009. № 2.

[528] См.: Приказ Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков» (ред. от 25.01.2012) // Российская газета. 2008. № 260.

[529] Наложение границ земельных участков. Споры о земельных границах // URL: http://tattealks.at.ua/news/nalozhenie_granic_zemelnykh_uchastkov_spory_o_zemelnykh_granicakh/2012-07-08-19 (дата обращения 15.11.2012 г.).

работ. Например, отмежевал он участок и, оказалось, что этот участок налагается на три других участка, которые были поставлены на кадастровый учет ранее (до вступления в силу Закона о ГКН). Кадастровый инженер мог дополнить свой межевой план новыми координатами мешающих ему участков и «раздвинуть место» для своего. То есть, он просто пересчитывал координаты участков, сдвигая их. При этом мнение правообладателей этих «отодвигаемых» участков никак не учитывалось (в случае, если не изменились площади ранее учтенных участков и их конфигурация (сохранились прежние значения внутренних углов и горизонтальных положений)), с ними не происходило согласования нового местоположения границ их участков. Орган кадастрового учета на основании представленного межевого плана на дежурной кадастровой карте передвигал земельные участки соседей и ставил в освободившееся место земельный участок заказчика. После переноса ранее учтенного участка его правообладатель в лучшем случае мог быть уведомлен о таком факте, а мог об этом так и не узнать[530]. Если кадастровый инженер оформлял межевой план без выезда на земельный участок, руководствуясь документами ГКН, то в этом случае возникал риск того, что соседние участки будут сдвинуты в канаву или «выедут» на дорогу и т.п.[531]

Данный способ решения указанной проблемы говорит о нестабильности, ненадежности и, фактически, о недостоверности сведений ГКН, в связи с чем ставится под сомнение гарантированность объектов недвижимости в установленных в соответствии законом границах и права на них. Получается, что тем правообладателям земельных участков, которые проводили кадастровые работы и кадастровый учет своих участков до вступления в силу Закона о ГКН, желательно периодически запрашивать кадастровую выписку из ГКН о своем участке, чтобы убедиться, что он находится на прежнем месте (в прежних координатах). Если же обнаружится, что по сведениям ГКН участок «переехал»

---

[530] См.: Какие сюрпризы подстерегают правообладателя земельного участка на этапе проведения межевания и кадастрового учета? // URL: http://www.kadastr71.ru/index-kadastr.html (дата обращения 15.11.2012 г.).

[531] См. подробнее: Махов Д.А. Вынос границ земельных участков в натуру на местности (восстановление границ) // URL: http://www.ramgeo.ru/services/boundaries (дата обращения 15.11.2012 г.).

(значения координат изменились), то, по всей видимости, «возвращать» участок документально на его действительное местонахождение придется в судебном порядке.

В судебной практике встречается немало дел, в которых признаются незаконными решения органа кадастрового учета об учете изменений смежного ранее учтенного земельного участка в связи с тем, что в результате уточнения координат земельного участка существенно изменялась его конфигурация, но при этом согласование границ участка, в отношении которого представляется заявление о проведении кадастрового учета, с правообладателем смежного ранее учтенного участка не проводилось[532].

В качестве еще одного варианта устранения наложения земельных участков возможно также внесение изменений в ГКН по заявлению самого правообладателя ранее учтенного (т.е. смежного) участка о государственном учете его изменений. Согласно указанному выше Письму Минэкономразвития РФ участие соседа (т.е. заявление от правообладателя смежного земельного участка) обязательно, если при исправлении ошибки в местоположении границы ранее учтенного земельного участка изменились его площадь и конфигурация. Этот вариант предполагает, что до обращения в орган кадастрового учета правообладатель смежного (ранее учтенного) земельного участка проведет и оплатит кадастровые работы по уточнению местоположения границ его участка. На практике едва ли найдется такой правообладатель земельного участка, который согласится в очередной раз проводить кадастровые работы и кадастровый учет своего участка, производить соответствующие затраты только потому, что это необходимо его соседу, учитывая то, что он эти мероприятия уже

---

[532] См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 22 ноября 2011г. по делу № А72-9836/2010 // СПС «Консультант Плюс».
Требование: О признании незаконным решения об учете изменений объекта недвижимости.
Обстоятельства: В результате исправления кадастровой ошибки, допущенной при проведении межевания земельного участка, существенно изменилась конфигурация земельного участка третьего лица по делу и границы участка наложились на земельный участок истца.
Решение: Требование удовлетворено, поскольку оспариваемое решение было принято в отсутствие сведений о согласовании границ смежного с ним земельного участка, принадлежащего истцу на праве постоянного (бессрочного) пользования в существующих границах и площади.

проводил и его участок был учтен в свое время в кадастре по всем правилам и в соответствии с законом, действовавшим на тот момент.

Встречаются ситуации, когда правообладателю земельного участка, в отношении которого обнаружилось наложение на соседний участок, удается уговорить соседа на уточнение границ своего участка, а в ходе проведения соседом кадастровых работ обнаруживается, что его участок налагается на другие три участка. То есть эта цепочка наложений земельных участков может быть весьма длинной. В этой связи проведение комплексных кадастровых работ является хорошим выходом из таких ситуаций, если будут устранены недостатки в их правовой регламентации, о которых говорилось выше.

Если же законодательно будет предусмотрена обязанность правообладателей осуществить кадастровый учет своих земельных участков до определенной даты (как это предлагалось выше), то следует нормативно установить стимулы, которые бы позволили тем правообладателям, которые объединившись, проводят кадастровые работы в отношении нескольких принадлежащих им смежных участков (желательно в границах элемента планировочной структуры), существенно снизить стоимость этих работ.

И третий вариант решения проблем с наложением участков – судебный.

Надо сказать, что, по мнению Минэкономразвития РФ[533], высказанному им в своем письме позднее – в декабре 2010 г., ошибки, допущенные при определении координат характерных точек границ ранее учтенных земельных участков, следует квалифицировать как ошибки в местоположении границ таких земельных участков. Исправление ошибочных данных о координатах характерных точек границ земельных участков возможно в порядке исправления кадастровой ошибки (ст. 28 Закона о ГКН), а также в соответствии с рекомендациями, изложенными в Письме Минэкономразвития России от 27 марта 2009 № 4448-ИМ/Д23 (которое рассматривалось выше).

---

[533] Письмо Минэкономразвития РФ от 20 декабря 2010 № Д23-5204 «О некоторых вопросах, возникающих при ведении государственного кадастра недвижимости // URL: http://docs.pravo.ru/document/view/11822510/ (дата обращения 15.11.2012 г.).

Таким образом, к настоящему времени для многих правообладателей земельных участков сложилась просто катастрофическая ситуация, «Интернет» пестрит письмами граждан, в которых описываются проблемы, связанные с прохождением кадастрового учета из-за приостановлений и отказов органа кадастрового учета[534].

Между тем, рассматриваемая норма, содержавшаяся в ч. 14 ст. 45 Закона о ГКН признана утратившей силу с 1 октября 2013 г. Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 250-ФЗ[535]. Этим же законом в ст. 25 Закона о ГКН введена часть 3.1. В соответствии с данной нормой, если при постановке на учет или учете изменений земельного участка в связи с уточнением его границы, которая одновременно является границей смежных участков, и (или) изменением площади земельного участка требуется внесение изменений в сведения ГКН о смежных участках, то орган кадастрового учета одновременно с осуществлением кадастрового учета вносит соответствующие изменения в сведения ГКН о местоположении границ и площади этих смежных участков без представления дополнительных заявлений об учете их изменений. В этом случае акт согласования местоположения границ земельного участка в обязательном порядке должен содержать подписи всех заинтересованных лиц (правообладателей смежных земельных участков). В указанном случае становится особенно актуальной проблема, заключающаяся в том, что правообладатель смежного земельного участка не обязан подписывать акт согласования границ. Мало того, он может представить свои возражения о местоположении границ участка в письменной форме с их обоснованием (ч. 3 ст. 40 Закона о ГКН). Нередко акт согласования границ земельного участка, будучи изначально инструментом защиты прав и законных интересов, становится «способом ведения

---

[534] См., напр., АНО БТИ: Мертвые уши. Кто ответит за нелепость государственного кадастра недвижимости? // URL: http://www.anobti.ru/arc/2012/12091100.shtml; URL: http://forum.yurclub.ru/index.php?showtopic=179020&st=100 (дата обращения 15.11.2012 г.).

[535] Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости» // СЗ РФ. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4083.

недобросовестной конкуренции и источником получения больших денег»[536]. В такой ситуации заинтересованный правообладатель земельного участка может заплатить шантажисту или использовать свое право на судебную защиту.

Несмотря на указанные проблемы, возникающие в отдельных случаях в связи с подписанием правообладателями смежных участков акта согласования границ, нельзя не отметить, что норма ч. 3.1 ст. 25 Закона о ГКН в целом направлена на соблюдение и защиту их интересов.

§ 6.2. Исправление кадастровых и технических ошибок

В случае если в ходе проведения кадастрового учета обнаруживается наложение земельных участков, которые были учтены после вступления в силу Закона о ГКН, то речь будет идти о кадастровой ошибке в смысле ст. 28 Закона о ГКН. Согласно данной статье кадастровой ошибкой признается воспроизведенная в ГКН ошибка в документе (например, в межевом плане), на основании которого сведения вносились в кадастр. То есть причиной пересечения границ земельных участков фактически будет ошибка, допущенная кадастровым инженером. При этом орган кадастрового учета, по мнению М. Толстых, не может знать, в результате чего возникло пересечение границ[537]. В этой связи нельзя еще раз не обратить внимание на закрепленный в Законе о ГКН подход к полномочиям федерального органа государственной власти, осуществляющего кадастровый учет, заключающийся в том, что этот орган фактически не отвечает за достоверность сведений, включаемых в ГКН. Орган кадастрового учета просто переносит сведения о земельном участке из межевого плана, подготовленного кадастровым инженером, в ГКН, не выезжая на местность и не проверяя правильность определения координат характерных точек границ земельного участка.

---

[536] См.: Ткаченко Д. Акт согласования – инструмент нелегального бизнеса. Способы преодоления противодействия // Юрист. 2009. № 3.
[537] Толстых М. Споры о наложении границ земельных участков // Жилищное право. 2013. № 7.

В соответствии со ст. 28 Закона о ГКН орган кадастрового учета при обнаружении кадастровой ошибки в сведениях принимает решение о необходимости устранения такой ошибки, которое должно содержать дату выявления ошибки, ее описание с обоснованием квалификации соответствующих сведений как ошибочных, а также указание на то, как она может быть исправлена. Не позднее рабочего дня, следующего за днем принятия данного решения, орган кадастрового учета направляет его заинтересованным лицам или в соответствующие органы для исправления такой ошибки. Кадастровая ошибка в сведениях ГКН подлежит исправлению в порядке, установленном ст. 22 Закона о ГКН для учета изменений соответствующего объекта недвижимости (если ошибка содержится в документах, представленных на кадастровый учет), или в порядке информационного взаимодействия (если ошибка содержится в документах, поступивших в орган кадастрового учета в порядке информационного взаимодействия).

По требованию любого лица или любого органа, в том числе органа кадастрового учета, суд вправе принять решение об исправлении кадастровой ошибки в сведениях ГКН (п. 5 ст. 28 Закона о ГКН).

Приведенные нормы ст. 28 Закона о ГКН вызывают массу вопросов. Например, кто может или должен обнаружить кадастровую ошибку, и в какой момент? Если предположить, что ошибку может обнаружить орган кадастрового учета, то в таком случае не совсем понятно, в какой момент он может ее обнаружить, ведь что включает в себя процедура кадастрового учета в Законе не установлено, этапа экспертизы – не предусмотрено.

Представим такой вариант: добропорядочный гражданин (который не передвигал заборы, ограничивающие его участок, прирезая тем самым себе часть чужого участка) решил провести кадастровые работы с установлением границ на местности и кадастровый учет своего (ранее учтенного) земельного участка, то есть уточнить границы участка. Все его соседи (допустим, их 3, а с 4-ой стороны – земли общего пользования) уже провели кадастровый учет своих участков в соответствии с Законом о ГКН (т.е. по «новой» системе). После обмера участка

кадастровый инженер приходит к одному из следующих выводов: площадь участка значительно уменьшилась по сравнению с той, которая была указана в правоустанавливающих документах; участок должен «выехать» на дорогу (на земли общего пользования); участок налагается на соседние, уже учтенные в ГКН участки. Кадастровый инженер видит ошибки, которые произошли при кадастровом учете соседних земельных участков, но у него нет интереса и обязанности обращаться в суд. Какой межевой план он должен подготовить? По всей видимости, такой, который будет отражать первоначальное и реальное положение границ участка (если они совпадают). Если такой межевой план (содержащий достоверные сведения) будет представлен на кадастровый учет, то, скорее всего, кадастровый учет будет приостановлен органом кадастрового учета, а по истечении трех месяцев, если наложение участков не будет устранено, то орган кадастрового учета примет решение об отказе в его проведении.

Надо отметить, что согласно п. 13 Требований к подготовке межевого плана, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412, межевой план может включать в себя раздел «Заключение кадастрового инженера», в следующих случаях:

1) в ходе кадастровых работ выявлены несоответствия кадастровых сведений о местоположении ранее установленных границ смежных земельных участков, границ муниципальных образований или населенных пунктов их фактическому местоположению, наличие которых является препятствием для постановки образуемого земельного участка на кадастровый учет или для учета изменений в отношении существующего участка;

2) в результате кадастровых работ уточнено местоположение границ земельного участка;

3) в иных случаях, в том числе, если по усмотрению кадастрового инженера необходимо дополнительно обосновать результаты кадастровых работ (например, обосновать размеры образуемых земельных участков).

В соответствии с п. 66 Требований к подготовке межевого плана, в случае если в ходе кадастровых работ выявлены ошибки (пересечения, несовпадения,

разрывы), в частности, в местоположении ранее установленных границ смежных земельных участков, в разделе «Заключение кадастрового инженера» приводятся предложения кадастрового инженера по устранению выявленных ошибок, в том числе результаты необходимых измерений.

Тем не менее, даже если кадастровый инженер зафиксирует свои пояснения в межевом плане земельного участка, это не предотвратит приостановление и последующий отказ в кадастровом учете такого участка.

Далее, если межевой план земельного участка подготовлен, и орган кадастрового учета отказал в проведении кадастрового учета, то, скорее всего, это будет означать, что решение этой проблемы в судебном порядке целиком и полностью может лечь на плечи заинтересованного правообладателя земельного участка.

Согласно Закону о ГКН после принятия решения о необходимости устранения кадастровой ошибки орган кадастрового учета направляет его заинтересованным лицам или в соответствующие органы для исправления такой ошибки. Закон не уточняет, о каких заинтересованных лицах и, тем более, «органах» идет речь. Можно только предполагать, что имеются в виду правообладатели земельных участков, в отношении которых содержатся ошибочные сведения в ГКН, а также органы государственной власти и местного самоуправления, направившие ранее в орган кадастрового учета документы, содержавшие ошибочные сведения.

Далее, из норм Закона о ГКН можно сделать вывод о том, что правообладатели указанных земельных участков, проведя кадастровые работы (в очередной раз) и исправив ошибки, содержавшиеся в межевых планах их участков, должны будут обратиться с заявлением об исправлении кадастровой ошибки в орган кадастрового учета, представив «обновленный» межевой план. Соответственно, органы государственной власти и местного самоуправления, исправив ошибки, направляют необходимые документы в орган кадастрового учета в порядке информационного взаимодействия.

В соответствии с нормами Закона о ГКН, закрепленными в ч. 7 ст. 28, орган кадастрового учета сам без согласия правообладателя земельного участка может исправить кадастровую ошибку и внести изменения в сведения ГКН о границах и площади такого участка по истечении шести месяцев со дня направления заинтересованным лицам своего решения о необходимости устранения кадастровой ошибки. Исправление кадастровой ошибки в таком порядке возможно только в случае, если после ее исправления площадь участка изменится не более чем на пять процентов. Тем не менее, в этом случае объект права собственности – земельный участок, имеющий четко установленные границы, конфигурацию и площадь, –будет изменен без согласия собственника.

Данная норма может быть неоднозначно истолкована. Едва ли правообладатель земельного участка для того, чтобы исправить ошибку в ГКН, будет оплачивать работу кадастрового инженера по подготовке межевого плана принадлежащего ему земельного участка и обращаться за кадастровым учетом изменений участка (в порядке ст. 22 Закона о ГКН), если эти изменения могут быть внесены и без его участия. При этом в ч. 7 ст. 28 Закона о ГКН не содержится указания на то, что в течение этих шести месяцев заинтересованное лицо может выразить свое несогласие с исправлением кадастровой ошибки. Закон не устанавливает процедур на случай, если правообладатель учтенного земельного участка изъявит несогласие с решением органа кадастрового учета о необходимости устранения кадастровой ошибки в сведениях ГКН о местоположении границ принадлежащего ему земельного участка. Если предположить, что заинтересованное лицо возразит против исправления кадастровой ошибки, то согласно рассматриваемой норме, орган кадастрового учета все равно исправит ошибку, т.к. согласие на это заинтересованного лица не требуется. При этом в случае исправления такой ошибки, например, участок площадью в 10 соток может уменьшиться на полсотки.

Надо сказать, что рассматриваемые нормы были разработаны и внесены в Закон о ГКН в соответствии с Планом мероприятий ("дорожной картой") «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного

кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденным распоряжением Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. г. № 2236-р (далее – Дорожная карта). Подпункт 21.1 Дорожной карты предусматривает введение возможности корректировки органом кадастрового учета в установленных законом пределах и случаях границ земельных участков без согласия правообладателей (с установлением порядка уведомления правообладателей участков об указанных изменениях, сроков и процедуры административного обжалования таких изменений). Тем не менее, сроки и процедура административного обжалования изменений, вносимых в ГКН, в связи с исправлением ошибки, до сих пор не урегулированы нормативными правовыми актами.

Между тем, как указывалось выше, изменение границ земельного участка и его площади в судебной практике признается распоряжением таким участком. Описание местоположения границ земельного участка и площадь являются его уникальными характеристиками, и если они изменяются, то это равносильно прекращению существования одного объекта недвижимости и возникновению другого. При этом у правообладателя исходного земельного участка остается документ о праве на земельный участок с ранее существовавшими характеристиками. Следовательно, изменение органом кадастрового учета в рамках административной процедуры ранее внесенных в кадастр уникальных характеристик земельного участка без согласия его собственника, нарушает положения ст. 44 и 53 Земельного кодекса РФ и ст. 235 Гражданского кодекса РФ.

Надо отметить, что ст. 44 ЗК РФ с 1 апреля 2015 г. действует в новой редакции, согласно которой право собственности на земельный участок прекращается при отчуждении собственником своего участка, отказе собственника от права собственности на земельный участок, по иным основаниям, предусмотренным гражданским и земельным законодательством. То есть перечень оснований прекращения права собственности на земельный участок теперь открыт и может периодически пополняться нормами земельного и гражданского законодательства. Однако при исправлении кадастровой ошибки

кадастровый номер земельного участка не изменяется, т.е. с позиции ГКН и ЕГРП он остается тем же объектом (за исключением тех случаев, когда кадастровая ошибка была допущена в кадастровом номере участка).

Исправление кадастровой ошибки в сведеньях о местоположении границ и площади земельного участка без согласия его правообладателя допускается, в частности в результате проведения комплексных кадастровых работ. Выявление и исправление кадастровой ошибки в местоположении границ и площади земельного участка в результате проведения комплексных кадастровых работ, по сути, фактически, представляет собой перераспределение земельных участков, т.к. границы учтенного земельного участка в данном случае могут сдвинуться только по причине установления границ вновь образуемого или уточнения границ ранее учтенного земельных участков, являющихся смежными с учтенным. И нормы статьи 11.7 и иных статей ЗК РФ, регулирующих перераспределение смежных земельных участков, являются подтверждением приведенного выше вывода о том, что изменение границ участка является реализацией правомочия распоряжения его собственником. При перераспределении нескольких смежных земельных участков образуются несколько других смежных участков, а существование исходных участков прекращается. То же самое касается случаев перераспределения земель и земельного участка. В этом случае существование исходного земельного участка прекращается и образуется новый земельный участок. Причем перераспределение земельных участков осуществляется на основании соглашений между их собственниками (ст. 11.7, глава V.4 ЗК РФ).

Таким образом, перемещение границы земельного участка с точки зрения Закона о ГКН рассматривается как исправление кадастровой ошибки с сохранением существующих участков, а с точки зрения Земельного кодекса РФ – как перераспределение с образованием новых участков.

В соответствии с ч. 9 ст. 28 Закона о ГКН споры, возникающие в связи с исправлением кадастровой ошибки в случае, указанном в ч. 7 данной статьи, рассматриваются в судебном порядке. Возникает вопрос, что в этом случае будет считаться спором и кто должен обратиться в суд.

Если трактовать норму ч. 7 ст. 28 Закона о ГКН так, как указано выше, что ошибка в ГКН будет исправлена, невзирая на возражения правообладателя земельного участка, сведения о границах и площади которого исправляются, то, по всей видимости, в этом случае обращаться в суд будет выразивший несогласие правообладатель участка. В случае же, если после исправления кадастровой ошибки площадь земельного участка изменится более чем на пять процентов, обращаться в суд необходимо органу кадастрового учета. Получается, в этой ситуации орган кадастрового учета должен обратиться в суд для того, чтобы признать и исправить ошибку в ГКН, которую в его силах и власти было предотвратить. На практике такое крайне маловероятно. Кроме того, не совсем понятно, кто будет ответчиком по такому делу.

Согласно ч. 4 ст. 28 Закона о ГКН, кадастровая ошибка в сведениях ГКН подлежит исправлению на основании вступившего в законную силу решения суда об исправлении такой ошибки. При этом суд вправе принять решение об этом по требованию любого лица или любого органа, в том числе органа кадастрового учета. Интересно, что речь идет в данной норме о любом лице или органе, хотя едва ли лицо, права которого не нарушены ошибкой в сведениях ГКН о принадлежащем ему или смежном участке, обратится в суд. Как правило, истцом по делу об установлении границы земельного участка и исправлении кадастровой ошибки в сведениях ГКН становится правообладатель земельного участка, кадастровому учету которого она препятствует, а ответчиками – правообладатель земельного участка, в сведениях ГКН о границах которого содержится ошибка, и орган кадастрового учета[538].

При разрешении анализируемых проблем в судебном порядке важным является правильный выбор способа защиты прав правообладателя земельного участка. Как указывалось выше, согласно п. 2 Постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 к искам о правах на недвижимое имущество относятся, в частности, иски об

[538] См. об этом подробнее: Мотлохова Е.А. Иск об исправлении кадастровой ошибки как способ защиты права собственности // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 7. С. 71 – 83; Елисеев И.Н. Особенности рассмотрения споров о границах земельных участков // Вестник ВАС РФ. 2013. № 9. С. 21 - 39.

установлении границ земельного участка. В связи с этим неправильно сформулированное требование (например, об исправлении кадастровой ошибки) ведет к отказу в его удовлетворении судом[539]. Так как в ГКН вносятся сведения об объекте недвижимости, содержащиеся в межевом плане, подготовленном кадастровым инженером по заказу правообладателя земельного участка, и соответственно кадастровая ошибка возникает «не по вине» органа кадастрового учета, то получается, что «орган кадастрового учета не является надлежащим ответчиком по таким спорам»[540]. Кроме того, необходимо иметь в виду то, что в судебной практике нередко обращение к правообладателю ранее образованного земельного участка, с границами которого пересекаются границы вновь образуемого участка, с просьбой провести повторное межевание, признается досудебным порядком урегулирования спора. Несоблюдение такого порядка до обращения в суд является причиной для отказа в судебной защите[541].

Надо сказать, что до 1 октября 2013 г. действовала норма Закона о ГКН, предусматривавшая возможность аннулирования квалификационного аттестата кадастрового инженера в случае, если в течение календарного года орган

---

[539] См., напр., Определение ВАС РФ от 07 июля 2011 г. № ВАС-8397/11 по делу № А65-19454/2010
В передаче дела по заявлению о понуждении исправить кадастровую ошибку в содержащихся в государственном кадастре недвижимости сведениях о земельном участке для пересмотра в порядке надзора судебных актов отказано, так как суд, отказывая в удовлетворении заявления, исходил из наличия между заявителем и третьим лицом спора о праве, который не может быть разрешен в порядке исправления ошибки в кадастре недвижимости.

Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17 сентября 2012 г. по делу № А32-29072/2010.
Требование: Об отмене отказа в осуществлении кадастрового учета изменений земельного участка, обязании устранить кадастровые ошибки.
Обстоятельства: Оспариваемый отказ мотивирован пересечением одной из границ участка, о кадастровом учете которого предоставлено заявление, границ двух спорных участков.
Решение: Требование удовлетворено частично. Поскольку при постановке на кадастровый учет первого земельного участка допущена кадастровая ошибка в отношении номера кадастрового квартала, суд пришел к выводу о необходимости ее исправления путем снятия данного участка с кадастрового учета. В отношении второго участка существует спор о праве, который не может быть разрешен путем исправления кадастровой ошибки либо снятия участка с кадастрового учета.

Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 03 октября 2012 г. по делу № А46-15527/2011
Требование: О признании и исправлении кадастровой ошибки в сведениях государственного кадастрового учета в отношении земельного участка.
Обстоятельства: Судебными актами был установлен факт наложения границ земельных участков заявителя и общества.
Решение: В удовлетворении требования отказано, поскольку фактически спор возник из оспаривания права собственности общества на земельный участок в существующих границах и площади, что не может быть разрешено в рамках рассмотрения спора об исправлении кадастровой ошибки; кроме того, заявитель не указал конкретное описание кадастровой ошибки с обоснованием квалификации соответствующих сведений как ошибочных. (СПС «Консультант Плюс»)

[540] Толстых М. Указ. соч.

[541] Там же.

кадастрового учета более 10 раз принял решение об отказе в осуществлении кадастрового учета по основаниям, связанным с грубым нарушением кадастровым инженером требований, установленных Законом о ГКН, к выполнению кадастровых работ или оформлению соответствующих документов, подготовленных в результате таких работ (п. 4 ч. 7 ст. 29). Несмотря на то, что определение понятия «грубое нарушение кадастровым инженером требований Закона о ГКН» так и не было разъяснено ни в одном нормативном акте, и в указанной норме закона говорилось об исключениях из этого правила в случаях, когда решения об отказе в кадастровом учете были признаны недействительными в судебном порядке, тем не менее, понимая, что в случае подготовки им именно достоверного межевого плана при наложении земельных участков в кадастровом учете участка будет отказано, не каждый кадастровый инженер брался за подготовку такого плана.

С 1 января 2014 г. рассматриваемая норма Закона о ГКН действует в новой редакции. Помимо этого ч. 7 ст. 29 Закона дополнена пунктом 4.1. Нововведения заключаются в следующем. Квалификационный аттестат кадастрового инженера аннулируется в случае:

- принятия в течение календарного года органом кадастрового учета решений об отказе в осуществлении кадастрового учета по основаниям, прямо указанным в Законе о ГКН, которые связаны с подготовленными кадастровым инженером межевым планом, техническим планом, актом обследования и суммарное количество которых составляет 25% и более от общего количества решений о кадастровом учете и об отказе в его осуществлении, при условии, что общее количество таких решений должно быть не менее 20. В качестве таких оснований, в частности, предусмотрены случаи, когда размер образуемого земельного участка не будет соответствовать законодательным требованиям к предельным размерам земельных участков; земельный участок образован из участков, относящихся к различным категориям земель; при уточнении границ участка нарушен порядок согласования их местоположения;

- принятия за последние 3 года деятельности кадастрового инженера органом кадастрового учета 10 и более решений о необходимости устранения кадастровых ошибок в сведениях, которые были внесены в ГКН на основании документов, подготовленных этим инженером.

Таким образом, случай, когда в проведении кадастрового учета было отказано в связи с истечением срока его приостановления, в частности из-за наложения земельных участков теперь не является основанием для аннулирования аттестата кадастрового инженера. При этом новеллой является то, что аттестат может быть аннулирован, если в течение трех лет в сведениях ГКН будет выявлено десять кадастровых ошибок, произошедших по вине кадастрового инженера.

Представляется, что данные нормы Закона будут способствовать составлению кадастровыми инженерами правильных межевых планов земельных участков, т.е. сведения в которых будут соответствовать реальному расположению участков на местности. Им не нужно будет опасаться того, что в случае тщательного выполнения кадастровых работ, точного вычисления координат характерных точек земельных участков даже в случае наложения земельных участков их аттестат может быть аннулирован. Однако для заказчиков едва ли будет понятен смысл составления межевого плана и, соответственно, оплата в связи с этим работ кадастрового инженера, если заведомо известно, что кадастровый учет земельного участка на основании такого межевого плана будет приостановлен и в конечном итоге в проведении кадастрового учета будет отказано. Получится, что заказчик оплатил кадастровые работы, в результате которых подготовлен межевой план, но использовать этот план по назначению, то есть для целей кадастрового учета нельзя. Кроме того, кадастровый инженер это предприниматель, которому выгодно, чтобы человек воспользовался его услугой не один раз. «Чтобы не попасть на удочку недобросовестных инженеров,

сотрудники Росреестра советуют более внимательно относиться к составлению договора подряда на выполнение кадастровых работ»[542].

По нашему мнению, кадастровый инженер, выявивший в ходе осуществления кадастровых работ причины, которые будут препятствовать кадастровому учету земельного участка должен немедленно сообщить об этом заказчику, а также предложить варианты устранения этих причин. Возможно, на этом этапе заказчик вообще откажется от проведения кадастровых работ (если он в данный момент не готов нести временнЫе и финансовые, в том числе судебные издержки). Представляется, что сообщение заказчику (заявителю) о причинах невозможности проведения кадастрового учета на этапе самого учета, как это предусмотрено сейчас законодательством, способствует напрасной трате заинтересованными лицами своих финансовых средств и времени. Часть платы по договору подряда на осуществление кадастровых работ, заключенному между кадастровым инженером и заказчиком, должна быть в этом случае возвращена заказчику в связи с невозможностью его исполнения. Предлагаемые нормы возможно предусмотреть в типовом договоре подряда на осуществление кадастровых работ, который должен быть утвержден Минэкономразвития РФ. Законодательно предусмотреть соответствующую обязанность кадастрового инженера возможно было бы в случае, если бы осуществление кадастровых работ являлось полномочием государственного органа власти, а кадастровые инженеры являлись служащими этого органа.

Кроме того, в Законе о ГКН необходимо предусмотреть обязанность кадастрового инженера, выявившего в ходе осуществления кадастровых работ кадастровую ошибку, которая будет препятствовать кадастровому учету земельного участка, немедленно сообщить об этом в орган кадастрового учета. В свою очередь орган кадастрового учета обязан внести сведения о кадастровой ошибке в ГКН. Такая информация позволит органу кадастрового учета быстрее выявлять кадастровые ошибки. Кадастровым инженерам это позволит без лишних

---

[542] Четырех кадастровых инженеров лишили лицензии в Вологодской области // URL: http://www.severinform.ru/?page=newsfull&date=11-09-2013&newsid=193780 (дата обращения 11.09.2013 г.).

временЫх и трудовых затрат увидеть и донести до заказчика кадастровых работ существующую проблему, а при осуществлении комплексных кадастровых работ – даст возможность легче сориентироваться в том, какие земельные участки и куда будут смещаться. Также сведения о кадастровой ошибке, если они касаются земельного участка, должны быть отражены в публичной кадастровой карте. Их отражение в публичной кадастровой карте поможет заинтересованному в приобретении земельного участка лицу определить насколько инвестиционно-привлекательным является конкретный участок.

Нельзя не отметить, что норма п. 4 ч. 7 ст. 29 Закона о ГКН о двадцати пяти процентах решений об отказе в проведении кадастрового учета от общего количества решений при условии, что общее количество таких решений должно быть не менее двадцати за год, сформулирована весьма витиевато. Получается, что если кадастровый инженер подготовил всего девятнадцать межевых планов земельных участков за год, и во всех случаях в проведении кадастрового учета участков на основании этих межевых планов было отказано, то такой кадастровый инженер может продолжать и дальше осуществлять кадастровую деятельность, совершая подобные ошибки и зарабатывая на этом деньги.

В связи с тем, что ошибки, допущенные кадастровым инженером, при совершении которых орган кадастрового учета принимает решения об отказе в проведении учета, являются весьма очевидными с точки зрения любого юриста, представляется допустимым сократить их количество до 3 в год.

Помимо кадастровой ошибки Закон о ГКН содержит также понятие технической ошибки. Согласно ст. 28 Закона о ГКН техническая ошибка это описка, опечатка, грамматическая или арифметическая ошибка либо подобная ошибка, допущенная органом кадастрового учета и приведшая к несоответствию сведений, внесенных в ГКН, сведениям в документах, на основании которых они в него вносились. По всей видимости, имеются в виду ошибки, допущенные самим органом кадастрового учета, которые не порождают спора между правообладателями смежных земельных участков по поводу границы между ними.

Техническая ошибка подлежит исправлению на основании решения органа кадастрового учета в случае обнаружения им такой ошибки или поступления в орган кадастрового учета от любого лица заявления[543] об ошибке, либо на основании вступившего в законную силу решения суда об исправлении такой ошибки. Техническая ошибка в сведениях подлежит исправлению в срок не более чем пять рабочих дней со дня ее обнаружения органом кадастрового учета, поступления в орган кадастрового учета такого заявления или указанного решения суда. Орган кадастрового учета в случае поступления такого заявления обязан проверить содержащуюся в нем информацию и устранить соответствующую техническую ошибку или принять решение об отклонении такого заявления с обоснованием причин отклонения, направив данное решение обратившемуся с таким заявлением лицу по указанному в заявлении почтовому адресу. Данное решение может быть обжаловано в судебном порядке (ч. 2 ст. 28 Закона о ГКН).

По мнению С.А. Чаркина, исправление технической ошибки должно производиться только на основании решения суда, поскольку данным действием могут быть затронуты и нарушены права и интересы других лиц[544]. Тем не менее, законодатель не разделяет такую позицию. На данном этапе формы заявления об исправлении технической ошибки в сведениях ГКН об объекте недвижимости и заявления об исправлении технической ошибки в сведениях ГКН о прохождении участка Государственной границы РФ; о границах между субъектами РФ; о границах муниципальных образований, населенных пунктов; о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий; о картографической и геодезической основах ГКН утверждены Приказом Минэкономразвития РФ от 13 апреля 2009 г. № 125. Представляется, исправление технической ошибки исключительно на основании решения суда является целесообразным далеко не во всех случаях. Исправление ошибки в адресе или в

[543] Приказ Минэкономразвития РФ от 13 апреля 2009 г. № 125 «Об утверждении форм заявлений об исправлении технических ошибок в сведениях государственного кадастра недвижимости // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 35.

[544] Чаркин С.А. Проблемы исправления ошибок, возникающих в ходе проведения кадастрового учета недвижимости // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 2. С. 16 - 19.

кадастровом номере земельного участка вполне может быть осуществлено без обращения в суд. Например, Постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа от 21 февраля 2013 г. по делу № А19-8342/2012 в удовлетворении требования о возложении на Кадастровую палату обязанности устранить кадастровую ошибку путем внесения изменений в сведения ГКН о кадастровом квартале земельного участка с кадастровым номером 38:25:010117:0001 на кадастровый номер 38:25:010105 отказано, поскольку ошибочный номер кадастрового квартала в кадастровом номере спорного земельного участка является технической ошибкой. При этом ни истец, ни иные лица к ответчику с заявлением об исправлении технической ошибки не обращались[545].

В случае исправления технической ошибки в сведениях об объекте недвижимости орган кадастрового учета не позднее рабочего дня, следующего за днем принятия решения об исправлении такой ошибки, направляет данное решение и один экземпляр кадастрового паспорта объекта недвижимости в форме электронных документов через «Интернет», включая единый портал государственных и муниципальных услуг, или заверенную копию данного решения и один экземпляр кадастрового паспорта объекта недвижимости в бумажной форме по почтовому адресу правообладателя указанного объекта недвижимости (ч. 3 ст. 28 Закона о ГКН).

§ 6.3. Причины возникновения кадастровых ошибок

Причиной пересечения границ смежных земельных участков может быть неоднородная, грубая точность государственной геодезической сети (далее – ГГС) и опорной межевой сети в местных системах координат, ошибки координат взаимного положения пунктов которых в среднем составляют 40-50 см и выше.

[545] СПС «Консультант Плюс».

Причем, оценки точности координат пунктов ГГС и их выбраковки по признаку неприемлемой точности не существует[546].

При проведении землеустройства, межевания, поворотные точки границ земельных участков определялись межевыми организациями с недостаточной точностью, в результате происходило наложение границ земельных участков. Поворотные точки и границы земельного участка могли быть смещены не только на 0,5 – 1 м, но и на несколько метров. Таким образом, земельный участок в натуре (на местности) имеет одну конфигурацию, а по документам другую[547].

Согласно ч. 1 ст. 6 Закона о ГКН геодезической основой ГКН являются государственная геодезическая сеть, создаваемые в установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти порядке геодезические сети специального назначения (опорные межевые сети). На основании п. 4 Положения о создании геодезических сетей специального назначения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 05 июня 2008 г. № 433[548], работы по составлению технического проекта выполняют в соответствии с Федеральным законом № 209-ФЗ от 26 декабря 1995 г. «О геодезии и картографии» юридические лица или индивидуальные предприниматели, определяемые заказчиком (федеральным органом исполнительной власти, либо органом государственной власти субъекта РФ, либо органом местного самоуправления, принявшим решение о создании опорных межевых сетей) в порядке, установленном законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

До 1 октября 2013 г. действовало правило о том, что для ведения ГКН должны использоваться установленные в отношении кадастровых округов местные системы координат с определенными для них параметрами перехода к

---

[546] Алакоз В.В. (Ассоциация частных землемеров): Дорожная карта ускоренного создания кадастра, содержащего сведения обо всех объектах недвижимости // URL: http://www.gisa.ru/91283.html?from_email=Y (дата обращения 15.11.2012 г.).

[547] Землеустроительная экспертиза – спор по границе земельного участка // URL: http://kadastr61.ru/forum/topic.html?id=4 (дата обращения 15.11.2012 г.).

[548] СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2722.

единой государственной системе координат, а в установленных органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений случаях должна была использоваться единая государственная система координат[549] (ч. 4 ст. 6 Закона о ГКН). При этом параметры перехода (ключи) от местной системы координат (далее – МСК) к государственной системе координат и каталоги (списки) координат геодезических пунктов в местной системе координат хранятся в федеральном картографо-геодезическом фонде и у заказчиков – органов государственной власти или местного самоуправления, выступавших инициаторами установления местных систем координат, или в уполномоченных ими организациях (п. 11, 4 Постановление Правительства РФ от 03 марта 2007 г. № 139 «Об утверждении Правил установления местных систем координат»).

Иными словами, ГКН должен был вестись в местных системах координат. При этом в отношении одной и той же территории официально может быть установлено несколько МСК. Согласно Письму Минэкономразвития РФ от 18 июля 2011 г. № Д23-3013[550] перерасчет координат из одной МСК в другую МСК должен осуществляться путем предварительного пересчета координат из одной МСК в государственную систему координат и последующего перехода в другую МСК с использованием соответствующих ключей перехода. Кроме того, на практике при выполнении геодезических работ для целей ведения кадастра использовались следующие основные системы координат (СК): СК–1942 года, СК–1963 года, СК–1995 года, региональные местные системы координат субъектов РФ и местные системы координат городов[551].

Такой подход к ведению ГКН подвергался серьезной критике со стороны практикующих кадастровых инженеров и других специалистов[552].

---

[549] Постановление Правительства РФ от 28 июля 2000 г. № 568 «Об установлении единых государственных систем координат» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3389; Постановление Правительства РФ от 03 марта 2007 г. № 139 «Об утверждении Правил установления местных систем координат» // СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1330.

[550] URL: http://www.gisa.ru/78255.html (дата обращения 05.01.2013 г.).

[551] Виды систем координат // URL: http://wiki.cadastre.ru/doku.php?id=vidyi_sistem_koordinat (дата обращения 10.11.2012 г.).

[552] См., напр.: Итоги обсуждения проблем геодезического обеспечения РФ на 15-ой Кадастровой конференции ГИС-Ассоциации. Проект обращения в ФОИВ (7 декабря 2010 г.) // URL: http://www.mobti.ru/smi/itogi-obsuzhdeniya-problem-geodezicheskogo-obespecheniya-rf-na-15-oi-kadastrovoi-konferentsii-gi (дата обращения 17.11.2012 г.).

Не углубляясь подробно в тему геодезии и картографии, тем не менее, можно сделать вывод о том, насколько могут быть «точны и достоверны» сведения, содержавшиеся в межевых планах земельных участков, составленных кадастровыми инженерами на основе местных систем координат.

С 1 октября 2013 г. норма ч. 4 ст. 6 Закона о ГКН действовала в новой редакции, согласно которой при ведении ГКН должна применяться единая государственная система координат, установленная Правительством РФ для использования при осуществлении геодезических и картографических работ[553]. До 1 января 2017 года могут применяться установленные в отношении кадастровых округов местные системы координат. Пересчет сведений ГКН из местных систем координат в единую государственную систему координат должен обеспечивать орган кадастрового учета (ч. 5 ст. 47 Закона о ГКН).

Однако согласно Федеральному закону от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[554] ч. 4 ст. 6 Закона о ГКН опять изложена в новой редакции. Для ведения ГКН теперь должны использоваться установленные в отношении кадастровых округов местные системы координат с определенными для них параметрами перехода к единой государственной системе координат. При этом местные системы координат в отношении кадастровых округов устанавливаются органом кадастрового учета. Практически аналогичная норма вносится и в новый Закон о регистрации 2015 г.

И это при том, что Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1301[555] в федеральную целевую программу «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2019 годы)» внесены уточнения, касающиеся перехода к государственной системе координат. В качестве одного из мероприятий, планируемых к проведению в

---

[553] Постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1463 «О единых государственных системах координат» установлено, что система геодезических координат 1995 года (СК-95) и единая система геодезических координат 1942 года (СК-42) применяются до 1 января 2017 г. в отношении материалов (документов), созданных с их использованием. (СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 58).

[554] СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 51.

[555] Постановление Правительства РФ от 01 декабря 2015 г. № 1301 «О внесении изменений в федеральную целевую программу "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2019 годы)» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7157.

рамках направления, касающегося развития системы повышения качества сведений, содержащихся в ЕГРН, предусмотрено обеспечение перехода к государственной системе координат для ведения ГКН.

Еще одной причиной приостановления и отказа в постановке на кадастровый учет образуемого земельного участка являются случаи, когда одна из границ такого земельного участка пересекает границу муниципального образования или границу населенного пункта. «Известно, что местоположение указанных границ установлено, как правило, картометрическим способом по имевшимся под руками картографическим материалам, о точности которых можно только догадываться»[556]. Невыполнение требований Кадастровых палат о совместимости вновь установленных с высокой точностью (1-5 см) границ земельных участков с границами населенных пунктов и муниципальных образований, отображенными с низкой точностью на кадастровых планах территории, подчеркивал В.В. Алакоз, квалифицировалось как грубое нарушение кадастровым инженером требований к выполнению кадастровых работ.

Действительно, проблемы описания границ административно-территориальных единиц существуют. В частности, отсутствует четкость нормативно-правового регулирования в: определении органа, обязанного проводить соответствующие работы, соотнесении процедур определения и установления границ административно-территориальных единиц с подготовкой проектов документов территориального планирования, определении подлежащих применению систем координат. Таким образом, проблемы, возникающие при реализации одной функции государственного управления в сфере использования и охраны земель, напрямую зависят от четкости в правовом регулировании и реализации других функций. Это подтверждает необходимость выработки системного подхода к правовому регулированию государственного управления в сфере земельных отношений.

Рассматриваемое нарушение со стороны кадастрового инженера, по мнению В.В. Алакоза, может быть вызвано, в том числе, несоблюдением требований

[556] Алакоз В.В. Указ. соч.

Закона о ГКН органом местного самоуправления при утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, проектов планировки территории, проектов межевания территорий, градостроительных планов земельных участков[557]. Данное замечание представляется не совсем корректным. Дело в том, что подготовка указанных документов (схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, проектов планировки территории, проектов межевания территорий, градостроительных планов земельных участков) органами местного самоуправления ни в коей мере не регулируется Законом о ГКН. Мало того, какие-либо нормативно-правовые предписания, увязывающие данные документы, подготавливаемые органами местного самоуправления, с документами ГКН до недавнего времени[558] фактически отсутствовали.

Тем не менее, следует поддержать следующие высказанные В.В. Алакозом предложения, направленные на повышение качества идентификации и уточнения границ земельных участков и объектов капитального строительства в ГКН:

- в целях обеспечения полного сбора земельного налога, создания информационной системы для управления территориями с гарантированной государством картографической точностью, провести инвентаризацию и идентификацию земельных участков и объектов капитального строительства. База данных, установленных таким способом объектов недвижимости, должна вестись параллельно с существующей базой данных с постепенной заменой ориентировочных границ объектов недвижимости на точные;

---

[557] См.: Алакоз В.В. Указ. соч.

[558] Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившим в силу 1 марта 2015 года, внесены изменения в ГрК РФ и ЗК РФ, согласно которым:
подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории осуществляется в соответствии с системой координат, используемой для ведения ГКН (ч. 6 ст. 41 ГрК РФ);
подготовка схемы расположения земельного участка в форме электронного документа может осуществляться с использованием официального сайта федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области государственного кадастрового учета недвижимого имущества и ведения ГКН (п. 1 ст. 11.10 ЗК РФ).

- продажу, аренду и залог земельных участков с ориентировочными границами запретить[559].

В настоящее время, то есть после 1 января 2014 г. пересечение границами земельного участка границ муниципальных образований при осуществлении его кадастрового учета уже не считается с точки зрения закона грубой ошибкой кадастрового инженера, он не может быть лишен за это аттестата. Кроме того, с 1 октября 2013 г. п. 7 ч. 2 ст. 26 Закона о ГКН изложен в новой редакции. Осуществление кадастрового учета приостанавливается в случае, если граница земельного участка пересекает границы муниципального образования и (или) границы населенного пункта, за исключением случая, если органом кадастрового учета выявлена воспроизведенная в ГКН ошибка в определении местоположения границ такого муниципального образования и (или) населенного пункта в документе, на основании которого вносились сведения в ГКН. Подобная норма содержится в п. 6 ч. 2 ст. 26 Закона о ГКН в отношении границ территориальных зон.

С позиций правообладателей земельных участков данное нововведение является весьма позитивным. Однако нельзя не выразить опасения по поводу того, насколько действительно реально орган кадастрового учета сможет выявить такие ошибки. Ведь до недавнего времени Закон о ГКН вообще не предусматривал возможность существования кадастровой ошибки в сведениях ГКН об иных объектах помимо объектов недвижимости (например, о границах муниципальных образований, о зонах с особыми условиями использования и т.п.). Речь могла идти только о технической ошибке. Таким образом, было не ясно, могут ли быть изменены в порядке исправления кадастровой ошибки сведения, не относящиеся к объектам недвижимости, внесенные в ГКН. Возможно, такая ситуация была обусловлена тем, что, сведения обо всех этих объектах должны вноситься в ГКН на основе землеустроительной документации (только с недавнего времени (1 октября 2013 г.) это прямо предусмотрено в ст. 15 Закона о

[559] См.: Алакоз В.В. (Ассоциация частных землемеров): Дорожная карта ускоренного создания кадастра, содержащего сведения обо всех объектах недвижимости // URL: http://www.gisa.ru/91283.html?from_email=Y (дата обращения 15.11.2012 г.).

ГКН). Согласно п. 12 Порядка ведения ГКН запись о границах муниципальных образований в Реестре объектов недвижимости включает:

1) описание местоположения границы муниципального образования:

текстовое описание местоположения границы;

список координат характерных точек границы с указанием метода и погрешности определения координат в системе координат, установленной для ведения ГКН;

2) реквизиты закона субъекта РФ об установлении или изменении границы муниципального образования либо о преобразовании муниципального образования;

3) дату внесения, изменения либо аннулирования кадастровых сведений. О том, что сведения о границах муниципального образования заносятся в ГКН на основании землеустроительной документации, нет ни слова.

Согласно Федеральному закону «О землеустройстве» объектами землеустройства являются территории публичных образований и территориальные зоны, а также части этих территорий и зон. Карта (план) объекта землеустройства создается в результате описания местоположения границ объекта землеустройства и (или) установления границ объекта землеустройства на местности. Составляется она с использованием сведений ГКН, картографического материала, материалов дистанционного зондирования, а также по данным измерений, полученных на местности[560]. Согласно п. 3 Порядка описания местоположения границ объектов землеустройства, утвержденному Приказом Минэкономразвития РФ № 267 от 03 июня 2011 г.[561] (то есть только с 2011 года!), местоположение границ объекта землеустройства устанавливается посредством определения плоских прямоугольных координат характерных точек границ объекта землеустройства в системе координат, установленной для ведения ГКН.

[560] Пункт 2 Требований к составлению карты (плана) объекта землеустройства, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению» // СЗ РФ. 2009. № 32. Ст. 4038.

[561] Российская газета. 2011. № 159.

Орган кадастрового учета – Росреестр[562] наделен полномочиями по проведению экспертизы землеустроительной документации в целях обеспечения ее соответствия исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства. Правда осуществляется экспертиза по решению органов государственной власти, органов местного самоуправления или по инициативе заинтересованных лиц[563]. Тем не менее, если орган кадастрового учета наделен полномочиями по проведению экспертизы землеустроительной документации, которая содержит сведения, вносимые в ГКН (о Государственной границе РФ, границах муниципальных образований, о зонах с особыми условиями использования и т.п.), то, по всей видимости, предполагается, что никакая серьезная ошибка не может закрасться в ГКН.

Сейчас, когда Закон о ГКН предусматривает возможность наличия и исправления кадастровой ошибки в сведениях ГКН о границах территориальных зон и границах муниципальных образований, населенных пунктов, не совсем понятно, какими документами и требованиями должен руководствоваться орган кадастрового учета для выявления такой кадастровой ошибки. Кроме того, когда отсутствует четкость в определении подлежащих применению систем координат при подготовке документов территориального планирования и градостроительного зонирования, такие ошибки неизбежно будут возникать. Для устранения ошибки органу местного самоуправления будет необходимо корректировать указанные документы, на что потребуется время и финансовые средства. Учитывая то, как медленно шла и до сих пор идет работа по подготовке органами местного самоуправления документов территориального планирования и градостроительного зонирования, едва ли можно предположить, что ошибки будут устранены быстро. Возникает риторический вопрос: не лучше ли было сначала законодательно установить четкие единые требования ко всем картографическим документам, которые в конечном итоге будут сведены в ГКН и

---

[562] Пункт 5.7. Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01 июня 2009 г. № 457.

[563] Пункт 2 Положения о государственной экспертизе землеустроительной документации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 04 апреля 2002 г. № 214 // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1432.

должны идеально наложиться друг на друга – так, чтобы все точки и границы совпали, - а не перекраивать периодически все документы, подгоняя их то под одни требования, то под другие?

Надо сказать, что ошибки в сведениях ГКН об объектах недвижимости могут возникать и по вине правообладателей земельных участков. Например, правообладатель дачного, садового земельного участка мог передвинуть забор, провести кадастровые работы в отношении своего участка и поставить его на государственный кадастровый учет с увеличенной площадью. Потом, когда у «смежного» соседа возникнет необходимость произвести межевание – выяснится, что земельный участок накладывается на соседний[564].

Встречаются случаи, когда ошибки в ГКН могут закрасться в результате сговора правообладателя земельного участка и кадастрового инженера. Так, кадастровый инженер (житель г. Краснодара) изготовил межевой план земельного участка жителя города-курорта Анапа с координатами характерных точек границ, которые фактически являлись координатами характерных точек границ другого земельного участка, не поставленного на кадастровый учёт и являвшегося муниципальной собственностью. На основании данного межевого плана был проведен кадастровый учет и, в конечном итоге, было выдано свидетельство о праве собственности на земельный участок. Однако подлог был выявлен, а прокурором Краснодарского края утверждено обвинительное заключение по уголовному делу в отношении жителей города-курорта Анапа и жителя г. Краснодара, обвиняемых в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество, то есть приобретение права на чужое имущество путём обмана группой лиц по предварительному сговору, в особо крупном размере)[565].

Или, например, под видом исправления кадастровой ошибки лица пытаются присвоить чужую территорию. Допустим, правообладатель провел межевание

---

[564] См. об этом подробнее: Землеустроительная экспертиза – спор по границе земельного участка // URL: http://kadastr61.ru/forum/topic.html?id=4 (дата обращения 15.11.2012 г.).

[565] См. об этом подробнее: Прокурор Краснодарского края утвердил обвинительное заключение по уголовному делу о приобретении права на чужое недвижимое имущество путём обмана в особо крупном размере // URL: http://procrf.ru/news/79948-prokuror-krasnodarskogo-kraya-utverdil.html (дата обращения 17.11.2012 г.).

земельного участка, поставил его на государственный кадастровый учет, получил свидетельство о праве собственности и продал участок. Его сосед передвинул забор (покупатель же не знает, где он должен стоять) и начал проводить межевание своего земельного участка, в ходе которого и обнаружилось наложение границ земельных участков. В таком случае факт переноса забора может быть выявлен при проведении судебной землеустроительной экспертизы[566]. Однако даже по итогам судебного разбирательства не всегда можно вернуть границы земельного участка в исходное положение.

Например, по делу, рассмотренному Арбитражным судом Северо-Кавказского округа, Российская Федерация лишилась части земельного участка, занятого Войсковой частью. Войсковая часть обратилась в суд с исковым заявлением к акционерному обществу, администрации муниципального района и управлению Росреестра, в котором просила признать незаконным постановление администрации района о предоставлении земельного участка в собственность акционерному обществу и недействительным договор купли-продажи этого участка, а также отсутствующим право собственности акционерного общества на земельный участок и обязать управление Росреестра аннулировать запись в ЕГРП.

По заказу акционерного общества, которое обладало правом постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, в 2013 г. был изготовлен межевой план, содержащий заключение кадастрового инженера о наличии кадастровой ошибки при уточнении местоположения границ и площади смежного участка, принадлежащего войсковой части. В соответствии с этим межевым планом границы участка, принадлежащего войсковой части, существенно изменились.

Судом было установлено, что на тот момент ни территориальным управлением Росимущества, ни акционерным обществом, ни кадастровой палатой не были приняты во внимание сведения о ранее учтенном участке,

[566] См. об этом подробнее: Землеустроительная экспертиза – спор по границе земельного участка // URL: http://kadastr61.ru/forum/topic.html?id=4 (дата обращения 15.11.2012 г.).

предоставленном акционерному обществу, а также сведения, содержащиеся в ГКН, в том числе о конфигурации участка и местоположении его границ.

Эти обстоятельства привели к тому, что акционерному обществу при переоформлении права фактически был предоставлен в собственность иной земельный участок, часть из которого образована за счет земель, находящихся в федеральной собственности, и предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование войсковой части.

В ходе судебного разбирательства акционерное общество осуществило продажу принадлежащего ему спорного земельного участка.

Принимая во внимание, что по спорному договору купли-продажи акционерному обществу фактически была отчуждена часть земель, находящихся в федеральной собственности и принадлежащих войсковой части на праве постоянного (бессрочного) пользования, суд пришел к выводу о том, что названный договор нарушает права истца как землепользователя, и такой договор в силу ст. 166 и 168 ГКРФ подлежит признанию ничтожным по его иску. Однако требования войсковой части о применении последствий недействительности ничтожной сделки в виде признания права собственности акционерного общества на земельный участок отсутствующим, и возложении на управление Росреестра обязанности аннулировать запись в ЕГРП удовлетворению не подлежат, поскольку к моменту принятия решения судом земельный участок продан акционерным обществом другому лицу[567].

Основная проблема, по мнению сотрудников АНО БТИ, заключается в том, что «имеющиеся в нормах от Минэкономразвития РФ требования к результатам кадастровых работ формальны, бюрократичны, касаются административного регламентирования, но не содержат значимых и четких технических требований, таких как требования по степени сгущения сети, по точности плановых и

[567] Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 апреля 2015 г. № Ф08-1322/2015 по делу № А63-1135/2014 // СПС «Консультант Плюс».

высотных привязок, по условным изображениям, по нормам сдачи-приемки результатов работ по качеству и количеству»[568].

Парадокс заключается в том, что проверяющие лица –Кадастровая палата, проверяют только соответствие документов требованиям инструкций Минэкономразвития РФ[569] и указаниям Росреестра, а качество работ в натуре никто не проверяет. Провести проверку правильности определения координат характерных точек границ земельного участка в натуре гражданин, то есть сам заказчик кадастровых работ, не способен: он, как правило, не знает ни геодезии, ни топографии, не имеет дорогостоящих геодезических приборов и не умеет ими пользоваться. Получается, что результаты геодезических замеров в натуре, являющиеся основой основ качества результатов работ кадастрового инженера, на стадии исполнения и сдачи работ по договору с заказчиками никем не контролируются[570]. Выходит, что до сдачи работ Кадастровая палата и кадастровый инженер вроде бы противники, и инженер выступает на стороне гражданина. Однако после сдачи–приемки результатов кадастровых работ (т.е. после проведения кадастрового учета), кадастровый инженер и Кадастровая палата становятся союзниками и «дружат» против граждан[571].

Таким образом, «можно с уверенностью утверждать, что границы абсолютного большинства поставленных на кадастровый учет в ГКН земельных участков, будучи вынесенными на местность по координатам указанным в ГКН, не совпадут с фактическими границами участка на местности на величины, значительно превосходящие не только допустимые ошибки, но и здравый смысл»[572]. Вероятность того, что участок окажется в том месте, где его выделяли, по данным ГКН составляет порядка 30%. Иными словами, от своего

---

[568] АНО БТИ: мертвые уши, ч. 2. Кто такие ФКП и КИ по отношению друг к другу? // URL: http://www.anobti.ru/arc/2012/12091300.shtml (дата обращения 17.11.2012 г.).

[569] Например, согласно Письму Минэкономразвития РФ от 18 марта 2011 г. № Д23-1102 несоответствие площади и координат характерных точек границы земельного участка, указанных в межевом плане и схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории, не может являться основанием для приостановления или отказа в осуществлении государственного кадастрового учета. // URL: http://kispb.ru/legislation/prikazi-minekonomrazvitia (дата обращения 17.11.2012 г.).

[570] См.: АНО БТИ: мертвые уши, ч. 2. Кто такие ФКП и КИ по отношению друг к другу? // URL: http://www.anobti.ru/arc/2012/12091300.shtml (дата обращения 17.11.2012 г.).

[571] См.: Там же.

[572] АНО БТИ: Мертвые уши. Кто ответит за нелепость государственного кадастра недвижимости? // URL: http://www.anobti.ru/arc/2012/12091100.shtml (дата обращения 17.11.2012 г.).

первоначального местоположения он может быть на расстоянии как 30 см, так и 30 метров[573].

Исходя из вышеизложенного, становится очевидным ответ на вопрос, почему установление границ земельных участков на местности в соответствии с Законом о ГКН не является обязательным, а в отдельных случаях фактически запрещается. Ведь по большей части участки в натуре окажутся, если их границы устанавливать по документам ГКН, совсем не там, где они располагались десятилетиями и где их правообладатели «привыкли их видеть». Получается, что для органов государственной власти (разрабатывавших и принимавших Закон о ГКН, ведущих ГКН, налоговых органов) неважно, где конкретно на местности располагается каждый земельный участок и соответствует ли он в точности сведениям о нем, имеющимся в ГКН. Так, например, по мнению генерального директора ГУПМО «Московское областное бюро технической инвентаризации» В. Денисова, «сдвиги участка вправо-влево по документам для любого гражданина особого значения не имеют, если нет спора о границах». Поэтому вовлекать в процедуру внесения в ГКН измененных сведений о земельном участке при исправлении кадастровой ошибки самих граждан нецелесообразно и неэффективно. В связи с этим, такие ошибки В. Денисов предлагал исправлять на уровне органа кадастрового учета[574], что и было, как указывалось выше, воспринято законодателем при принятии Закона о комплексных кадастровых работах.

Итак, на основании вышеизложенного можно сказать, что в настоящее время установить границы участков на местности далеко не всегда представляется возможным в связи с ошибками в координатах характерных точек участков, сведения о которых содержатся в ГКН. Задача по устранению ошибок и соответственно разрешению споров по поводу границ земельных участков практически полностью возложена на их правообладателей. Орган кадастрового

---

[573] Махов Д.А. Вынос границ земельных участков в натуру на местности (восстановление границ) // URL: http://www.ramgeo.ru/services/boundaries (дата обращения 15.11.2012 г.).

[574] См.: Большинство граждан заинтересовано в том, чтобы их имущество обрело атрибуты собственности // Ежедневные новости Подмосковья. 2012. № 210. (URL: http://enp-mo.ru/articles/articles_3785.html (дата обращения 15.11.2012 г.)).

учета в соответствии с законодательством не участвует в обмерах земельных участков, что фактически снимает с него ответственность за ошибки в ГКН. По нашему мнению, указанные проблемы могут быть решены только в случае, если орган кадастрового учета сам будет осуществлять кадастровые работы с обязательным выездом на местность.

§ 6.4. Проблемы привлечения к ответственности лиц, виновных ошибках, содержащихся в кадастре

Из смысла определений понятий кадастровой и технической ошибки, содержащихся в Законе о ГКН, следует, что фактически виновником технической ошибки является орган кадастрового учета, а виновником кадастровой ошибки – кадастровый инженер. Что касается органа кадастрового учета в последнем случае, то, с одной стороны, его вина заключается в том, что он без надлежащий проверки занес сведения, содержащиеся в межевом плане, в ГКН. Но, с другой стороны, законодательством не предусмотрена обязанность органа кадастрового учета по проведению экспертизы документов, представленных на кадастровый учет и сведений, содержащихся в них. Поэтому, получается, что кадастровая ошибка может возникнуть только по вине кадастрового инженера. Интересно, что государство таким образом фактически отстраняется от ответственности за правильность и достоверность сведений о земельном участке (и других объектах недвижимости), содержащихся в ГКН.

За нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности действующим законодательством предусмотрена возможность применения мер административной, уголовной и гражданской ответственности.

Применение мер **административной ответственности** возможно в результате совершения лицом административного правонарушения. В соответствии со ст. 14.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) несвоевременное или неточное внесение

сведений о недвижимом имуществе в ГКН, незаконный отказ в предоставлении или несвоевременное предоставление сведений ГКН должностными лицами органа кадастрового учета, или подведомственных данному органу государственных учреждений влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1000 до 2000 рублей (ч. 1, 2).

Внесение кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых они были подготовлены, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа в размере от 30 000 до 50 000 рублей или дисквалификацию на срок до 3 лет (ч. 4). Надо отметить, что приведенная норма в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 228-ФЗ[575] изложена в новой редакции, ранее штраф для кадастрового инженера составлял 5 000 рублей.

Субъектами административных правонарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена в ч. 1 и 2 ст. 14.35 КоАП РФ, являются должностные лица Росреестра или Кадастровой палаты, а в ч. 4 данной статьи – кадастровые инженеры. С субъективной стороны правонарушения, предусмотренные в ч. 1 и 2 данной статьи, могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности, а в ч. 4 – только умышленно. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.35 КоАП РФ, рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1), а возбуждаются прокурором (ч. 1 ст. 28.4).

Итак, статьей 14.35 КоАП РФ в отношении кадастрового инженера предусмотрена ответственность в виде наложения административного штрафа или дисквалификации на срок до 3 лет. Между тем, возможность применения дисквалификации ставится в научной литературе под сомнение[576]. Дело в том, что

---

[575] Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4354.

[576] См.: Федоренко Ю.В. Ответственность как важное условие становления института кадастровых отношений // Правовая политика современной России: реалии и перспективы: материалы науч.-практ. конф., посвящ. 75-летию образования Иркутской области. Иркутск, 10 ноября 2012 г. / ФГБОУ ВПО «ИГУ», Юрид. Ин-т. – Иркутск: Изд-во

в ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ установлен закрытый перечень лиц, к которым применим такой вид административного наказания. Дисквалификация, согласно данной норме, может быть применена, в частности, к лицам, замещающим должности государственной гражданской и муниципальной службы, к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к лицам, являющимся работниками многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг или работниками государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и кадастрового учета недвижимого имущества.

Кадастровый инженер, полагает Ю.В. Федоренко, гипотетически может войти в этот перечень, но только в случае осуществления предпринимательской деятельности без образования юридического лица. Вместе с тем, согласно положениям ст. 31 Закона о ГКН, кадастровый инженер может осуществлять кадастровую деятельность, как в качестве индивидуального предпринимателя, так и в качестве работника юридического лица на основании трудового договора с таким юридическим лицом – по своему выбору. Поэтому, вероятнее всего, реальная ответственность за внесение заведомо ложных сведений в указанные документы, будет сведена к штрафу[577].

Такой вывод подтверждается практикой. Так, прокуратурой Кировского района г. Астрахани в ходе проведения проверки соблюдения законодательства о кадастре и кадастровой деятельности в деятельности ООО «Земельный геоинформационный центр» было установлено, что использованные кадастровым инженером координаты, при подготовке межевых планов двух земельных участков, не соответствовали фактическим координатам, сведения о которых

ИГУ, 2012. С. 280 // URL: http://vsgp.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=130:2012-12-19-07-18-24&catid=48:2012-12-19-06-49-57&Itemid=233 (дата обращения 3.09.2013 г.).

[577] См.: Там же.

содержатся в картографо-геодезическом фонде. В этой связи прокуратурой района в отношении кадастрового инженера было возбуждено административное дело по ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ (внесение лицом, осуществляющим кадастровую деятельность, заведомо ложных сведений в межевой план), виновное лицо привлечено судом к административной ответственности в виде штрафа[578].

Проверкой прокуратуры города Самары было установлено, что в феврале 2013 г. кадастровый инженер подготовил межевой план земельного участка. При этом кадастровым инженером была изменена конфигурация границ путем сужения внешних границ участка. В своем заключении кадастровый инженер обосновал, что причиной несоответствия фактического местоположения земельного участка сведениям ГКН явилась ошибка оборудования и, как следствие, неправильное определение координат участка. Однако доводы прокуратуры о виновности кадастрового инженера и внесении им заведомо ложных сведений в межевой план признаны обоснованными. Мировым судьей судебного участка № 36 Самарской области 11 апреля 2013 г. было рассмотрено дело об административном правонарушении по ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, возбужденное прокуратурой г. Самары. Постановлением судьи кадастровому инженеру назначено административное наказание в виде штрафа в размере 5 000 рублей[579].

В Кадастровую палату Республики Татарстан поступило заявление об исправлении кадастровой ошибки в отношении земельного участка, находящегося в Лаишевском районе. Специалисты увидели, что исправление ошибки влечет за собой существенное смещение границ. То есть, образованные в результате раздела (межевания) одного участка новые два оказываются далеко от фактического местоположения. В целях проверки достоверности сведений, указанных в межевых планах, Управлением Росреестра была организована выездная проверка. Выяснилось, что границы участков на местности не

[578] См.: Выявлены нарушения при межевании земельных участков // URL: http://procrf.ru/news/127398-vyiyavlenyi-narusheniya-pri-mejevanii.html (дата обращения 17.06.2013 г.).

[579] См.: По постановлению прокуратуры к административной ответственности привлечен кадастровый инженер, внесший заведомо ложные сведения в межевой план земельного участка по ул. Ленинской в г. Самаре // URL: http://procrf.ru/news/114998-po-postanovleniyu-prokuraturyi-k.html (дата обращения 22.04.2013 г.).

установлены. А значит невозможно установить и факт кадастровой ошибки. В ходе расследования предположение о том, что в межевые планы включены недостоверные сведения о границах земельных участков, подтвердилось. 26 октября 2012 г. мировой суд Приволжского района Казани признал кадастрового инженера виновным и в виде наказания присудил ему штраф в размере 5000 рублей[580].

Кунгурской городской прокуратурой по обращению филиала Кадастровой палаты по Пермскому краю проведена проверка, в ходе которой было установлено, что Ж-в, являясь кадастровым инженером, подготовил межевой план земельного участка. При этом в акте согласования границ земельного участка была сделана отметка о согласовании границ с собственником смежного участка. Однако собственник смежного земельного участка о согласовании границ не извещался, границы участка не согласовывал. В дальнейшем данный межевой план был представлен в Кадастровую палату. Кунгурским городским прокурором в отношении кадастрового инженера Ж-ва возбуждено производство по делу об административном правонарушении. Решением мирового судьи судебного участка № 144 Кунгурского городского округа Пермского края Ж-в привлечен к административной ответственности в виде штрафа в размере 5 000 рублей[581].

Тем не менее, можно возразить Ю.В. Федоренко относительно того, что в отношении кадастрового инженера возможно применение административной ответственности в форме дисквалификации в случае осуществления им предпринимательской деятельности без образования юридического лица. Действительно, п. 2 ч. 7 ст. 29 Закона о ГКН предусмотрено, что квалификационный аттестат кадастрового инженера аннулируется, в частности, в случае поступления в квалификационную комиссию сведений о вступлении в законную силу приговора суда, предусматривающего наказание в виде лишения

---

[580] См. об этом подробнее: В Татарстане завершилось судебное расследование по факту самовольного захвата земельного участка, совершенного под видом кадастровой ошибки // URL: http://www.gisa.ru/90931.html?from_email=Y (дата обращения 17.11.2012 г.).

[581] См.: В Кунгуре кадастровый инженер привлечен к ответственности // URL: http://kungur-online.ru/?p=43259 (дата обращения 13.04.2015 г.).

кадастрового инженера права осуществлять кадастровую деятельность в течение определенного срока, или решения суда, предусматривающего административное наказание в виде дисквалификации кадастрового инженера и соответственно лишения его права осуществлять кадастровую деятельность в течение определенного срока. Однако, согласно ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности государственной гражданской и муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность. Предпринимательская деятельность по осуществлению кадастровых работ (кадастровая деятельность) в данной норме не указана. Следовательно, применение дисквалификации к кадастровому инженеру, осуществляющему предпринимательскую кадастровую деятельность, будет противоречить ст. 3.11 КоАП РФ[582].

Учитывая вышесказанное надо отметить, что в случае, когда кадастровый инженер осуществляет свою деятельность в качестве работника юридического лица на основании трудового договора, то к административной ответственности в

[582] Однако нельзя не отметить, что в практике встречаются дела об административных правонарушениях, в результате рассмотрения которых кадастровые инженеры дисквалифицируются. Так, житель с. Зубово Уфимского района (Республика Башкортостан), имеющий в собственности земельный участок площадью 15 соток, обратился к кадастровому инженеру с просьбой составить уточненный межевой план принадлежащего ему земельного участка. При этом за вознаграждение в размере 2 000 руб. он предложил внести в межевой план заведомо недостоверные сведения, согласно которым площадь земельного участка составила более 50 соток.
В связи с этим, прокуратура района в отношении кадастрового инженера возбудила административное дело по ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ (внесение лицом, осуществляющим кадастровую деятельность, заведомо ложных сведений в межевой план), по результатам рассмотрения которого суд признал инженера виновным и назначил ему наказание в виде дисквалификации сроком на 1 год 6 месяцев. (URL: http://procrf.ru/news/75676-po-rezultatam-proverki-prokuraturyi.html (дата обращения 26.10.2012 г.)).

форме дисквалификации привлекается руководитель этого юридического лица. Данный вывод находит свое подтверждение в судебной практике. Так, постановлением мирового судьи судебного участка № 216 Туапсинского района Краснодарского края от 17 мая 2011 г. Молчанов Н.Г. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, и подвергнут административному наказанию в виде дисквалификации сроком на 1 год. Из материалов дела усматривается, что 21 июня 2010 г. был подготовлен межевой план земельного участка, в который были внесены заведомо ложные сведения, в результате чего площадь участка увеличилась на 284 квадратных метра. Данный межевой план был подписан генеральным директором ООО «Геологическое универсальное предприятие «Комитет землеустройства и кадастра объектов недвижимости» Молчановым Н.Г. Верховным судом РФ судебные акты по данному делу оставлены без изменения[583].

Надо сказать, что рассматриваемое правонарушение является весьма «популярным» среди кадастровых инженеров. Так, например, за год 12 кадастровых инженеров в Татарстане попали в поле зрения прокуратуры. Каждый из них пытался внести в межевой план ложные сведения: о границах земельного участка, согласовании границ, наличии кадастровой ошибки. Последнее является одним из самых распространенных противоправных действий с целью самозахвата земли. В результате уточнения координат участка под видом исправления кадастровой ошибки (неточности в расчетах определения местоположения границ) случается, что участок вдруг оказывается на соседней улице или на противоположном конце населенного пункта[584].

С.М. Трошина подробно описывает в своей статье схемы совершения мошеннических действий при проведении работ по межеванию земель. В частности, обрисована схема мошенничества, используемая кадастровыми инженерами при определении границ земельного участка, осуществляемая с

---

[583] Постановление Верховного Суда РФ от 14 февраля 2012 № 18-АД12-4; Постановление Верховного Суда РФ от 14 февраля 2012 № 18-АД12-2 // СПС «Консультант Плюс».

[584] Двенадцать кадастровых инженеров в Татарстане попали в поле зрения прокуратуры за год с небольшим // URL: http://www.tatar-inform.ru/news/2014/02/25/396092/ (дата обращения 25.02.2014 г.).

целью незаконного изъятия (самозахвата) участка и обращения его в свою пользу или в пользу третьих лиц при помощи внесения в межевой план координат земельного участка, не соответствующих координатам на местности. По фиктивным координатам получается, что земельный участок не существует либо по координатному плану территории на одном земельном участке «лежит» другой[585].

Что касается несвоевременного предоставления сведений ГКН работниками Кадастровых палат, то за такие действия (бездействие) они могут быть привлечены к ответственности не только по ч. 2 ст. 14.35, но и по ст. 5.63 КоАП РФ, согласно которой нарушение работником государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области кадастрового учета недвижимого имущества, порядка предоставления государственной услуги, повлекшее непредоставление государственной услуги заявителю, либо предоставление услуги с нарушением установленных сроков, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, - влечет наложение административного штрафа на таких работников от 1 000 до 1 500 рублей.

Так, факты нарушения сроков предоставления гражданам кадастровых паспортов объектов недвижимости были выявлены прокуратурой при проверке филиала Кадастровой палаты по Архангельской области. По итогам проверки в отношении начальника отдела предоставления сведений Кадастровой палаты возбуждено два дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 5.63 КоАП РФ. Суд признал начальника отдела виновным в совершении административных правонарушений и назначил наказание в виде штрафа в размере 1000 рублей за каждое административное правонарушение[586].

Техническая ошибка, по сути, заключается в неточном внесении сведений о недвижимом имуществе в ГКН должностными лицами органа кадастрового учета.

---

[585] Трошина С.М. Организованная преступность и межевание земель // Законодательство и экономика. 2013. № 10.

[586] См.: Тысяча рублей за каждый не вовремя выданный кадастровый паспорт // URL: http://vdvsn.ru/novosti/region/tysyacha_rubley_za_kazhdyy_ne_vovremya_vydannyy_kadastrovyy_pasport/ (дата обращения 29.05.2013 г.).

Возбуждение по данному факту дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 14.35 КоАП РФ представляется крайне маловероятным. Если в случае, когда Кадастровая палата отказывается своевременно выдавать соответствующие документы, недовольный заявитель теоретически может пожаловаться в прокуратуру, то в ситуации, когда заявителю удалось исправить ошибку в ГКН, едва ли ему придет в голову тратить свое время на составление и подачу жалоб. Кроме того, проведение прокурорской проверки после устранения ошибки в ГКН является фактически бессмысленным.

К **уголовной ответственности** может быть привлечен работник Кадастровой палаты на основании ст. 170 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ). В соответствии с указанной нормой умышленное искажение сведений ГКН, а равно занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, наказываются штрафом в размере от 200 000 до 500 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет, либо обязательными работами на срок до 360 часов с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Субъектом данного преступления является только то должностное лицо, в полномочия которого входит внесение сведений в ГКН. Субъективная сторона заключается в прямом умысле, мотив преступления – в корыстной или иной личной заинтересованности.

Искажение сведений ГКН сотрудником органа кадастрового учета может квалифицироваться не только по ст. 170 УК РФ, но и по ст. 285 (злоупотребление должностными полномочиями), ст. 292 (служебный подлог). Так, например, в Ставрополе было возбуждено уголовное дело в отношении инженера отдела обработки информации № 2 филиала Кадастровой палаты по Ставропольскому краю. По данным следствия 22 сентября 2010 г. подозреваемая при составлении

акта определения кадастровой стоимости земельных участков изменила удельный показатель кадастровой стоимости одного из земельных участков с 1131,26 руб. за квадратный метр на 5,42 руб. В последующем указанный земельный участок был передан в собственность организации по выкупной цене 169 973 руб., что повлекло изменение общей кадастровой и выкупной стоимости земельного участка. Изменения, внесенные подозреваемой в ГКН повлекли причинение ущерба государству более чем на 35 миллионов рублей[587].

Надо отметить, что, несмотря на тяжесть преступления, предусмотренного ст. 170 УК РФ, за его совершение наказания в виде лишения свободы не предусмотрено, а размер штрафа существенно увеличился только с июля 2015 г.

В связи с высокой опасностью данного преступления и значительными размерами вреда, который может быть причинен в результате его совершения, необходимо поддержать предложения Р.В. Хомутова о необходимости более точного описания в законе объективных признаков преступления, предусмотренного ст. 170 УК РФ, чтобы уголовную ответственность влекли и однократно совершенные действия, указанные в ней[588].

Надо сказать что преступление, предусмотренное ст. 170 УК РФ, достаточно редко регистрируется компетентными органами. Н.А. Лопашенко, подробно исследовавшая статистику данного деяния, указывала, что с 1997 по 2005 год в России по ст. 170 УК РФ было возбуждено всего 106 уголовных дел в отношении 44 человек[589]. В 2002 г., 2006 г., 2008 -2011 г.г. по ст. 170 УК РФ не было осуждено ни одного человека[590]. Причиной данного факта может являться латентность данного преступления, как следствие, неотражение его в уголовной

---

[587] В Ставрополе сотрудницу земельной кадастровой палаты края подозревают в причинении государству ущерба на 35 миллионов рублей // URL: http://news.1777.ru/incidents/14384-sotrudnicu-zemelnoy-kadastrovoy-palaty-kraya-podozrevayut-v-prichinenii-gosudarstvu-uscherba-na-35-millionov-rubley.html (дата обращения 22.04.2013 г.).

[588] Хомутов Р.В. Ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ): автореф. дис. …канд. юрид. наук. 12.00.08. – Краснодар, 2014. С. 10.

[589] Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономики: Авторский комментарий к уголовному закону (раздел VIII УК РФ) (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2006. - 720 с. // СПС «Консультант Плюс».

[590] См. подробнее: Гостев А.А. Уголовно-правовые проблемы охраны земли // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2009. № 8; Хомутов Р.В. Ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ): автореф. дис. …канд. юрид. наук. 12.00.08. – Краснодар, 2014. С. 3.

статистике[591]. Высокая степень латентности преступления обусловливается, в частности, недостаточной четкостью и полнотой правового регулирования порядка кадастрового учета; недооценкой общественной опасности деяния; высокой латентностью и ресурсоемкостью собирания доказательств[592].

В юридической литературе высказано мнение о том, что по статье 170 УК РФ к уголовной ответственности может быть привлечен кадастровый инженер[593]. Если заведомо ложные сведения в межевой план, акт согласования местоположения границ земельных участков, технический план или акт обследования внесены из корыстной или иной личной заинтересованности, то к лицу, осуществляющему кадастровую деятельность, применяется не административная ответственность по ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, а уголовная ответственность по ст. 170 УК РФ[594].

С данным утверждением трудно согласиться, так как кадастровый инженер не является должностным лицом органа кадастрового учета, уполномоченным на внесение сведений об объектах недвижимости в ГКН, в связи с чем он не может являться субъектом преступления, предусмотренного ст. 170 УК РФ.

Внесение кадастровым инженером в межевой план земельного участка ложных сведений в отдельных случаях квалифицируется не как административное правонарушение, а как преступление, но не по ст. 170, а по иным статьям УК РФ в зависимости от мотивов и последствий совершенного деяния. Так, выше приводился пример, когда в результате сговора заказчика с кадастровым инженером последний составил межевой план земельного участка с координатами характерных точек границ, которые фактически являлись координатами характерных точек границ другого земельного участка, являвшегося муниципальной собственностью. В том случае было возбуждено

---

[591] Русанов Г.А. Преступления в сфере экономической деятельности: учебное пособие. – М.: Проспект, 2011. -264 с. // СПС «Консультант Плюс».

[592] См.: Учебно-практический комментарий к Уголовному кодексу РФ / Под ред. А.Э. Жалинского. - М., 2005. С. 513.

[593] См., напр., Афонина А.В. Комментарий к Федеральному закону от 24.07.2007 № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" (постатейный). 2-е изд. (комментарий к статье 29) // СПС «Консультант Плюс». 2010.

[594] См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. – М.: Проспект, 2011. – 1296 с. (автор комментария к статье 14.35 Овчарова Е.В.) // СПС «Консультант Плюс».

уголовное дело в отношении жителей города-курорта Анапа и жителя г. Краснодара, обвиняемых в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество, то есть приобретение права на чужое имущество путём обмана группой лиц по предварительному сговору, в особо крупном размере)[595], что на тот момент явилось, по нашему мнению, адекватной квалификацией указанных деяний.

На создание нового эффективного механизма оперативного реагирования и пресечения нарушений имущественных прав, а также на снижение количества нарушений имущественных прав в сфере оборота объектов недвижимости[596], одним из которых является умышленное внесение заведомо ложных сведений в документы, подготавливаемые в результате выполнения кадастровых работ, направлены нормы новой ст. 170.2 Уголовного кодекса РФ[597]. Данная статья предусматривает уголовную ответственность не только за умышленное внесение кадастровым инженером в межевой план заведомо ложных сведений, но и за подлог документов, на основании которых был подготовлен межевой план, при условии, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству. Наказание за данное деяние предусмотрено в виде штрафа в размере от 100 000 до 300 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 до 2 лет, либо лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет, либо обязательных работ на срок до 360 часов.

Обращает на себя внимание то, что лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет, согласно ст. 170.2 УК РФ, должно применяться к кадастровому инженеру, совершившему указанное преступление, в качестве основного наказания. В

---

[595] См. об этом подробнее: Прокурор Краснодарского края утвердил обвинительное заключение по уголовному делу о приобретении права на чужое недвижимое имущество путём обмана в особо крупном размере // URL: http://procrf.ru/news/79948-prokuror-krasnodarskogo-kraya-utverdil.html (дата обращения 17.11.2012 г.).

[596] См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=632682-6&02 (дата обращения 24.02.2015 г.).

[597] Статья 170.2 Уголовного кодекса РФ введена Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4354.).

соответствии с ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ дисквалификация за совершение административного правонарушения кадастровым инженером может быть применена к нему также в качестве основного вида административного наказания и тоже на срок до 3 лет. Нельзя не отметить, что данные меры (дисквалификация и лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью) по своей сущности во многом совпадают[598]. В этой связи норма, закрепленная в ч. 1 ст. 170.2 УК РФ, согласно которой действия кадастрового инженера, которыми причинен крупный ущерб гражданам, организациям или государству, наказываются также как административное правонарушение, которое не предполагает нанесение кому бы то ни было какого-либо вреда, вызывает некоторое недоумение. И только ч. 2 ст. 170.2 УК РФ, где речь идет о причинении кадастровым инженером особо крупного ущерба, предусматривает применение наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве дополнительного к штрафу в размере от 200 000 до 500 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет, либо к исправительным работам на срок до 1 года.

Представляется, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью должно применяться в качестве обязательного дополнительного наказания и по ч. 1 и по ч. 2 ст. 170.2 УК РФ. На основании же действующей редакции нормы, закрепленной в ч. 1 ст. 170.2 УК РФ, можно сделать вывод о том, что за совершение уголовного преступления к кадастровому инженеру возможно применение такой же меры ответственности, как и за совершение административного правонарушения. Предлагается соответствующие изменения внести и в ст. 170 УК РФ для того, чтобы такой вид наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, применялся к сотрудникам Росреестра и Кадастровой палаты, совершившим соответствующее преступление, в качестве

[598] Подробнее см.: Кузнецов А.П., Макарейко Н.В. Соотношение дисквалификации и лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью // Юрист. 2005. № 2.

обязательного дополнительного, а не одного из основных видов наказаний, как это предусмотрено сейчас.

Нельзя не отметить, что в отличие от мошенничества, за совершение которого ст. 159 УК РФ установлено наказание вплоть до лишения свободы, ст. 170.2 УК РФ ничего подобного для кадастровых инженеров не предусматривает.

Помимо этого, думается, что нормы, закрепленные в ст. 170.2 УК РФ будут «работать» только при наличии особой бдительности и заинтересованности органов кадастрового учета и Прокуратуры РФ. Ведь если согласно межевому плану земельного участка, содержащему ложные сведения, на кадастровой карте такой участок «становится» на пустое место, т.е. туда, где еще не образованы участки и, соответственно, эти земли находятся в государственной собственности, то «ошибку» может обнаружить только орган кадастрового учета, и то, скорее всего, только в случае, если данный участок по каким-то причинам привлечет его внимание. А если в соответствии с таким межевым планом земельный участок «накладывается» на участок, границы которого точно не установлены, то правообладатель последнего не узнает об этом до тех пор, пока не начнет проводить в отношении него кадастровые работы и кадастровый учет.

Кроме того, при «привлечении кадастровых инженеров к уголовной ответственности нельзя исключить ошибок и злоупотреблений правоохранительных органов»[599], учитывая сложность и специфичность вопросов кадастрового учета, наличие правовой неопределенности по ряду аспектов деятельности, а также слабую компетентность по данному вопросу правоохранительных органов и судов[600].

Итак, за умышленное совершение кадастровой ошибки кадастровый инженер может быть привлечен к административной ответственности и подвергнут штрафу в размере от 30 000 до 50 000 рублей или, возможно, дисквалификации. Если такие действия кадастрового инженера причинили крупный или особо

---

[599] Кувалдин С., Крючкова Е. Земельные участки получат уголовное измерение // URL: http://www.kommersant.ru/doc/2457781 (дата обращения 22.04.2014 г.).

[600] Мнение С. Матвеенко в статье: СРО НП «Кадастровые инженеры» и НП «Национальная палата кадастровых инженеров» предлагают отклонить принятие законопроекта об уголовной ответственности кадастровых инженеров // URL: http://www.gisa.ru/101451.html?searchstring=уголовной__ответственности (дата обращения 22.04.2014 г.).

крупный ущерб, то в зависимости от его размера возможно применение таких мер уголовной ответственности, как штраф в размере от 100 000 до 500 000 рублей, обязательные работы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы.

Действия сотрудника Кадастровой палаты, заключающиеся в умышленном совершении технической ошибки, могут быть квалифицированы по ч. 1 ст. 14.35 или ст. 5.63 КоАП РФ как административное правонарушение или по ст. 170 или 285, 292 УК РФ – как уголовное преступление. Вероятность возбуждения уголовного дела по ст. 170 УК РФ – искажение сведений ГКН – является минимальной по тем же причинам, которые были указаны выше по поводу возбуждения дела об административном правонарушении.

Однако неизменным выводом из вышесказанного является то, что воспроизводя в ГКН ошибку, допущенную умышленно или непреднамеренно кадастровым инженером, орган кадастрового учета не несет за это никакой ответственности. Отсутствие этапа экспертизы представленных на кадастровый учет документов способствует латентности правонарушений и преступлений, связанных с внесением кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка либо карту-план территории.

Если в результате искажения сведений ГКН, несвоевременного или неточного внесения сведений в ГКН физическим или юридическим лицам был причинен вред, то необходимо говорить и о **гражданско-правовой ответственности**. Такой вред должен быть возмещен в полном объеме, хотя это прямо и не предусмотрено Законом о ГКН. В связи с этим возникает вопрос: кто будет нести ответственность за ошибки в кадастре, и за чей счет будет возмещаться вред?[601]

[601] См.: Чаркин С.А. Проблемы исправления ошибок, возникающих в ходе проведения кадастрового учета недвижимости // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 2. С. 16 - 19.

Рассмотрим подробнее вопрос о возможности возмещения имущественного вреда, возникшего у лица вследствие кадастровой или технической ошибки в сведениях ГКН.

В теории гражданского права вред и ущерб нередко отождествляются. По смыслу ст. 1082 ГК РФ вред и убытки совпадают по объему возмещения, полагает Е.Н. Васильева[602]. Следствием денежного выражения имущественного вреда являются убытки, включающие в себя в соответствии со ст. 15 ГК РФ реальный ущерб и упущенную выгоду[603]. Причинение имущественного вреда порождает обязательство между причинителем вреда и потерпевшим, вследствие которого на основании ст. 15 ГК РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере[604]. При этом под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право было нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

В рассматриваемом случае ошибки в ГКН могут повлечь для правообладателя земельного участка дополнительные затраты на проведение повторно кадастровых работ, различных согласований, экспертиз. Значительный ущерб для заинтересованного лица может возникнуть в связи с незаключенной или несвоевременно заключенной сделкой по поводу земельного участка (упущенная выгода). Кроме того, «юридическому лицу может быть причинен имущественный вред, в том числе при нарушении его деловой репутации»[605].

---

[602] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. (постатейный) / Т.Е. Абова, Л.В. Андреева, Е.Б. Аникина и др.; под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт-Издат, 2006. Т. 2. – 1192 с. (комментарий к ст. 637 ГК РФ. Автор – Васильева Е.Н.) // СПС «Консультант Плюс».

[603] Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. / Н.В. Бандурина, А.И. Бибиков, Е.В. Вавилин и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2011. Т. 3. – 574 с. (комментарий к ст. 1064 ГК РФ. Автор - Крашенинников П.В.) // СПС «Консультант Плюс».

[604] Там же.

[605] Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. / Н.В. Бандурина, А.И. Бибиков, Е.В. Вавилин и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2011. Т. 3. – 574 с. (комментарий к ст. 1099 ГК РФ. Автор - Михеева Л.Ю.) // СПС «Консультант Плюс».

Надо отметить, что на практике возможно возникновение ситуаций, когда в результате проведенного кадастрового учета и последующей регистрации права вред причиняется государству. Например, в настоящее время в ГКН содержатся сведения об учтенных земельных участках, находящихся в частной собственности, через которые протекает река. Таким образом, часть водного объекта, находящегося в государственной собственности, располагается на участке, принадлежащем частному лицу. Однако в соответствии с Водным кодексом РФ в отношении водных объектов, находящихся в публичной собственности, речь может идти только о праве пользования. То есть в результате действий кадастрового инженера и органа кадастрового учета лицо может лишиться принадлежащего ему имущества.

В соответствии со ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Однако нельзя не отметить то, что в Законе о ГКН нет норм об ответственности кадастрового инженера. Согласно действующей ч. 1 ст. 34 Закона о ГКН кадастровые инженеры вправе создавать на добровольной основе некоммерческие объединения в форме некоммерческого партнерства, основанного на членстве кадастровых инженеров, в целях, в частности, осуществления контроля за соблюдением таких правил, повышения квалификации кадастровых инженеров. Кадастровый инженер вправе быть членом саморегулируемой организации в сфере кадастровой деятельности.

Шанс привлечь кадастрового инженера к ответственности есть только в том случае, если он состоит в одной из саморегулируемых организаций, устав которой предусматривает добровольное страхование профессиональной ответственности. Правда, сумма страховки обычно невелика – до 30 000 рублей. И вряд ли страховка возместит все деньги, потраченные заказчиком на кадастровые работы. Фактически независимые кадастровые инженеры никакой ответственности не несут. Большинство договоров, которые они заключают с заказчиками, основаны на том, что их клиент получает межевой план на руки и сам направляет

документы в Кадастровую палату. И если Кадастровая палата обнаружит ошибку, нет никакой гарантии, что заказчик сможет найти проштрафившегося кадастрового инженера[606].

В отличие от Закона о ГКН Градостроительным кодексом РФ в качестве цели деятельности саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства предусмотрено осуществление предупреждения причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу и т.п. вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций (ч. 1 ст. 55.1). Кроме того, согласно ч. 1 ст. 55.16 ГрК РФ в пределах средств своего компенсационного фонда саморегулируемая организация несет солидарную ответственность по обязательствам своих членов, возникшим вследствие причинения вреда.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» саморегулируемая организация ***вправе*** применять такие способы обеспечения имущественной ответственности ее членов перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) как создание системы личного и (или) коллективного страхования и формирование компенсационного фонда. То есть содействие со стороны саморегулируемой организации своим членам в плане возмещения вреда, причиненного ими третьим лицам в результате осуществления профессиональной деятельности, является правом, а не обязанностью саморегулируемой организации. Обязанности же саморегулируемой организации по обеспечению имущественной ответственности своих членов, обязательность членства в саморегулируемой организации, а также обязанности по обязательному страхованию своей ответственности самими субъектами соответствующей профессиональной деятельности, предусмотрены в

[606] БТИ - знак гарантии и качества (Тихоокеанская Звезда: можно ли кадастрового инженера за ошибку привлечь к ответственности?) // URL: http://toz.khv.ru/newspaper/nashi_daty/bti_znak_garantii_i_kachestva/ (дата обращения 17.05.2013 г.).

специальных законах (например, Градостроительный кодекс РФ, Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»[607] и др.).

Как указывалось выше, 30 декабря 2015 г. был принят Закон о кадастровых инженерах, которым вносятся существенные изменения в Закон о ГКН. С 1 июля 2016 г. кадастровые инженеры вправе осуществлять свою деятельность только в случае, если они являются членами саморегулируемой организации. В обязанности саморегулируемой организации кадастровых инженеров входит осуществление контроля за соблюдением ее членами требований кадастрового законодательства, стандартов осуществления кадастровой деятельности и правил профессиональной этики кадастровых инженеров (ч. 8 ст. 30 Закона о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.)).

Согласно ч. 2 ст. 29 Закона о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.) обязательным условием принятия физического лица в члены саморегулируемой организации кадастровых инженеров является, в частности, наличие действующего договора обязательного страхования гражданской ответственности кадастрового инженера, размер страховой суммы по которому не может составлять менее 2,5 миллионов рублей (ч. 2 ст. 29, ч. 6 ст. 29.2). В соответствии с ч. 2 ст. 29.2 Закона о ГКН (в ред. от 30.12.2015 г.) убытки, причиненные действиями (бездействием) кадастрового инженера заказчику кадастровых работ и (или) третьим лицам, подлежат возмещению за счет страхового возмещения по договору обязательного страхования гражданской ответственности кадастрового инженера.

Надо отметить, что в первоначальном тексте проекта указанного закона, подготовленном Минэкономразвития РФ, предусматривалось, что кадастровый инженер возмещает убытки за счет страхового возмещения по заключенному им договору индивидуального страхования риска профессиональной ответственности и средств компенсационного фонда саморегулируемой организации, членом которой он является, а при их недостаточности **за счет своего личного**

[607] СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

имущества[608]. Однако в итоговой редакции Закона о кадастровых инженерах не предусмотрено обязательное создание компенсационного фонда саморегулируемой организации, а также возмещение вреда, причиненного в результате действий кадастрового инженера за счет его личного имущества.

Несмотря на то, что размер страховой суммы по договору обязательного страхования гражданской ответственности кадастрового инженера является весьма внушительным, тем не менее, в случае, если в результате его действий лицо лишится принадлежавшего ему земельного участка, то для возмещения причиненного в связи с этим вреда, едва ли будет достаточно суммы в 2,5 миллиона рублей. Кроме того, на момент, когда лицо, которому был причинен вред действиями кадастрового инженера, пожелает предъявить к нему соответствующие требования, ответчик уже может не являться кадастровым инженером, сменить место жительства в пределах Российской Федерации или выехать за ее пределы.

Рассуждая о проблеме возмещения вреда, возникшего в результате действий органа кадастрового учета, С.А. Чаркин сравнивает нормы Законов о ГКН и о регистрации. В п. 3 ст. 31 Закона о регистрации специально оговорено, что вред, причиненный физическим или юридическим лицам в результате ненадлежащего исполнения Росреестром, возложенных на него обязанностей, в том числе в результате внесения в ЕГРП записей, не соответствующих закону, иному правовому акту, правоустанавливающим документам, возмещается за счет казны Российской Федерации в полном объеме. Аналогичного правила для случаев ненадлежащего ведения кадастра недвижимости в законе нет. Таким образом, надо полагать, считает С.А. Чаркин, если ошибку в сведениях ГКН допускает должностное лицо Росреестра и это причиняет имущественный вред лицу, то такой вред должен возмещаться за счет казны Российской Федерации, а если ошибка была допущена по вине или неосторожности кадастрового инженера, осуществлявшего кадастровую деятельность в отношении объекта недвижимости,

---

[608] Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ) // URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/deprealty/doc20120622_01 (дата обращения 21.11.2012 г.).

то ответственность должен нести сам кадастровый инженер[609]. В целях разрешения существующих на практике проблем, автор предлагает законодателю дополнить положения ст. 28 Закона о ГКН, предусмотрев более подробно основания, порядок, источник возмещения вреда, причиненного ненадлежащим проведением кадастрового учета, сопряженного с техническими или кадастровыми ошибками.

На первый взгляд высказанное С.А. Чаркиным предложение является весьма логичным. Однако, принимая во внимание особенности системы кадастрового учета и условий деятельности кадастровых инженеров, установленные действующим законодательством, в данном случае нельзя обойтись просто техническим внесением дополнений в Закон о ГКН, предусматривающих в качестве источника возмещения вреда, в частности, казну государства. Норма, подобная той, что содержится в Законе о регистрации, в случае ее введения в Закон о ГКН о возмещении за счет казны Российской Федерации имущественного вреда, причиненного лицу, ошибкой в сведениях ГКН, не будет согласовываться с иными нормами кадастрового законодательства.

Проблема, помимо прочего, заключается в частности, в том, что кадастровый учет осуществляется не органом государственной власти – Росреестром, а ФГБУ «Кадастровая палата».

В соответствии с ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления или их должностных лиц, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа государственной власти или местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием (ст. 16). Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления либо их должностных лиц, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны

[609] Чаркин С.А. Указ. соч.

Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования (ст. 1069). При этом государственную казну Российской Федерации, казну субъекта РФ составляют средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, ***не закрепленное*** за государственными предприятиями и учреждениями (п. 4 ст. 214).

В то же время, несмотря на то, что Кадастровой палате переданы полномочия федерального органа исполнительной власти, тем не менее, Кадастровая палата не становится от этого органом государственной власти, а является государственным бюджетным учреждением.

В соответствии с п. 1 ст. 123.21 ГК РФ учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления, в частности, управленческих функций некоммерческого характера. Публичная управленческая деятельность – это одна из форм публичной реализации власти. Однако властная деятельность публичного учреждения, его способы управления имеют особый специфический по конкретному объекту и индивидуализированный характер. В отличие от органов государственной власти учреждения не издают нормативных правовых актов, а только их применяют[610].

Учреждение специализируется на оказании публичных (государственных и муниципальных) услуг. Услуги публичного учреждения связаны с реализацией публичной власти[611]. Конечно, полагает В.Е. Чиркин, услуги разных учреждений не одинаковы по содержанию и форме, но, тем не менее, это особый род деятельности, осуществляемой, в конечном счете, от имени государства, субъекта РФ или муниципального образования[612]. Это своего рода исполнительная власть, но власть публичного учреждения имеет *частичный, специализированный и индивидуализированный характер*. Однако публичные учреждения не обладают теми формами принуждения, которые вправе использовать органы публичной

[610] Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права – М.: Норма, 2007. С. 251.

[611] В.Е. Чиркин, в отличие, например от Ю.Н. Старилова, считающего, что государственное учреждение не обладает государственной властью (Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Норма, 2002. С. 418), полагает, что многие публичные учреждения (кроме тех, которые служат просветительским, художественным и т.п. целям) реализуют какую-то долю специфической публичной власти разного рода и в особых формах. (Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права – М.: Норма, 2007. С. 250.).

[612] Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 252.

власти[613]. В отличие от органов государственной власти учреждения, являясь некоммерческими организациями, подлежат государственной регистрации и приобретают статус юридического лица. Юридическое лицо отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом (ст. 56 ГК РФ). Особенности ответственности учреждения по своим обязательствам определяются правилами п. 3 ст. 123.21, п.п. 3 - 6 ст. 123.22 ГК РФ.

Таким образом, нормы, предусмотренные ст. 16 и 1069 ГК РФ не применимы к учреждениям, которым переданы полномочия соответствующих федеральных органов исполнительной власти, т.к. ответственность юридических лиц, и в том числе бюджетных учреждений, регулируется специальными нормами ГК РФ.

Согласно п. 3 ст. 123.21 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях, установленных законом, также иным имуществом. При недостаточности указанных денежных средств или имущества субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения в случаях, предусмотренных п.п. 4 - 6 ст. 123.22 ГК РФ, несет собственник соответствующего имущества. В соответствии с п. 5 ст. 123.22 ГК РФ бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником, а также недвижимого имущества независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счет каких средств оно приобретено.

По обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением **вреда гражданам**, при недостаточности имущества учреждения, на которое в соответствии с абзацем первым п. 5 ст. 123.22 ГК РФ может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения (абз. 2 п. 5 ст. 123.22 ГК РФ)[614]. Тем самым законодатель

---

[613] Там же. С. 253.

[614] Надо отметить, что в п. 10 Устава ФБГУ «ФКП Росреестра», утвержденного Приказом Росреестра от 28 ноября 2014 г. № П/560 закреплена формулировка ныне недействующего п. 2 ст. 120 ГК РФ о том, что собственник

ограничил как категории имущества, на которое может быть обращено взыскание, так и категории споров, оставив возможность привлечения к субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетного учреждения только по обязательствам, связанным с причинением вреда гражданам[615].

Таким образом, из приведенных норм ГК РФ следует, что субсидиарную ответственность за вред, причиненный **гражданам** в результате действия или решения Кадастровой палаты, несет Российская Федерация.

Что касается возмещения вреда, причиненного **юридическим лицам** в результате действия или решения Кадастровой палаты, закон прямо не регулирует этот вопрос. Поэтому в этом случае подлежит применению п. 2 ст. 56 ГК РФ о том, что учредитель юридического лица или собственник его имущества (Российская Федерация в рассматриваемом случае) не отвечает по обязательствам юридического лица.

Однако возможно возникновение ситуации, когда размер причиненного вреда будет весьма значителен и средств, имеющихся в распоряжении ФБГУ «Кадастровая палата», не хватит для покрытия, причиненного в результате его действий (бездействия), ущерба. Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 65 ГК РФ учреждение не может быть признано несостоятельным (банкротом).

Вывод, который следует из приведенных выше нормативных правовых актов, о том, что вред, причиненный юридическому лицу Кадастровой палатой при осуществлении ею полномочий органа государственной власти, в случае недостаточности ее средств, не будет покрываться за счет государственной казны, вызывает некоторое недоумение.

Дело в том, что «в зависимости от характера частичной, специализированной и индивидуализированной публичной власти, которая принадлежит публичным учреждениям, они не одинаковы по своим качествам, в том числе и

имущества бюджетного учреждения НЕ несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения. // Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях: URL: http://www.bus.gov.ru/public/agency/agency.html?agency=210273&activeTab=2 (дата обращения 09.12.2015 г.).

[615] Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1 - 5 / А.В. Барков, А.В. Габов, В.Г. Голубцов и др.; под ред. Л.В. Санниковой. – М.: Статут, 2015. - 662 с. (автор комментария к ст. 123.22 ГК РФ – Барков А.В.) // СПС «Консультант Плюс».

юридическим»[616]. В связи с этим можно выделить два основных вида публичных учреждений: социально-управленческие (например, школы, поликлиники, больницы) и собственно управленческие[617] (Кадастровые палаты). Так вот, если в выборе услуг первых индивид совершенно свободен (в плане обращаться ли вообще в такое учреждение и если обращаться, то – в которое из них), то применительно к услугам вторых индивид никакой свободы не имеет. Если лицу необходимо совершить сделку с земельным участком, то в отношении этого участка в обязательном порядке должен быть проведен кадастровый учет. Для этого заинтересованному лицу придется обратиться в Кадастровую палату, причем на данный момент[618] непременно в отдел филиала Кадастровой палаты по месту нахождения земельного участка (ч. 1 ст. 21 Закона о ГКН).

Получается, что закрепленная в законодательстве необходимость осуществления в отношении земельных участков кадастрового учета, во-первых, не обеспечивается со стороны государства гарантиями признания и подтверждения существования земельного участка с четко установленными характеристиками (о чем говорилось выше), а, во-вторых, за ошибки, допущенные фактически органом государства, который, как представляется, должен всячески способствовать реализации правообладателями земельных участков своих прав и обязанностей, государство перед юридическими лицами не отвечает.

Помимо этого необходимо иметь в виду то, что Кадастровые палаты в субъектах РФ это филиалы ФГБУ. Согласно ст. 55 ГК РФ филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства. Филиалы не являются юридическими лицами. Однако согласно п. 5 ст. 5 Федерального закона «О некоммерческих организациях» ответственность за деятельность своих филиалов несет создавшая

---

[616] Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 260.
[617] См.: Там же. С. 246-260.
[618] Согласно плану мероприятий («дорожной карте») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденному Распоряжением Правительства РФ от 01 декабря 2012 г. № 2236-р (СЗ РФ. 2012. № 50 (часть 6). Ст. 7088.), к марту 2018 г. планируется введение возможности подачи документов для кадастрового учета по экстерриториальному принципу (в любом офисе приема документов вне зависимости от места нахождения объекта недвижимости).

их некоммерческая организация. То есть Кадастровая палата должна нести ответственность за вред, причиненный деятельностью ее филиалов. Между тем, в соответствии с Уставом Кадастровой палаты ее директор несет персональную ответственность за ненадлежащее осуществление ею основных видов деятельности (п. 20.4). В положении о филиале Кадастровой палаты по Москве аналогичная норма закреплена в отношении директора филиала – он несет персональную ответственность за ненадлежащее осуществление филиалом, в том числе его территориальными отделами, основных видов деятельности.

Тем не менее, речь об ответственности самой Кадастровой палаты или ее руководителя может идти только применительно к техническим ошибкам. Отсутствие в законодательстве норм об ответственности органа кадастрового учета за кадастровые ошибки объясняется тем, что, во-первых, кадастровый учет осуществляется не органом государственной власти, а во-вторых, тем, что кадастровый учет – это просто действие по внесению определенных сведений в ГКН, которое не предполагает каких-либо проверок и экспертиз вносимых сведений.

Обнадеживающей в данном вопросе является норма ч. 2 ст. 66 нового Закона о регистрации недвижимости 2015 г., которая прямо предусматривает, что убытки, причиненные лицу в результате ненадлежащего исполнения органом регистрации прав полномочий, установленных данным законом, возмещаются в полном объеме за счет казны Российской Федерации.

Однако при применении этой нормы возможно возникновение рассмотренной выше проблемы. Согласно ч. 4 ст. 3 указанного закона полномочия органа регистрации прав (такие, как выдача документов, подтверждающих осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав; ведение ЕГРН и предоставление сведений, содержащихся в нем) на основании решений федерального органа исполнительной власти (осуществляющего регистрацию и кадастровый учет), вправе осуществлять подведомственное ему федеральное государственное бюджетное учреждение. Причем в целях применения положений данного закона

учреждение, наделенное полномочиями в соответствии с указанными решениями, считается органом регистрации прав. Но в то же время положения данного закона применяются к такому учреждению постольку, поскольку иное не вытекает из существа соответствующих правоотношений.

Итак, на основе вышеизложенного можно сделать следующие выводы. В действующем Законе о ГКН не содержится норм, предусматривающих ответственность кадастрового инженера или органа кадастрового учета за вред, причиненный имуществу гражданина или юридического лица в связи с ненадлежащим исполнением ими обязанностей, возложенных на них законом. В обязанности органа кадастрового учета не входит проверка сведений, содержащихся в представленных на кадастровый учет документах и иных документах, содержащих сведения, подлежащие внесению в соответствии с законом в ГКН. Из этого следует то, что орган кадастрового учета невозможно привлечь к гражданско-правовой ответственности по возмещению вреда лицам, у которых он возник в связи с кадастровой ошибкой. Что касается случаев, когда вред причинен лицу в результате технической ошибки, то в этом случае, по всей видимости, ответственным будет директор филиала Кадастровой палаты или самого ФГБУ. Но остается вопросом, достаточно ли будет у них средств для удовлетворения требований лица, которому был причинен вред. По нашему мнению, показанные выше проблемы могут быть решены, если кадастровые работы и ведение ГКН (в будущем – ведение ЕГРН) будет осуществлять непосредственно сам федеральный орган исполнительной власти. При возложений этих полномочий на подведомственное ему бюджетное учреждение представляется необходимым распространить на юридических лиц норму, содержащуюся в абз. 2 п. 5 ст. 123.22 ГК РФ, о субсидиарной ответственности собственника имущества по обязательствам учреждения в связи с причинением вреда.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование правового регулирования ведения ГКН, как основного источника сведений о земельных участках, в системе других функций управления в сфере использования и охраны земель позволило сформулировать основные цели использования кадастровых сведений, цели, задачи и функции ГКН и кадастрового учета, выявить недостатки правового регулирования взаимосвязей функций управления, а также проблемы в осуществлении управления, возникающие в связи с отсутствием полноты, достоверности и актуальности кадастровых сведений.

С учетом многогранности общественных отношений по управлению в сфере земельных отношений и существующих проблем их правового регулирования в диссертационном исследовании предложены подходы к формулированию определений понятий «управление в сфере использования и охраны земель» и «рациональное использование земель», к построению системы земельных управленческих функций, их типологизации, которые в перспективе могут служить ориентиром для научных исследований по данной теме и являться отправными при конструировании норм, регулирующих осуществление отдельных управленческих функций.

В ходе изучения исторического развития правового регулирования отношений по поводу формирования кадастровых сведений о земельных участках было установлено, что проблема осуществления размежевания земельных участков во все времена являлась весьма острой для руководства России. Попытки переписи, генерального межевания предпринимались неоднократно. Немного смещались акценты в целях проведения этих работ. В отдельные периоды на первый план выходила потребность сбора сведений об экономических характеристиках земельных владений и установления сумм подлежащих уплате налогов. В другие периоды целью являлось именно установление границ земельных участков, их отграничение друг от друга, от государственных земель.

Несмотря на предпринимаемые усилия в этом направлении, ни разу размежевание или опись земель не были доведены до конца, и через некоторое время начинались заново. В настоящее время, несмотря на высокий уровень развития компьютерных технологий, способность компьютерной техники обрабатывать и хранить огромные объемы информации, высокоточное спутниковое геодезическое оборудование, указанная ситуация повторяется. Сейчас на законодательном уровне также как и неоднократно ранее в истории российского землемерия, предпринята попытка проведения комплексных кадастровых работ, которые призваны наполнить кадастр точными сведениями о границах земельных участков. Однако, по мнению автора, аргументированному в диссертации, вряд ли это в ближайшее время приведет к желаемому результату.

В связи с отсутствием предусмотренной законодательством преемственности кадастровой документации, органов, ведущих кадастр земель, кадастровые сведения о земельных участках являются неполными, часто недостоверными, неактуальными. Периодически изменяются требования к системам координат, которые должны использоваться для ведения ГКН. Это приводит к тому, что сведения о земельных участках, занесенные в кадастр, в период действия разных требований не стыкуются между собой. Количество ошибок в ГКН год от года не уменьшается, они только наслаиваются друг на друга так, что понять, какие границы участков считать правильными и какими они были изначально, крайне сложно.

Частые смены системы учета земельных участков не способствуют развитию и увеличению оборота недвижимости, а приводят к путанице в документах, спорам между правообладателями, бюрократической волоките и коррупции, несмотря на вводимые государством механизмы оказания государственных и муниципальных услуг через «Интернет», посредством осуществления межведомственного взаимодействия и многофункциональных центров.

Отсутствие сведений о точных границах земельных участков в ГКН:

не позволяет публичным образованиям осуществлять качественное управление и распоряжение земельными ресурсами;

увеличивает риски приобретателей прав на объекты недвижимости;

снижает инвестиционную привлекательность территорий;

приводит к потере поступлений в муниципальные бюджеты доходов от земельного налога.

Передача полномочий по осуществлению землемерия, которое на протяжении большей части истории его развития в России, было государственной функцией, частным лицам, привело к значительному удорожанию этих работ для существующих и потенциальных правообладателей земельных участков, в том числе и для самого государства, и отсутствию заинтересованности в их проведении.

При этом частые изменения в законодательстве и принятие государственных программ развития данной сферы направлены в основном на перевод всех кадастровых сведений и взаимодействия между органами государственной власти и потребителями их услуг в электронную форму. Безусловно, это важное и прогрессивное направление развития сферы государственных услуг. Однако, представляется, наличие кадастровой информации о земельных участках и ее достоверность имеют первостепенное значение.

На протяжении всей истории развития кадастровых отношений землемерами (писцами, межевщиками, землеустроителями) велся сбор сведений о качественном состоянии земель, о характеристиках, которые влияли на их стоимость. Эти сведения собирались в органах кадастрового учета (Поместной избе, Поместном приказе, Вотчинной коллегии, Народном комиссариате земледелия, земельных комитетах). В 2008 году с введением Закона о ГКН эта система была разрушена, теперь в кадастре содержатся только идентифицирующие и индивидуализирующие признаки земельных участков. Такой подход к формированию кадастровых сведений о земельных участках как объектах налогообложения можно считать упрощенным, но едва ли способствующим точному и справедливому налогообложению по земельному налогу, а также обороту земельных участков и защите прав их правообладателей.

Предлагаемая автором концепция правового регулирования формирования кадастровых сведений о земельных участках, направленная на изменение правовых основ осуществления кадастровой деятельности и кадастрового учета позволит преодолеть указанные проблемы. Имеющийся уровень научных разработок по данной теме, уровень развития информационно-телекоммуникационных систем, спутникового, компьютерного оборудования позволит в ближайшей перспективе наполнить кадастр достоверными и актуальными сведениями о земельных участках.

Дальнейшая разработка концепции правового регулирования формирования кадастровых сведений о земельных участках, ее реализация в российском законодательстве и правоприменении будут способствовать повышению эффективности управления в сфере использования и охраны земель.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные и ненормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

4. Водный кодекс Российской Федерации от 03 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

5. Лесной кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

11. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

12. Федеральный закон от 29 декабря 2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 17

13. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.

14. Федеральный закон от 24 июля 2007 № 221 «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

15. Федеральный закон от 02 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 149.

16. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

17. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

18. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 72.

19. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 51.

20. Федеральный закон от 08 марта 2015 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1416.

21. Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

22. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

23. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

24. Федеральный закон от 26 декабря 1995 № 209-ФЗ «О геодезии и картографии» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 2.

25. Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

26. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

27. Федерального закона от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2881.

28. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

29. Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединениях граждан» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

30. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

31. Федеральный закон от 11 июня 2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

32. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

33. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

34. Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3430.

35. Федеральный закон от 24 июля 2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3617.

36. Федеральный закон от 19 июля 2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной

собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4594.

37. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

38. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

39. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

40. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Российская газета. 05.05.1992. № 102.

41. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

42. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

43. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

44. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

45. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

46. Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

47. Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и

отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 3998.

48. Федеральный закон от 4 октября 2014 № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц» // СЗ РФ. 2014. № 40 (Часть II). Ст. 5315.

49. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

50. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4354.

51. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4359.

52. Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2251.

53. Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7558.

54. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3377.

55. Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» // СЗ РФ. 2011. № 13. Ст. 1688.

56. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости» // Российская газета. 2013. № 163.

57. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости» // СЗ РФ. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4083.

58. Федеральный закон от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6410.

59. Федеральный закон от 29 ноября 2004 № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4840.

60. Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию, принято ВЦИК 14 февраля 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. № 4. Ст. 43.

61. Инструкция по применению Положения о социалистическом землеустройстве, утвержденная Постановлением Наркомзема РСФСР от 11 марта 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. № 39 – 40. Ст. 384.

62. Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии IX созыва» // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

63. Общие начала землепользования и землеустройства, утвержденные Постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. // СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

64. Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

65. Закон РСФСР от 01 июля 1970 г. «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 37.

66. Земельный кодекс РСФСР, утвержденный ВС РСФСР 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

67. Указ Президиума ВС СССР от 26 января 1981 г. № 3819-X «О местных налогах и сборах» // Ведомости ВС СССР. 1981. № 5. Ст. 121.

68. Указ Президиума ВС СССР от 10 апреля 1942 г. «О местных налогах и сборах» // Ведомости ВС СССР. 1942. № 13.

69. Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424.

70. Наставление Правительствующаго сената из Межевой експедиции определенным к государственному земель размежеванию землемерам, С изъяснением, какою методою и верными правилами оное размежевание производить, дачи с ситуациею снимать, и стого генеральной и специальной планы сочинять, С приобщением форм всем письменным землемерами производствам, и что всерьх того в следствие конфирмованных инструкцей землемерам же и межевым канцеляриям с канторами исполнять должно, Что разделяется на пять частей. – Санктпетербург. Сенатская тип., 1766. – 48 с.

71. Инструкция землемерам к генеральному всей Империи нашей земель размежеванию. – Санктпетербург. Печатана при Сенате 13 февр. 1766. – 50 с.

72. Инструкция межевым губернским канцеляриям и провинциальным конторам. – Санктпетербург. Печ. при Сенате маия 25 дня 1766. – 104 с.

73. Инструкция как при размежевании во всем государстве земель межевщикам и прочим, до кого сие принадлежит, поступать. Утверждена маия 13 дня 1754 г. – Санктпетербург. При Имп. Акад. наук июля 7 дня 1754. // Межевая инструкция. – М.: Синодальная тип., 31 августа 1754. – 90 с.

74. Закон о землеустройстве 29 мая 1911 года и изданный на основании сего закона Наказ землеустроительным комиссиям от 19 июня 1911 года. – С-Петербургъ: тип. «Сел. вестн.», 1911. – 163 с.

75. Указ Президента РФ от 11 декабря 1993 г. № 2130 «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость // Российская газета. 1993. № 231.

76. Указ Президента РФ от 30 апреля 1998 № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2020.

77. Указ Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366.

78. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1301 «О внесении изменений в федеральную целевую программу "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2019 годы)» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7157.

79. Постановление Правительства РФ от 07 декабря 2011 г. № 1016 «О лицензировании геодезических и картографических работ федерального назначения, результаты которых имеют общегосударственное, межотраслевое значение (за исключением указанных видов деятельности, осуществляемых в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства)» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7402.

80. Постановление Правительства РФ от 01 июня 2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.

81. Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2012 № 924 «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2012. № 39. Ст. 5266.

82. Постановление Правительства РФ от 05 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

83. Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

84. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2002 № 846 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель» // СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4882.

85. Постановление Правительства РФ от 02 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

86. Постановление Правительства РФ от 03 марта 2007 г. № 139 «Об утверждении Правил установления местных систем координат» // СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1330.

87. Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1463 «О единых государственных системах координат» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 58.

88. Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1709.

89. Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2007 № 590 «О внесении изменений в Правила проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. N 316» // СЗ РФ. 2007. № 39. Ст. 4668.

90. Постановление Правительства РФ от 25 октября 2001 г. № 745 «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002 - 2008 годы)» // СЗ РФ. 2001. № 45. Ст. 4265.

91. Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 560 «Об утверждении подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006 - 2012 годы)» Федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002 - 2008 годы)» // СЗ РФ. 2005. № 39. Ст. 3951.

92. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению» // СЗ РФ. 2009. № 32. Ст. 4038.

93. Постановление Правительства РФ от 10 октября 2013 г. № 903 «О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2019 годы)» // СЗ РФ. 2013. № 42. Ст. 5364.

94. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 539 «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4238.

95. Постановление Правительства РФ от 8 октября 2012 г. № 1024 «Об осуществлении некоторых полномочий и функций учредителя федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5715.

96. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в

предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2829.

97. Постановление Правительства РФ от 05 июня 2008 г. № 433 «Об утверждении Положения о создании геодезических сетей специального назначения» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2722.

98. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2000 г. № 568 «Об установлении единых государственных систем координат» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3389.

99. Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 622 «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 198.

100. Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 876 «Об упорядочении учета плательщиков земельного налога и арендной платы за землю» // СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3623.

101. Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2002 г. № 214 «Об утверждении Положения о государственной экспертизе землеустроительной документации» // СЗ РФ. 2002. № 15.Ст. 1432.

102. Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1993 № 91 «Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 6. Ст. 488.

103. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 1999 г. № 1056 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по земельной политике» // СЗ РФ. 1999. № 40. Ст. 4853.

104. Постановление Правительства РФ от 28 апреля 1995 г. № 439 «О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1966.

105. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 69.

106. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 1995 г. № 1230 «Об утверждении Положения о лицензировании проектно-изыскательских работ, связанных с использованием земель» // СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 5072.

107. Постановление Совмина СССР от 10 июня 1977 г. № 501 «О порядке ведения государственного земельного кадастра» // СП СССР. 1977. № 19. Ст. 119; 1981. № 2. Ст. 3.

108. Постановление Совмина РСФСР от 10 августа 1977 г. № 417 «О порядке ведения государственного земельного кадастра» // СП РСФСР. 1977. № 14. Ст. 144.

109. Постановление Совмина СССР от 31 декабря 1954 № 2529 «О едином государственном учете земельного фонда СССР» // СПС «Консультант Плюс».

110. Постановление Совмина СССР от 12 июля 1962 г. № 730 «Об улучшении государственного учета земель и использования их в сельскохозяйственном производстве» // СПС «Консультант Плюс».

111. Распоряжение Правительства РФ от 01 декабря 2012 г. № 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» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7088.

112. Распоряжение Правительства РФ от 03 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

113. Распоряжение Правительства РФ от 26 мая 2011 г. № 908-р «О межведомственном распределении обязанностей по обеспечению участия Российской Федерации в деятельности Европейской экономической комиссии ООН и Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана и ее вспомогательных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3231.

114. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

115. Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы)» // СЗ РФ. 2001. № 31. Ст. 3295.

116. Приказ Минэкономразвития РФ от 4 апреля 2011 г. № 144 «Об утверждении Порядка кадастрового деления территории Российской Федерации и Порядка присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров» // Российская газета. 2011. № 107.

117. Приказ Минэкономразвития РФ № 42 от 4 февраля 2010 г. «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра недвижимости» // Российская газета. 2010. № 75.

118. Приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» // Официальный «Интернет»-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru.

119. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть II). Ст. 298.

120. Приказ Минсельхоза России от 4 мая 2010 г. № 150 «Об утверждении Порядка государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 32.

121. Приказ Минэкономразвития России от 05 октября 2009 г. № 395 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» // Российская газета. 2009. № 199.

122. Приказ Минэкономразвития РФ от 13 сентября 2011 г. № 473 «О реорганизации федеральных бюджетных учреждений «Кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

123. Приказ Минэкономразвития РФ от 12 августа 2006 № 222 «Об утверждении методических указаний по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка» // Российская газета. 2006. № 212.

124. Приказ Минэкономразвития России от 30 июля 2010 г. № 343 «О порядке взимания и возврата платы за предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, и размерах такой платы» // Российская газета. 2010. № 225.

125. Приказ Минэкономразвития РФ от 04 февраля 2009 г. № 34 «О перечне специальностей среднего профессионального образования, полученных физическими лицами, претендующими на получение квалификационного аттестата кадастрового инженера» // Российская газета. 2009. № 45.

126. Приказ Минэкономразвития России от 22 января 2010 г. № 23 «Об утверждении Положения о составе, порядке работы квалификационной комиссии для проведения аттестации на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, порядке проведения квалификационного экзамена на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, о перечне документов, необходимых для получения квалификационного аттестата кадастрового инженера» (ред. от 18.07.2012) // Российская газета. 2010. № 36.

127. Приказ Минэкономразвития РФ от 15 марта 2010 № 99 «Об утверждении программы квалификационного экзамена на соответствие требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам» // Российская газета. 2010. № 95.

128. Приказ Минэкономразвития России от 18 января 2012 № 14 «Об утверждении методики определения платы и предельных размеров платы за проведение кадастровых работ федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, в целях выдачи межевого плана» // Российская газета. 2012. № 171.

129. Приказ Минэкономразвития России от 17 августа 2012 г. № 518 «О требованиях к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке» // Российская газета. 2013. № 6.

130. Приказ Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков» // Российская газета. 2008. № 260.

131. Приказ Минэкономразвития РФ от 22 октября 2010 г. № 508 «Об утверждении Федерального стандарта оценки "Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)» // СПС «Консультант Плюс».

132. Приказ Минэкономразвития РФ от 13 апреля 2009 г. № 125 «Об утверждении форм заявлений об исправлении технических ошибок в сведениях государственного кадастра недвижимости // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 35.

133. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 10 августа 2012 г. № Д23и-2355 «О статусе сведений ГКН лесных участков» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/references/faq/doc20121213_02

134. Письмо Минэкономразвития РФ от 18 марта 2011 г. № Д23-1102 несоответствие площади и координат характерных точек границы земельного участка, указанных в межевом плане и Схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории, не может являться основанием для приостановления или отказа в осуществлении государственного кадастрового учета. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kispb.ru/legislation/prikazi-minekonomrazvitia

135. Письмо Минэкономразвития РФ от 28 сентября 2009 г. № Д23-3146 «О подготовке межевых планов» // Домашний адвокат. 2009. № 20.

136. Письмо Минэкономразвития РФ от 27 марта 2009 г. № 4448-ИМ/Д23 «Об устранении несоответствий в местоположении границ земельных участков» // Кадастровый вестник. 2009. № 2.

137. Письмо Минэкономразвития РФ от 20 декабря 2010 № Д23-5204 «О некоторых вопросах, возникающих при ведении государственного кадастра недвижимости [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://docs.pravo.ru/document/view/11822510/

138. Приказ Росреестра от 24 августа 2010 № П/459 «О введении в промышленную эксплуатацию автоматизированной информационной системы аттестации кадастровых инженеров» // Вестник Росреестра. 2010. № 3.

139. Приказ Росземкадастра от 02 октября 2002 № П/327 «Об утверждении требований к оформлению документов о межевании, представляемых для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет» // Российская газета. 2002. № 225.

140. Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства, утвержденные Росземкадастром 17 февраля 2003 г. // СПС «Консультант Плюс».

141. Приказ Росреестра от 11 марта 2010 г. № П/93 «О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета» // Российская газета. 2010. № 82.

142. Приказ Росреестра от 18 мая 2012 г. № П/213 «О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» полномочиями по осуществлению кадастрового деления территории Российской Федерации на кадастровые районы и кадастровые кварталы» // Российская газета. 2012. № 130.

143. Приказ Росреестра от 26 декабря 2011 г. № П/531 «О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра

и картографии» полномочиями по определению кадастровой стоимости вновь учтенных объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик» // Российская газета. 2012. № 23.

144. Приказ Госкомзема РФ от 16 мая 2000 г. № 104-12 «О создании федерального государственного учреждения «Земельная кадастровая палата» по г. Москве» // СПС «Консультант Плюс».

145. Приказ Росземкадастра от 21 мая 2003 г. № П/132 «О ликвидации федерального государственного учреждения "Земельная кадастровая палата" по г. Москве» // СПС «Консультант Плюс».

146. Приказ Росреестра от 11 марта 2010 № П/93 «О наделении федеральных государственных учреждений "Земельная кадастровая палата" ("Кадастровая палата") по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета» // Российская газета. 2010. № 82.

147. Приказ Росреестра от 31 мая 2011 №N П/200 «Об утверждении уставов федеральных бюджетных учреждений "Кадастровая палата» // СПС «Консультант Плюс».

148. Приказ Росреестра от 1 сентября 2011 № П/331 «О переименовании федерального бюджетного учреждения «Кадастровая палата» по Москве в федеральное государственное бюджетное учреждение "Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» // СПС «Консультант Плюс».

149. Приказ Росреестра от 10 мая 2011 г. № П/161 «О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями по приему и выдаче документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и на предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Российская газета. 2011. № 132.

150. Приказ Роснедвижимости от 28 апреля 2006 г. № П/0092 «Об утверждении новой редакции Устава федерального государственного унитарного предприятия «Российский государственный центр инвентаризации и учета объектов недвижимости» // СПС «Консультант Плюс».

151. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» // Российская газета. 09 февраля 2008 г. № 28.

152. ГОСТ 26640-85 Межгосударственный стандарт «Земли. Термины и определения» введен в действие Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28 октября 1985 г. № 3453. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://standartgost.ru/%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A2%2026640-85.

153. Постановление Наркомзема РСФСР от 11 марта 1919 г. «Инструкция по применению Положения о социалистическом землеустройстве» // СУ РСФСР. 1919. № 39 – 40. Ст. 384.

154. Закон Московской области от 8 октября 2015 г. № 156/2015-ОЗ «О предельной максимальной цене кадастровых работ в отношении земельных участков на территории Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2015. № 196.

155. Постановление Министерства конкурентной политики и тарифов Калужской области от 23 сентября 2009 г. № 57-эк «Об установлении предельных максимальных цен на кадастровые работы в отношении земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, огородничества, индивидуального гаражного и индивидуального жилищного строительства» // Весть. 30 октября 2009 г. № 404-406.

156. Решение Совета депутатов Волоколамского муниципального района МО от 20 января 2006 г. № 287-40 «О порядке проведения публичных слушаний на территории Волоколамского муниципального района» // Волоколамский край. 2006. № 9.

157. Решение окружного Совета депутатов г. Калининграда от 03 июня 2009 г. № 112 «Об утверждении новой редакции Положения «О проведении публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов» // Гражданин (специальный выпуск. 2009. № 29.

158. Решение Совета депутатов г. Искитима Новосибирской области от 27 марта 2013 г. № 191 «Об утверждении Положения о порядке проведения публичных слушаний по проектам генерального плана города Искитима Новосибирской области, правил землепользования и застройки города Искитима» // Искитимская газета. 2013. № 13.

159. Решение Совета депутатов сельского поселения Ошейкинское Лотошинского муниципального района МО от 22 марта 2012 г. № 99/20 «Об утверждении Положения о порядке проведения публичных слушаний на территории муниципального образования сельское поселение Ошейкинское» // Сельская новь. 2012. № 20.

Нормативные акты Украины

160. Закон Украины № 1378-IV от 11 декабря 2003 «Об оценке земель» (изм. от 02.03.2015 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1378-15

161. Закон Украины № 1808-IV от 17 июня 2004 г. «О государственной экспертизе землеустроительной документации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1808-15

Судебные акты

162. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2001 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской» // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 2). Ст. 5014.

163. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2014 г. № 890-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Топиной Маргариты

Вячеславовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части 8 статьи 39 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» // СПС «Консультант Плюс»

164. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» // Российская газета. 2015. № 150.

165. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. 2010. № 109.

166. Постановление Президиума ВАС РФ от 24 июня 2014 г. № 4890/14 по делу № А67-1041/2013 // СПС «Консультант Плюс».

167. Постановление Президиума ВАС РФ от 22 марта 2011 г. № 14765/10 по делу № А03-12409/2009 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 7.

168. Постановление Верховного Суда РФ от 14 февраля 2012 № 18-АД12-4 // СПС «Консультант Плюс».

169. Постановление Верховного Суда РФ от 14 февраля 2012 № 18-АД12-2 // СПС «Консультант Плюс».

170. Определение ВАС РФ от 03 апреля 2008 № 3928/08 по делу № А60-7265/2007-С10 // СПС «Консультант Плюс».

171. Определение ВАС РФ от 01 февраля 2012 № ВАС-396/12 // СПС «Консультант Плюс».

172. Постановление Президиума ВАС РФ от 19 февраля 2013 № 13427/12 по делу № А40-98073/11-84-595 // СПС «Консультант Плюс».

173. Определение ВАС РФ от 07 июля 2011 г. № ВАС-8397/11 по делу № А65-19454/2010 // СПС «Консультант Плюс».

174. Постановление ФАС Уральского округа от 13 декабря 2011 № Ф09-7877/11 по делу № А60-3954/11 // СПС «Консультант Плюс».

175. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 19 января 2012 по делу № А33-9411/2011 // СПС «Консультант Плюс».

176. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 1 июня 2012 г. по делу № А74-3624/2011 // СПС «Консультант Плюс».

177. Апелляционное определение Томского областного суда от 05 июня 2012 по делу № 33-1425/2012 // СПС «Консультант Плюс».

178. Апелляционное определение Калининградского областного суда от 26 сентября 2012 по делу № 33-3889/2012 // СПС «Консультант Плюс».

179. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31 марта 2009 № 17АП-1639/2009-ГК по делу N А60-33787/2008 // СПС «Консультант Плюс».

180. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 02 августа 2007 по делу № А60-7265/2007-С10// СПС «Консультант Плюс».

181. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02 октября 2007 № 17АП-6628/2007-ГК по делу № А60-7265/2007-С10// СПС «Консультант Плюс».

182. Постановление ФАС Уральского округа от 11 декабря 2007 № Ф09-10171/07-С6 по делу № А60-7265/07 // СПС «Консультант Плюс».

183. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 16 февраля 2010 по делу № А56-8730/2009 // СПС «Консультант Плюс».

184. Постановление ФАС Поволжского округа от 22 ноября 2011г. по делу № А72-9836/2010 // СПС «Консультант Плюс».

185. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17 сентября 2012 г. по делу № А32-29072/2010 // СПС «Консультант Плюс».

186. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 апреля 2015 г. № Ф08-1322/2015 по делу № А63-1135/2014 // СПС «Консультант Плюс».

187. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 03 октября 2012 г. по делу № А46-15527/2011 // СПС «Консультант Плюс».

188. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 21 февраля 2013 г. по делу № А19-8342/2012 // СПС «Консультант Плюс».

Иные документы

189. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 г. – М., 2015. – 224 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/

190. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» // СПС «Консультант Плюс».

191. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество» // СПС «Консультант Плюс».

192. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа:
http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=632682-6&02

193. Заключение Общественной палаты РФ по проекту Федерального закона № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «Консультант Плюс».

194. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации Концепции создания единой федеральной системы государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2013. № 8 (188).

195. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/deprealty/doc20120622_01

Монографии, комментарии, учебная литература

1. Административное право России: учебник / Отв. ред. Л.Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 752 с.

2. Алеев В.С. Теория межевых законов / Сочиненная для преподавания в учрежденном при Межевом корпусе Константиновском училище, учителем онаго титулярным советником и кавалером Алеевым. В 3-ех отд. – Москва: В типографии П. Кузнецова, 1824-1825. – 92 с., 229 с., 465 с.

3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 2000. – 671 с.

4. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права. Учебник. – М.: «ТЭИС», 1995. – 279 с.

5. Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации. Часть II. Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами. Учебник. – М.: «ТЭИС», 1995. – 269 с.

6. Анисимов А.П. Теоретические проблемы управления земельными ресурсами поселений по законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. – 203 с.

7. Анисимов А.П. Экологическое право России: учебник / А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков, А.Е. Черноморец. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. – 504 с.

8. Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография. – Волгоград: Мастер, 2009. – 216 с. // СПС «Консультант Плюс».

9. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: монография. – М.: Новый индекс, 2012. – 192 с.

10. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Земельное право России: Учебник / Под. ред. А.П. Анисимова – Элиста: ЗАОр «НПП «Джангар», 2006. – 448 с.

11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. – 578 с.

12. Аралбаева Ф.З. Методическое обеспечение управления земельными ресурсами и контроля за их использованием и охраной (на примере г. Оренбурга и Оренбургской области): монография / Ф.З. Аралбаева, Г.Г. Аралбаева, Т.Г. Карабельникова. – Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2013. – 188 с.

13. Афонина А.В. Комментарий к Федеральному закону от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный). 2-е изд. // СПС «Консультант Плюс». 2010.

14. Афонина А.В., Бирюкова (Цисс) Т.А. Комментарий к Федеральному закону от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс». 2013.

15. Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993. – 301 с.

16. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр, и доп. — М.: Норма, 2007. – 816 с.

17. Богданова А.В., Гутарина О.В., Козырин А.Н., Комягин Д.Л., Савенко Г.В., Ялбулганов А.А., Янкевич С.В. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова // СПС «Консультант Плюс». 2014.

18. Боголюбов С.А., Никишин В.В., Устюкова В.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 432 с.

19. Болтанова Е.С. Земельное право: учебник. – М., 2009. – 551 с.

20. Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб: «Норинт», 2008. – 1536 с.

21. Бурганова Л.А. Теория управления: Учеб. пособие. – М., 2005. – 137 с.

22. Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. – 232 с. // СПС «Консультант Плюс».

23. Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – М., 2009. – 338 с.

24. Варламов А.А. Земельный кадастр. Том 1. Теоретические основы государственного земельного кадастра. М.: КолосС, 2003. - 383 с.

25. Варламов А.А., Гальченко С.А. Государственный кадастр недвижимости / Под ред. А.А. Варламова. – М.: КолосС, 2012. – 678 с.

26. Варламов А.А., Гальченко С.А. Земельный кадастр. Т. 6. Географические и земельные информационные системы. – М.: КолосС, 2006. – 400 с.

27. Варламов А.А., Гальченко С.А. Земельный кадастр: В 6 т. Т. 3. Государственная регистрация и учет земель. – М.: КолосС, 2006. – 527 с.

28. Варламов А.А. Управление земельными ресурсами: Учебное пособие / А.А. Варламов, С.А. Гальченко. – М.: ГУЗ, 2003. – 240 с.

29. Васильева М.И. Правовое регулирование публичных экологических интересов: региональный аспект. Государство и право на рубеже веков / Отв. ред. И.А. Иконицкая. – М., 2001.

30. Винер Н. Кибернетика и общество. – М. 1958. – 200 с.

31. Волкова Т.В. Правовые основы управления земельными ресурсами Российской Федерации / Под ред. К.Г. Пандакова. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская гос. академия права», 2003. – 209 с.

32. Вопросы сельского хозяйства, развития сельских районов, засухи, опустынивания и землепользования, затрагивающие устойчивое развитие в регионе ЕЭК: достижения, тенденции и проблемы. Записка секретариата Европейской экономической комиссии. 2008 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd16/rim/ece_bg1_ru.pdf

33. Все о земельных отношениях: учеб-практич. пособие / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, Е. Л. Минина, В. В. Устюкова. – М.: Проспект, 2010. – 652 с.

34. Галлиган Д.Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юрист, 2002. – 410 с.

35. Гальченко С.А. Эффективность системы государственного земельного кадастра различных административно-территориальных уровней: Монография. – М.: МГИУ, 2003. – 157 с.

36. Гамбаров Ю.С. Добровольная и безвозмездная деятельность в чужом интересе вне договорного отношения и не по предписанию закона. Вып. первый. Общественный интерес в гражданском праве. – М., 1879. – 196 с.

37. Гончарова А.Н. Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества: Моногр. / Краснояр. гос. ун-т. Красноярск, 2001. – 160 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://gendocs.ru/v45673

38. Горб-Ромашкевич Ф. К. (1857-1907). Поземельный кадастр Ф. Горб-Ромашкевича: Ч. 1-3. – Варшава: тип. Варш. учеб. окр., 1892-1907. - 3 т.; Ч. 3. - 1907. – 48 с.

39. Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: вопросы теории. Казань, 2005. – 175 с.

40. Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции / Отв. ред. Пискотин М.И. – М.: Наука, 1978. – 407 с.

41. Государственное управление и административное право. – М., 1978. – 360 с.

42. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. – М., 2015. – 224 с.

43. Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1 - 5 / А.В. Барков, А.В. Габов, В.Г. Голубцов и др.; под ред. Л.В. Санниковой. – М.: Статут, 2015. - 662 с. // СПС «Консультант Плюс».

44. Дементьев А.И. Теории и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации: монографическое исследование. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2009. – 304 с.

45. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика: Современная версия новейшей истории государства: Учебник. Т.1 / Н.М. Добрынин; Науч. ред. А.Н. Митин. – Новосибирск: Наука, 2010. – 405 с.

46. Дюги Л. Конституционное право. – М., 1908. – 957 с.

47. Дюги Л. Общие преобразования гражданского права со времени Кодекса Наполеона. – М., 1919. -108 с.

48. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.efremova.info.

49. Завьялов А.А. Государственное управление оборотом недвижимого имущества. Тенденции и перспективы. – М., 2007. – 244 с.

50. Земельное право России. Учебник по специальности «Правоведение» / Под редакцией В.В. Петрова. – М., 1995. – 300 с.

51. Земельное право: учебник / В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин, В.В. Нахратов и др. – М.: Частное право, 2010. – 344 с. // СПС «Консультант Плюс».

52. Земельное право: учебник / Под. ред Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 712 с.

53. Злобина Г.Ю. Качество жизни: структурные составляющие и перспективные направления развития. – М.: Социум, 2007. – 96 с.

54. Иванов П. Опыт исторического исследования о межевании земель в России. – М., 1846. – 151 с.

55. Иванов П. Северные писцовые книги как материал для истории обложения. – М., 1900. – 72 с.

56. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. – М., 2002. – 286 с.

57. Ильин И.А. Собрание сочинений: В 10 т. Т. 1. – М., 1993. – 400 с.

58. Илюшина Т.В., Максудова Л.Г., Полянцева И.Б. История земельных отношений. Часть I. – М., 2005. – 174 с.

59. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. – М.: Новая Правовая культура., 2004. – 564 с.

60. История земельных отношений и землеустройства / Под ред. А.А. Варламова. – М.: Колос, 2000. – 334 с.

61. История земельных отношений и землеустройства / под ред. Н.В. Бочкова. – М., 1956. – 248 с.

62. Кавелин С.П. Межевание и землеустройство. Теоретическое и практическое руководство. – М.: изд-во м-на «Правоведение» Голубева И.К., 1914. – 340 с.

63. Кадастровый учет недвижимого имущества: вопросы и ответы / А.С. Волконитин, О.Л. Дубовик, Д.С. Железнов и др.; отв. ред. Г.А. Мисник. – М.: Статут, 2015. – 176 с.

64. Киндеева Е.А. Недвижимость: права и сделки. Кадастровый учет и государственная регистрация прав: практическое пособие / Е.А. Киндеева, М.Г. Пискунова. – 4-е изд., перераб и доп. – М.: Изд-во Юрайт; Юрайт-Издат, 2013. – 805 с.

65. Кирсанов А.Р. Новая система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации. – М., 2005. – 239 с.

66. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. – М., 2005. – 973 с.

67. Клюшниченко В.Н. Особенности ведения кадастра на современном этапе [Текст]: монография / В.Н. Клюшниченко. – Новосибирск: СГГА, 2011. – 138 с.

68. Колотинская Е.Н. Правовые вопросы теории государственного земельного кадастра в СССР. – М., Изд-во Моск. ун-та, 1982. – 126 с.

69. Колотинская Е.Н. Правовые основы природно-ресурсовых кадастров в СССР. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 129 с.

70. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации: В 3 т. Т. 1. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина; Ин-т государства и права РАН. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 873 с.

71. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. (постатейный) / Т.Е. Абова, Л.В. Андреева, Е.Б. Аникина и др.; под

ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт-Издат, 2006. Т. 2. – 1192 с. // СПС «Консультант Плюс».

72. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. – М.: Проспект, 2011. – 1296 с. // СПС «Консультант Плюс».

73. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Рук. авт. кол-ва и отв. ред. – В.А. Четвернин. - Центр конституционных исследований Московского Общественного Научного Фонда. Программа ТАСИС., 1997. – 444 с.

74. Коротеева Л.И. Земельно-кадастровые работы. Технология и организация. Учеб пособие. Изд. 2-е перераб. и доп. – Ростов-на-Дону. 2007. – 158 с.

75. Краснова И.О. Земельное право. Элементарный курс. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2004. – 270 с.

76. Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. Пособие. – М.: Дело, 2003. – 624 с.

77. Крассов О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 560 с.

78. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. – 669 с.

79. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. – М.: «Европроект», 2006. – 350 с.

80. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений. – М. 2004. – 295 с.

81. Лисунов С.К. Комментарий к Федеральному закону «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2015. – 352 с.

82. Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономики: Авторский комментарий к уголовному закону (раздел VIII УК РФ) (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2006. – 720 с. // СПС «Консультант Плюс».

83. Лунев А.В. Теоретические проблемы государственного управления. – М.: изд-во «Наука»., 1974. – 246 с.

84. Макарейко Н.В. Административное право. Конспект лекций. – М.: Высшее образование, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://royallib.ru/read/makareyko_n/administrativnoe_pravo.html

85. Малиновский Ф.Л. Исторический взгляд на межевание в России до 1765 г. – СПб., 1844. – 157 с.

86. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций // СПС «Консультант Плюс». 2009.

87. Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. – «Маркет ДС», 2007. // СПС «Консультант Плюс».

88. Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «Консультант Плюс». 2009.

89. Мироедов А.А. Качество жизни в статистических показателях социально-экономического развития / А.А. Мироедов. – М.: Вопросы статистики, 2008. – 125 с.

90. Мордухай-Болтовской В.П. Межевые законы, с изложением и объяснением. – С.-Петербург, 1893. – 188 с.

91. Муромцев С. Определение и основное разделение права. – М., 1879. – 240 с.

92. Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления: учебное пособие. – М.: Форум, 2009. – 352 с. // СПС «Консультант Плюс».

93. Неволин К.А. Об успехах государственного межевания в России до императрицы Екатерины II. – СПб., 1847. – 188 с.

94. Неволин К.А. Полное собрание сочинений Т. 6. Исследования о различных предметах законоведения. – СПб., 1859. – 643.

95. Некрасов Ф.Г. Межевание земель в России: (Межевые законы): Конспективное изложение, приспособленное для первоначального общего ознакомления с русским межеванием / Ф.Г. Некрасов, межевой инженер. – М., 1915. – 141 с.

96. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 547 с.

97. Никонов П.Н., Журавский Н.Н. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество (аналитический обзор). – СПб., 2005. – 74 с.

98. Новейший философский словарь / Ответственный секретарь и редактор — Мерцалова А.И. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.philosophi-terms.ru

99. Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. – 509 с.

100. Общая теория советского земельного права / Отв. ред. Г.А. Аксененок, И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов. – М.: Наука. 1983. – 357 с.

101. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 1949, 22-е издание, 1990; с 1992 г.- "Толковый словарь русского языка", совместно с Н. Ю. Шведовой [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ozhegov.org

102. Основы менеджмента: Учебник для вузов / Под ред. Д.Д. Вачугова. – М., 2002. – 366 с.

103. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Ч. 1. Вотчинные права. – Санктпетербург: Синодальная типография. 1896. – 745 с.

104. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 320 с. // СПС «Консультант Плюс».

105. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. / Н.В. Бандурина, А.И. Бибиков, Е.В. Вавилин и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2011. Т. 3. – 574 с. // СПС «Консультант Плюс».

106. Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. – 607 с.

107. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР / Отв. ред. Н.И. Краснов. – М.: Наука. 1969. – 216 с.

108. Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Норма, 2009. – 495 с.

109. Практикум по психологии профессиональной школы / Под общ. ред. Э.Ф. Зеера. – Свердловск, 1990. – 113 с.

110. Психологический словарь. Краткое введение в психологию [Электронный ресурс]. Режим доступа: http:// psiwebzone.ru/ st/ 085000.htm

111. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 494 с.

112. Рудин С.Д. Межевое законодательство и деятельность межевой части в России за 150 лет. 19 сентября 1765 г. – 1915 г. – Петроград. Тип. В.Ф. Киршбаума (отделение). 1915. – 547 с.

113. Руководящие принципы партнерства государственного и частного секторов в области управления земельными ресурсами, принятые Европейской экономической комиссией 2005 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pda.rosnedv.rosreestr.ru/upload/www/files/HBP-wp.7-2005-5-r.pdf

114. Русанов Г.А. Преступления в сфере экономической деятельности: учебное пособие. – М.: Проспект, 2011. – 264 с. // СПС «Консультант Плюс».

115. Садовский В.Н. Основания общей теории систем: логико-методологический анализ. / Отв. ред. А.И. Уемов. – М.: издательство «Наука». 1974. – 276 с.

116. Свитин, В. А. Теоретические основы кадастра: учебное пособие / В.А. Свитин. – Минск: Новое знание; М.: ИНФРА-М, 2011. – 254 с.

117. Седашев В. Очерки и материалы по истории землевладения Московской Руси в XVII веке. – М. 1912. – 225 с.

118. Сидоренко В.Н. Государственный земельный кадастр: прошлое, настоящее, будущее. – М.: ТЭИС, 2003. – 320 с.

119. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. – М.: «Дело», 2000. – 510 с.

120. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М.: Рус яз., 1989. – 624 с.

121. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: «Советская энциклопедия», 1984. – 1600 с.

122. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.

123. Станиславский А. Исследование начал ограждения имущественных отношений в древних памятниках русского законодательства / Мейер Д. Юридический сборник. – Казань, 1855. – 583 с.

124. Старилов Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998. – 392.

125. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Норма, 2002. – 728 с.

126. Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. – М.: «НОРМА», 2008. // СПС «Консультант Плюс».

127. Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2009. – 368 с.

128. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. – М.: Юриспруденция, 2015. – 192 с.

129. Теория государства и права. Учебник для юридич. вузов и факультетов. / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: Издат. Группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 558 с.

130. Теория управления: Учебник / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М., 2004. – 557 с.

131. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК. 1995. – 485 с.

132. Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. – М.: Юрид. лит, 1968. – 199 с.

133. Толковый словарь живаго великорусского языка, Словарь В. Даля. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://slovardalja.net

134. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д. Н. Ушакова. Т. 1. М., 1935; Т. 2. М., 1938; Т. 3. М., 1939; Т. 4, М., 1940. (Переиздавался в 1947-1948 гг.); Репринтное издание: М., 1995; М., 2000 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ushdict.narod.ru

135. Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы. ООН. ЕЭК. Нью-Йорк – Женева. 2005 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf

136. Учебно-практический комментарий к Уголовному кодексу РФ / Под ред. А.Э. Жалинского. – М., 2005. – 1086 с.

137. Ушаков Д.Н. Толковый словарь. 1935-1940 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov

138. Файоль А. Общее и промышленное управление. 1916. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://refdb.ru/look/1446013.html

139. Харитонова Ю.С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 304 с. // СПС «Консультант Плюс».

140. Хауке О.А. Крестьянское земельное право. Труды общества межевых инженеров. Вып. № 5. – М., 1914 .- 372 с.

141. Черемшинський Г. Обзор опыта зарубежных стран в создании земельных регистрационных систем. Укргеодезкартография. Киев. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.uran.donetsk.ua/~masters/2011/igg/pahomova/library/art3/art3.htm

142. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит, 1970. – 215 с.

143. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. — М.: Юристъ, 2003. – 319 с.

144. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2001. – 318 с.

145. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. — М.: Юристъ, 2004. – 473 с.

146. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. – 351.

147. Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права периодов конституционной монархии, буржуазной республики в России (1905 г. – октябрь 1917 г.). – М.: ИГП РАН, 2012. – 509 с.

148. Щукина Г.И. Проблема познавательного интереса в педагогике. – М., 1971. – 351 с.

149. Энгельман И.Е. О приобретении права собственности на землю по русскому праву. – Санктпетербург., 1859. – 184 с.

150. Энциклопедический Словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона 1890-1907. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.vehi.net/brokgauz;

151. Юшина Е. А., Поздеев П. В. Основы местного самоуправления. Монография. – Владимир: Собор, 2010. – 226 с.

Статьи

1. Абанина Е.Н. Государственный кадастровый учет лесных участков // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2011. - № 2. - С. 33 - 37.

2. Аверьянова Н.Н. Объекты земельных имущественных отношений // Нотариус. - 2009. - № 1.

3. Агеенко И. Реформе регистрации прав на недвижимость не хватило достоверности. В ней нашли концептуальные недочеты [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://zakon.ru/Discussions/reforme_registracii_prav_na_nedvizhimost_ne_xvatilo_dostovernosti__v_nej_nashli_konceptualnye_nedoch/13938

4. Агошкова Е.Б., Ахлибининский Б.В. Эволюция понятия системы // Вопросы философии. - 1998. - № 7.

5. Алакоз В.В. (Ассоциация частных землемеров): Дорожная карта ускоренного создания кадастра, содержащего сведения обо всех объектах недвижимости [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gisa.ru/91283.html?from_email=Y

6. Александрова А.Ю. Становление и развитие института определения границ земельных участков // Экологическое право. - 2007. - № 4.

7. Анисимов А.П., Землякова Г.Л. Соотношение категорий «использование» и «охрана» земель: дискуссионные вопросы // Вестник Волгоградской академии МВД России. - 2013. - № 2.

8. АНО БТИ: грозящий налог на недвижимость и как с ним бороться [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.anobti.ru/arc/2011/11121700.shtml

9. АНО БТИ: закону о государственном кадастре недвижимости 5 лет. Кадастр где? [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.anobti.ru/arc/2012/12090600.shtml

10. АНО БТИ: Как из подделки сделать документ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.anobti.ru/arc/2011/11041400.shtml

11. АНО БТИ: Как обеспечить права без обязанностей [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.anobti.ru/arc/2012/12092100.shtml

12. АНО БТИ: мертвые уши, ч. 2. Кто такие ФКП и КИ по отношению друг к другу? [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gisa.ru/89499.html?from_email=Y

13. АНО БТИ: мертвые уши. Кто ответит за нелепость государственного кадастра недвижимости? [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fsir.ru/news/main/detail.php?ID=25860

14. Арзамасов Ю.Г. Идейные истоки социологии права // История государства и права. - 2007. - № 3.

15. Арзамасов Ю.Г. О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 5.

16. Арзуманян А.В. Перспективы развития федерального и регионального законодательства о государственной регистрации прав на землю // Гражданское право. - 2007. - № 4.

17. Арзуманян А.В. Этапы государственной регистрации прав собственности на землю и их особенности // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2007. - № 10.

18. Ашиткова Т. Государственный земельный контроль // Законность. - 2007. - № 9.

19. Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. - 2011. - № 4. - С. 36 - 47.

20. Басманова В.А. Кадастровые системы и системы регистрации земли в Европе: основные тенденции развития и выводы // Земельный кадастр как механизм управления земельными ресурсами: Сборник научных трудов / Под ред. А.А. Варламова. – М.: ГУЗ, 2002.

21. Белов В.А. Юридическая природа государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с недвижимостью // Подготовлен для системы «Консультант Плюс», 2002.

22. Береговских А.Н. (ИТП «Град»): Отзыв на протокол общественного обсуждения проекта федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014-2019 годы)», организованного Минэкономразвития // Режим доступа: http://www.gisa.ru/96872.html?from_email=Y

23. Береговских А.Н. Прошлое, настоящее и будущее территориального планирования // Управление развитием территории. - 2011. - № 2.

24. Береговских А.Н. Экспертное мнение о законопроекте «Об определении точных границ земельных участков и местоположения зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gisa.ru/98041.html?from_email=Y

25. Богатырев Ф.О. Интерес в гражданском праве // Журнал российского права. - 2002. - № 2.

26. Боголюбов С.А. Главное - прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. - 2011. - № 6. - С. 2 - 9.

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

28. Болдырев В.А. Оценка актов публичной власти и размера кадастровой стоимости земельных участков в судебной практике // Российская юстиция. - 2011. - № 2. - С. 64 - 67.

29. Болтанова Е.С. Правовая интерпретация государственной регистрации договоров // Журнал российского права. - 2002. - № 1.

30. Большинство граждан заинтересовано в том, чтобы их имущество обрело атрибуты собственности // Ежедневные новости Подмосковья. - 2012. - № 210. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://enp-mo.ru/articles/articles_3785.html

31. Бочаров М.В. К обсуждению типовых правил землепользования и застройки // Управление развитием территории. - 2012. - № 2. - С. 69 -73.

32. Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право. - 2006. - № 1.

33. БТИ – знак гарантии и качества (Тихоокеанская Звезда: можно ли кадастрового инженера за ошибку привлечь к ответственности?) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://toz.khv.ru/newspaper/nashi_daty/bti_znak_garantii_i_kachestva/

34. Бутаева Е.М. Организационная система государственного управления градостроительной деятельностью в Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. - 2012. - № 2. - С. 3 - 7.

35. В Ставрополе сотрудницу земельной кадастровой палаты края подозревают в причинении государству ущерба на 35 миллионов рублей [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://news.1777.ru/incidents/14384-sotrudnicu-zemelnoy-kadastrovoy-palaty-kraya-podozrevayut-v-prichinenii-gosudarstvu-uscherba-na-35-millionov-rubley.html

36. В Татарстане завершилось судебное расследование по факту самовольного захвата земельного участка, совершенного под видом кадастровой ошибки

[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gisa.ru/90931.html?from_email=Y

37. В Челябинской области назревает проблема, связанная с неверной постановкой на кадастровый учет земельных участков [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gisa.ru/63640.html

38. Вараксин Г.С., Мезина А.Д. История развития и современное состояние кадастра недвижимости за рубежом // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. - 2012. - № 10. - С. 63 - 66.

39. Варламов А.А., Гатауллина Л.А. Проблемы развития кадастровых систем в Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2013. - № 11 (146). - С. 72 - 86.

40. Варламов А., Шаповалов Д. Совершенствование системы управления земельно-имущественным комплексом как информационная основа устойчивого экономического развития РФ // Власть. - 2012. - № 1.

41. Варламов А.А. Зарубежные земельно-кадастровые системы // Имущественные отношения в РФ. - 2007. - № 8.

42. Васильева М.И. Государство как субъект экологического права // Экологическое право. - 2008. - № 6.

43. Васильева М.И. О совершенствовании системы и структуры органов государственного экологического управления (к предложениям о создании федерального агентства по охране окружающей среды) // Экологическое право. - 2006. - № 5.

44. Ващенко Ю.С. Юридическая конструкция кадастрового учета и организация кадастровой деятельности // Журнал российского права. - 2011. - № 7. - С. 31 - 37.

45. Вессели Р. Положение, занимаемое «гражданским инженером» в законодательстве Австрии и на практике (с акцентом на инженере-землеустроителе) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kadastripravo.ru/prof_vesseli.html

46. Виды систем координат [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://wiki.cadastre.ru/doku.php?id=vidyi_sistem_koordinat

47. Винник О.М. Системный подход к разрешению проблемы гармонизации публичных и частных интересов в хозяйственной деятельности // Социальная роль права: история и перспективы: Мат. межд. конф. / Под ред. Ю.И. Скуратова. М., 2003.

48. Волков Г.А. Защита прав на декларативно учтенные земельные участки // Правовое регулирование проведения землеустройства. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию закона «О землеустройстве» (ГУЗ, 25 октября 2011 г.). – М.: ГУЗ, 2011. С. 57 - 63.

49. Выпханова Г.В. Информационное содержание эколого-правовых мер и экологического управления // Административное и муниципальное право. - 2009. - № 10.

50. Выпханова Г.В. Информационно-правовые проблемы экологического и земельного законодательства в условиях реформирования гражданского законодательства // Экологическое право. - 2010. - № 4. - С. 20 - 26.

51. Выпханова Г.В. К вопросу об информационном обеспечении природопользования и охраны окружающей среды: концептуальные и правовые аспекты // Экологическое право. - 2006. - № 5.

52. Выявлены нарушения при межевании земельных участков // Режим доступа: http://procrf.ru/news/127398-vyiyavlenyi-narusheniya-pri-mejevanii.html

53. Габитов М.Р., Хайретдинова Р.Ш. Состояние системы российского земельного кадастра после принятия Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» // Новая правовая мысль. - 2010. - № 1.

54. Габучева С.А. Понятие государственного управления в сфере охраны и использования земель // Российская юстиция. - 2008. - № 2.

55. Гаврилюк М.Н. Правовое регулирование проведения работ по формированию земельного участка // Право и экономика. - 2005. - № 5.

56. Галиновская Е.А. Особенности включения земли в правовые отношения в качестве объекта // Журнал российского права. - 2012. - № 8. - С. 105 - 111.

57. Гейт Н.А. О государственном экологическом управлении в России // Государственная власть и местное самоуправление. - 2011. - № 7. - С. 14 - 17.

58. Генкин А.С. Система экономических интересов и социальная гармония // Вопросы экономики. - 1993. - № 6.

59. Герасимов А.А. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности кадастровых инженеров // Государство и право. - 2009. - № 7. - С. 90-95.

60. Глушаченко Ю.Б. Правовой аспект информационного обеспечения деятельности органов государственной власти и управления // История государства и права. - 2006. - № 11.

61. Горохов Д.Б. Государственная регистрация прав на земельный участок как вид недвижимого имущества // Законодательство и экономика. - 2002. - №№ 6, 7.

62. Гостев А.А. Уголовно-правовые проблемы охраны земли // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. - 2009. - № 8.

63. Грибанов В. П. Интерес в гражданском праве // Советское государство и право. - 1967. - № 1.

64. Гринь А.В. Системные принципы организации объективной реальности [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.metodolog.ru/00300/00300.html

65. Гришаев С.П. Государственная регистрация обременений (ограничений) прав на недвижимое имущество // Подготовлен для системы «Консультант Плюс», 2006.

66. Гришаев С.П. Государственная регистрация права собственности на земельные участки // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2007. - № 10.

67. Гришина О.В. Границы муниципальных образований и закрепление их на местности (на примере Московской области) // Журнал российского права. - 2005. - № 7.

68. Гряда Э.А. Правовая природа соглашения о перераспределении земельных участков // Юрист. - 2013. - № 18. - С. 19 - 23.

69. Гулягин А.Ю. Государственное управление: понятие и основные элементы // Государственная власть и местное самоуправление. - 2011. - № 7. - С. 10 - 13.

70. Гусевская К.С. Качество жизни населения: понятие, показатели и современное состояние [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rae.ru/forum2011/14/609

71. Дамбиева Т.В. Земля как объект права собственности Российской Федерации // Журнал российского права. - 2005. - № 11.

72. Дачников заставят расплатиться [Электронный ресурс] // Российская газета – неделя. 2012. № 5902 (229). – Режим доступа: http://www.rg.ru/2012/10/04/dachniki.html

73. Двенадцать кадастровых инженеров в Татарстане попали в поле зрения прокуратуры за год с небольшим [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.tatar-inform.ru/news/2014/02/25/396092/

74. Дегтев А.В. Земля - объект земельных и гражданских правоотношений // Право и экономика. - 2005. - № 8.

75. Диев В.С. Управление. Философия. Общество // Журнал вопросы философии. - 2010. - № 8.

76. Долгополов А.А., Белоконь А.В. О роли информации в организации деятельности органов внутренних дел // Административное право и процесс. - 2008. - № 3.

77. Евсегнеев В.А. Земельный кадастр: вопросы правоприменения // Право и экономика. - 2006. - № 1.

78. Елисеев И.Н. Особенности рассмотрения споров о границах земельных участков // Вестник ВАС РФ. - 2013. - № 9. - С. 21 - 39.

79. Епифанов О.Д. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) в системе реализации государственных функций и государственных услуг в сфере государственной регистрации, кадастрового учета и картографии // Новый юридический журнал. - 2012. - № 1. - С. 145 - 157.

80. Ермакова А. Аудиторы и ФСБ выявили в Росреестре нецелевое расходование на 2,5 млрд [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://izvestia.ru/news/552556

81. Ермакова А. Аудиторы просят правительство разобраться с Росреестром [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://izvestia.ru/news/553759

82. Ерш А. Земельный участок как объект гражданских прав // Хозяйство и право. - 2006. - № 4.

83. Ефимова Е.И. Правовой институт "экологическое управление" в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. - 2006. - № 1.

84. Ефремова Е.А. К вопросу о понятии «управление» // Российский следователь. - 2010. - № 16. - С. 12 - 13.

85. Жаркова О.А. Предоставление земельного участка для целей строительства и документация по планировке территории // Закон. - 2013. - № 5. - С. 65 - 72.

86. Залесский В.В. Законы природы и законы юридические // Журнал российского права. - 2007. - № 10.

87. Землеустроительная экспертиза – спор по границе земельного участка [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kadastr61.ru/forum/topic.html?id=4

88. Землякова Г.Л. Проблемы совершенствования законодательства, регулирующего порядок выдела земельного участка в счет доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения // О совершенствовании правового регулирования земель сельскохозяйственного назначения. Сборник материалов расширенного заседания Комитета по агро-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу Совета Федерации Федерального Собрания РФ. / Ред. В.В. Шабалкин. – М., 2010.

89. Землякова Г.Л. Формирование земельного участка, выделяемого в счет «земельной доли»: перспективы развития законодательства // Аграрное и земельное право. - 2010. - № 7.

90. Иванова Е.Н. Вопросы государственного кадастрового учета земель особо охраняемых природных территорий // Журнал российского права. - 2010. - № 12. - С. 110 - 116.

91. Иванова Е.Н. Дискуссионные вопросы арбитражной практики в сфере государственного кадастрового учета земельных участков // Арбитражный и гражданский процесс. - 2011. - № 1. - С. 44 - 47.

92. Иванова Е.Н. Значение государственного кадастрового учета особо охраняемых природных территорий // Экологическое право. - 2011. - № 6. - С. 28 - 30.

93. Интервью руководителя Федерального агентства кадастра объектов недвижимости С.М. Подобеда // Кадастр недвижимости. - 2007. - № 1.

94. Интересы [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ckschneider.com/psihologiya-cheloveka/323-interesy.html

95. Иркутяне стали чаще оспаривать кадастровую стоимость земли в суде [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://realty.irktorgnews.ru/zemelniy-vopros/irkutyane-stali-chasche-osparivat-stoimost-zemli-v-sude

96. Итоги V Всероссийского семинара градостроительных проектировщиков: «Обсуждение проекта Концепции реформирования градостроительного законодательства» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gisa.ru/85828.html

97. Итоги обсуждения проблем геодезического обеспечения РФ на 15-ой Кадастровой конференции ГИС-Ассоциации. Проект обращения в ФОИВ (7 декабря 2010 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.mobti.ru/smi/itogi-obsuzhdeniya-problem-geodezicheskogo-obespecheniya-rf-na-15-oi-kadastrovoi-konferentsii-gi

98. Какие сюрпризы подстерегают правообладателя земельного участка на этапе проведения межевания и кадастрового учета? [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kadastr71.ru/index-kadastr.html

99. Калганова Л.А. Об изменении парадигмы государственного управления в условиях рыночной экономики // История государства и права. - 2006. - № 12.

100. Калганова Л.А. Соотношение и взаимодействие понятий государственного управления и менеджмента // Юрист. - 2006. - № 11.

101. Калугина О.В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 3. - С. 51 - 54.

102. Канунникова Н.Г. Теоретические аспекты форм государственного управления // Административное право и процесс. - 2013. - № 5. - С. 10 - 12.

103. Каримов Д.А., Малюхин Д.М. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 9. - С. 65 - 67.

104. Касьянчик А.И. Соотношение частного и публичного при регулировании права на землю в Республике Беларусь, Российской Федерации и Украине // Публично-правовые исследования (электронный журнал). - 2012. - № 3.

105. Киселев С. Кадастр – это не реестр, а реестр – это не кадастр [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.anobti.ru/arc/2012/12092600.shtml#8

106. Киселев С. От кого защищают кадастровых инженеров многочисленные СРО? Друг от друга, или от государства, или от граждан? [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.anobti.ru/arc/2014/14111400.shtml

107. Киселев С. Регистрационная индустрия и промышленность по выдаче справок о недвижимости вошли в ступор [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.anobti.ru/arc/2012/12101001.shtml#hPs1

108. Кичигин Н.В., Пуляева Е.В., Хлуденева Н.И., Черепанова Е.В., Чертков А.Н. Прогнозирование развития эколого-правового регулирования // Журнал российского права. - 2010. - № 9. - С. 5 - 13.

109. Кожин М.Н. Земля как объект недвижимости [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mihailovsky.riz.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=6&did=6

110. Колотилов О.В. Государственная регистрация прав на недвижимость как легитимирующий факт // Вестник гражданского права. - 2009. - № 1.

111. Короткова О.И. Качественное управление земельными правоотношениями как основополагающий принцип деятельности органов государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 2. - С. 18 - 24.

112. Косынкин А.А. Проблемы признания недействительными сведений государственного кадастра недвижимости о границах земельного участка: теория и практика // Аграрное и земельное право. - 2015. - № 4. - С. 71-73.

113. Крамкова Т.В. Осуществление кадастрового учета, регистрации прав на недвижимое имущество, планирования развития территорий, землепользования и застройки в Австрийской Республике // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. - 2007. - № 1-2.

114. Крамкова Т.В. Территориальное и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2013. - № 4. - С. 40 - 51.

115. Крассов О.И. Способы определения правового режима земель // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск пятый. 2005-2007 гг. / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: Форгрейфер, 2009.

116. Крассов О.И. Юридическое понятие «земельный участок» // Экологическое право. - 2004. - № 2.

117. Кувалдин С., Крючкова Е. Земельные участки получат уголовное измерение [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kommersant.ru/doc/2457781

118. Кудухов А.В. Информационные отношения в системе учета и регистрации недвижимости // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2010. - № 4. - С. 40 - 44.

119. Кузнецов А.П., Макарейко Н.В. Соотношение дисквалификации и лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью // Юрист. - 2005. - № 2.

120. Купреев С.С. О термине «государственное управление» в современном административном праве // Административное право и процесс. - 2011. - № 6. - С. 10 - 12.

121. Купреев С.С. Современные тенденции организации российского государственного управления // Административное и муниципальное право. - 2009. - № 3.

122. Курочкин С.А. Частные и публичные интересы в праве - системное исследование // Юридический мир. - 2011. - № 10. - С. 59 - 61.

123. Кухтин П.В. Современные положения теории государственного управления земельными ресурсами // «Интернет»-журнал «Науковедение». - 2014. - Вып. 2 (март – апрель) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://naukovedenie.ru/index.php?p=issue-2-14

124. Лабыкин А. Россия теряет себя на карте [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://expert.ru/2013/10/8/rossiya-teryaet-sebya-na-karte/?ny

125. Лелюхина А.М., Свительская М.А. Международный опыт ведения кадастра как основы налогообложения недвижимости // Материалы международной научно-практической конференции. АНО содействия развитию соврем. отечеств. науки. Изд. дом «Науч. обозрение»; редкол.: М. В. Васильева (гл. ред.). Москва, 2013.

126. Лепке О.Б. Совершенствование земельного законодательства // Земельное законодательство и практика его применения на современном этапе: Сборник статей совместной научно-практической конференции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Государственного университета по землеустройству / Сост. Боголюбов С.А., Широкорад И.И.; Отв. за выпуск Денисов П.Л., Пономарев М.В. – М.: ГУЗ, 2004.

127. Липски С.А. Комплексные кадастровые работы как необходимый шаг по упорядочению отношений в сфере недвижимости // Правовые вопросы недвижимости. - 2015. - № 1. - С. 25 - 28.

128. Лихолетова С.В. Отдельные вопросы государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними // Нотариус. - 2004. - № 6.

129. Логачева Н.Ю. Баланс частных и публичных интересов при построении экономических отношений как условие формирования демократического правового государства и гражданского общества // Юридические записки. Вып. 20. Гражданское общество и государство в России: обеспечение демократии и правомерности / Под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 2006.

130. Маковеев С.И. Можно ли устанавливать в судебном порядке только одну границу земельного участка? [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.advokat-makoveev.ru/?p=129

131. Матейкович М.С. Публичное управление в России: пути совершенствования // Журнал российского права. - 2008. - № 5.

132. Махов Д.А. Вынос границ земельных участков в натуру на местности (восстановление границ) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ramgeo.ru/services/boundaries

133. Мотлохова Е.А. Иск об исправлении кадастровой ошибки как способ защиты права собственности // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2015. - № 7. - С. 71 - 83.

134. Машаров И.М. Государственное управление как категория российского административного права: исторический аспект и современное понимание // История государства и права. - 2006. - № 9.

135. Межевой план без ошибок // Земельный вестник Московской области. - 2012. - № 7.

136. Минаева А.А. Управление в сфере использования и охраны земель и правовой режим земельного участка // Земельное законодательство и практика его применения на современном этапе: Сборник статей совместной научно-практической конференции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Государственного университета по землеустройству / Сост. Боголюбов С.А., Широкорад И.И.; Отв. за выпуск Денисов П.Л., Пономарев М.В. – М.: ГУЗ, 2004.

137. Мисник Г.А. Возмещения убытков, причиненных правообладателю земельного участка вследствие совершения кадастровой ошибки // Правовые вопросы недвижимости. - 2012. - № 1. - С. 7 - 9.

138. Митягин С.Д. Некоторые соображения по теме дискуссии «Формирование территориальных зон на картах градостроительного зонирования» // Управление развитием территории. - 2012. - № 2. С. - 68-69.

139. Михайлов В.И. Роль социально-правовых исследований в процессе управления // Юридический мир. - 2011. - № 7. - С. 27 - 30.

140. Мнение С. Матвеенко в статье: СРО НП «Кадастровые инженеры» и НП «Национальная палата кадастровых инженеров» предлагают отклонить принятие законопроекта об уголовной ответственности кадастровых инженеров [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gisa.ru/101451.html?searchstring=уголовной__ответственности

141. Надеюсь, крупные лендлорды предложат нам землю бесплатно // Московский комсомолец. 30 августа 2012 г. № 26028. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.mk.ru/moscow/interview/2012/08/29/742175-nadeyus-krupnyie-lendlordyi-predlozhat-nam-zemlyu-besplatno.html

142. Наложение границ земельных участков. Споры о земельных границах [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://tattealks.at.ua/news/nalozhenie_granic_zemelnykh_uchastkov_spory_o_zemelnykh_granicakh/2012-07-08-19

143. Нестеров А.В. О качестве государственного и муниципального управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 1.

144. Никиткова У.О. История и современность земельного налогообложения в России // Финансовое право и управление. - 2013. - № 1.

145. Никонов П.Н. Анализ процесса обеспечения территории Санкт-Петербурга документацией по планировке и межеванию территории. Доклад на семинаре ГУ НИИПЦ генерального плана СПБ. Ноябрь 2009 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://nikonovpn.spb.ru/?p=1990

146. Никифоров А.Л. Соотношение рациональности и свободы в человеческой деятельности // Свобода и творчество (междисциплинарные исследования). Под ред. проф. Т.А. Герасимовой. – М.: Альфа-М, 2011.

147. НП "ОПТС" направило обращение к Президенту РФ Путину В.В. в связи с катастрофической ситуацией в отрасли [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gisa.ru/98720.html?from_email=Y

148. Нуприенкова А.В. Землеустройство вчера и сегодня // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2013. - № 2. - С. 88 - 94.

149. О заседании Общественного Совета Минрегиона: Формирование системы территориального планирования РФ: проблемы и пути решения // Управление развитием территории. - 2011. - № 4.

150. О прогнозировании как элементе законотворчества см. подробнее: Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. - 2008. - № 8.

151. О роли и месте объектов регионального и местного значения в территориальном планировании // Управление развитием территории. - 2011. - № 4.

152. Оверчук А.Л. Институциональные проблемы государственного управления землей и недвижимостью: пути решения (в порядке дискуссии) // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. - 2002. - № 4.

153. Огородников В.В. Взаимодействие Московской областной регистрационной палаты с налоговыми, кадастровыми, техническими органами, нотариусами и риелторами Московской области // Регистрация прав на недвижимость: Сборник / Отв. ред. А.Р. Кирсанов. – М., 2004. Вып. № 11.

154. Опилат Н.И. О тенденциях управления земельными ресурсами // Налоги. - 2008. - № 24.

155. Осинцев Д.В. О формах государственного управления // Российский юридический журнал. - 2010. - № 1. - С. 72 - 82.

156. Основные причины отказа филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Москве в проведении кадастрового учета [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.roscadastre.ru/?id=1040

157. Павлов П.Н. О государственном кадастре недвижимости // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. - 2006. - № 3-4 (28-29).

158. Петров М.П. Опыт эволюции публичного управления в России и актуальные задачи административной реформы на современном этапе // История государства и права. - 2010. - № 8. - С. 34 - 39.

159. Пискунова М. Кадастр – всему голова // Бизнес-адвокат. - 2003. - № 24.

160. По постановлению прокуратуры к административной ответственности привлечен кадастровый инженер, внесший заведомо ложные сведения в межевой план земельного участка по ул. Ленинской в г. Самаре [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://procrf.ru/news/114998-po-postanovleniyu-prokuraturyi-k.html

161. Пойминова Я.В. Государственная регистрация прав как правовая форма реализации властных полномочий: методологические проблемы // Нотариус. - 2009. - № 3.

162. Пономаренко И.И., Удачин С.А., Удачина Н.А. Пространственное развитие российской экономики, территориальное планирование и землеустройство // Проблемы землеустройства и кадастра недвижимсоти в реализации государственной земельной политики и охраны окружающей среды. Материалы научно-практической конференции (ГУЗ, 27 мая 2009 г.) Сост.: С.Н. Волков, В.В. Вершинин; Госуниверситет по землеустройству. – М., 2009.

163. Попов В.И. (Управление архитектуры Калужской обл.): о проекте ФЗ "Об определении точных границ земельных участков..." [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gisa.ru/98467.html?from_email=Y

164. Попов С.А. Кадастровый проект. Часть I // ЭЖ-Юрист. - 2007. - № 3.

165. Предложения об изменении законопроекта Никонова Павла Николаевича, директора Санкт-Петербургского научно-исследовательского и проектного института градостроительного проектирования [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gisa.ru/98716.html?from_email=Y

166. Продолжая обсуждение ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Мнение В. Алакоза [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://uragp.ru/geonews/9379.html

167. Прокурор Краснодарского края утвердил обвинительное заключение по уголовному делу о приобретении права на чужое недвижимое имущество путём обмана в особо крупном размере [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://procrf.ru/news/79948-prokuror-krasnodarskogo-kraya-utverdil.html

168. Просвирнин Ю.Г. Информационная функция государства // Журнал российского права. - 2002. - № 3.

169. РГ: интервью с и.о. руководителя Росреестра Н. Антипиной [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rg.ru/2012/09/25/glava-site.html

170. Ревякин А.П. Публичные интересы и основания резервирования земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Экологическое право. - 2011. - № 6. - С. 15 - 20.

171. Родионов А. Кадастровая палата дает разъяснения, почему на Урале пропали сведения о квартирах граждан [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.nr2.ru/ekb/429112.html

172. Родионов А. На Урале потеряли сведения о сотнях тысяч многоквартирных домов [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.nr2.ru/ekb/428976.html

173. Романов О.А. Проблемы взаимодействия с государственными органами по вопросам разработки и согласования градостроительного плана земельного участка (градплан), временного регламента застройки (ВРЗ), проекта планировки (ППТ) и проекта межевания территории (ПМТ) на примере Санкт-Петербурга // Правовые вопросы недвижимости. - 2008. - № 2.

174. Росреестр затрудняется найти на карте 2,5 млн земельных участков Подмосковья (28.02.2011 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://sif.ru/index.php?module=novosti&link=preview&id=7573

175. Росреестр: ответ на вызовы времени [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.politcom.ru/16029.html

176. Рудакова О.В. Потребности и интересы как детерминанты экономического поведения [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.be5.biz/ekonomika1/r2009/1086.htm

177. Рыженков А.Я. О некоторых теоретических проблемах управления земельным фондом // Российская юстиция. - 2012. - № 10. - С. 15 - 20.

178. Селюков А.Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. - 2010. - № 7. - С. 2 - 5.

179. Сивицкий В.А. Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления. Материалы Круглого стола // Государство и право. 2004. № 3.

180. Синица Ю.С. Анализ мировых земельных кадастровых систем // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2014. - № 10 (157).

181. Синюгин В.Ю. О нормативно-правовом обеспечении процессов государственного и муниципального управления реформированием в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 17.

182. Соловьев С.Г., Гладких Н.М. К вопросу о месте исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10.

183. Станкевич Н.Г. Государственная регистрация вещных прав на земельную недвижимость и сделок с ней в России и Белоруссии // Журнал российского права. - 2003. - № 12.

184. Степаненко Ю.В. Соотношение объекта и субъекта управления // Административное право и процесс. - 2008. - № 2.

185. Суткевич Е.А., Ялбулганов А.А. Организационно-правовые основы государственного кадастра и учета лесных участков // Реформы и право. - 2011. - № 1. - С. 33 - 38.

186. Суханов Е.А. Проблемы совершенствования кодификации российского гражданского законодательства // Актуальные вопросы российского частного права: Сборник статей, посвященный 80-летию со дня рождения профессора В.А.

Дозорцева / сост. Е.А. Павлова, О.Ю. Шилохвост. – М.: Статут. 2008. – 350 с. // СПС «Консультант Плюс».

187. Сухарев А.С. Реализация государственной власти. Особенности терминологии // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 3.

188. Талапина Э.В. Проблемы имущественной ответственности государства // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2010. - № 7. - С. 61 - 72.

189. Тарасова И.А. Социальная функция государства // История государства и права. - 2012. - № 9. - С. 6 - 9.

190. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. - 2000. - № 4.

191. Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. - 2005. - № 3.

192. Ткаченко Д. Акт согласования – инструмент нелегального бизнеса. Способы преодоления противодействия // Юрист. - 2009. - № 3.

193. Ткаченко М.В. Государственный контроль как функция государственного управления // Общество и право. - 2010. - № 1. - С. 82 - 86.

194. Толстых М. Споры о наложении границ земельных участков // Жилищное право. - 2013. - № 7. - С. 45 - 70.

195. Трошина С.М. Организованная преступность и межевание земель // Законодательство и экономика. - 2013. - № 10.

196. Трутнев Э.К. О правовом градорегулировании // Управление развитием территорий. - 2007. - № 3.

197. Тысяча рублей за каждый не вовремя выданный кадастровый паспорт [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://vdvsn.ru/novosti/region/tysyacha_rubley_za_kazhdyy_ne_vovremya_vydannyy_kadastrovyy_pasport/

198. Уткин Б. Уточнение площади земельного участка // ЭЖ-Юрист. - 2004. - № 29.

199. Участники V Всероссийского научно-практического семинара градостроительных проектировщиков о будущем градостроительства в России // Управление развитием территории. - 2012. - № 1. - С. 18-26.

200. Участок в другом измерении: Чем грозит землевладельцам массовый кадастровый учет [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kommersant.ru/doc/2724659

201. Федоренко Ю.В. Ответственность как важное условие становления института кадастровых отношений // Правовая политика современной России: реалии и перспективы: материалы науч.-практ. конф., посвящ. 75-летию образования Иркутской области. Иркутск, 10 ноября 2012 г. / ФГБОУ ВПО «ИГУ», Юрид. Ин-т. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2012.

202. Федосеева Н.Н. Информационная функция в системе функций государства // Информационное право. - 2008. - № 4.

203. Федосеева Н.Н. Электронное правительство как способ организации и развития государственного управления в условиях информационного общества (теоретический аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 10.

204. Харьков В.Н. К вопросу о понятии рационального использования земель // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. - 2008. - № 1. - С. 266 - 271.

205. Хлевная А.В., Булла К.С. Перспективы использования данных качественного учета земель в государственном кадастре недвижимости // Международное научное издание современные фундаментальные и прикладные исследования. - 2015. - № 2 (17). - С. 119-121.

206. Хлыстун В.Н. Земельная политика государства и роль землеустройства в ее реализации // Правовое регулирование проведения землеустройства. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию закона «О землеустройстве» (ГУЗ, 25 октября 2011 г.). – М.: ГУЗ, 2011. С. 249 – 258.

207. Центр политических технологий. Росреестр: ответ на вызовы времени [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.politcom.ru/16029.html

208. Чаркин С.А. О некоторых теоретических проблемах деления земельного фонда на категории и осуществления функций земельного управления // Вестник Пермского университета. - 2012. - № 3. - С. 180 - 188.

209. Чаркин С.А. Проблемы исправления ошибок, возникающих в ходе проведения кадастрового учета недвижимости // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2011. - № 2. - С. 16 - 19.

210. Чаркин С.А. Современные классификации земельных правоотношений: вопросы теории // Новая правовая мысль. - 2013. - № 2

211. Черкасов К.В. К вопросу о содержании понятия «государственное управление» в российской юридической науке // Административное и муниципальное право. - 2008. - № 11.

212. Чернобель Г.Т. Институциональная детерминанта системы государственного управления // Журнал российского права. - 2008. - № 4.

213. Четырех кадастровых инженеров лишили лицензии в Вологодской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.severinform.ru/?page=newsfull&date=11-09-2013&newsid=193780

214. Чечулина А.А. Сущность государственной власти: основные подходы // Право и политика. - 2005. - № 10.

215. Чиркин В.Е. Об изучении основ публичного управления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3.

216. Шарнина Л.А. Частные и публичные интересы в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - № 4.

217. Швабауэр Н. Сделка без адреса [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rg.ru/2013/02/27/reg-urfo/kadastr.html

218. Шейнин Л. Отсутствие государственной регистрации: как оно влияет на недействительность сделок с недвижимостью? // Юридический мир. - 2005. - № 11.

219. Ширинская Е. Коллизии государственной регистрации // ЭЖ-Юрист. - 2006. - № 6.

220. Ширинская Е.Ю. Особенности государственной регистрации перехода права собственности на земельный участок на основании договора купли-продажи // Юрист. - 2006. - № 4.

221. Щукин А. Кризис города (беседа с директором Фонда «Центр стратегических разработок “Северо-запад”» Владимиром Княгининым) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://expert.ru/expert/2010/18/krizis_goroda/

222. Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. - 2015. - № 7. - С. 114 - 121.

223. Юмшанов А. Проблема состояния земель // Законность. - 2009. - № 2.

224. Юсупов И.Н. К вопросу о путях оптимизации государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 3.

225. Якубович А.М. Современное состояние теоретико-методологических разработок понятий "муниципальное управление" и "местное самоуправление" // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 1. С. - 10 - 12.

226. Ялбулганов А.А., Савенко Г.В. Некоторые вопросы образования земельного участка: кадастровый и юридический аспекты // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2014. - № 10. - С. 12 - 21.

227. Ямпольская Ц. А. К методологии науки управления //Советское государство и право. - 1965. - № 8. - С. 12 - 21.

Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Алвердиев К.З. Разработка содержания и способов ведения экологической составляющей кадастра недвижимости: дис. … канд. техн. наук: 25.00.26 / Алвердиев Керим Заманович. – М., 2003.- 167 с.

2. Алексеев В.А. Недвижимое имущество: правовой режим и государственная регистрация прав: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.03 / Алексеев Вадим Александрович. – М., 2008. – 583 с.

3. Апанасевич С.В. Организационно-правовые основы природоресурсных кадастров: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Апанасевич Сергей Валерьевич. – Минск, 2005. – 21 с.

4. Аратский Д.Б. Механизмы управления земельными ресурсами на региональном уровне: автореф. дис. ... докт. экон. наук: 08.00.05 / Аратский Дмитрий Борисович. – М., 1999. – 17 с.

5. Болкунова Н.Н. Планирование комплексного социально-экономического развития и землеустройство сельских муниципальных районов Центрально-Черноземного региона Российской Федерации (теория, методика, практика): автореф. дис. ... докт. экон. наук: 08.00.05 / Болкунова Наталья Николаевна. – М., 2011. – 54 с.

6. Будников Н.А. Государственное управление в сфере использования и охраны земель Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Будников Николай Алексеевич. С-Пб., 2000. – 635 с.

7. Волкова Т.В. Правовое регулирование управления земельным фондом Российской Федерации (На примере Саратовской области): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Волкова Татьяна Владимировна. Саратов, 2001. – 198 с.

8. Воронина М.Д. Конституционно-правовые основы государственного управления в области использования и охраны земель в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Воронина Марина Дмитриевна. – Челябинск, 2010. – 258 с.

9. Гаврилюк М.Н. Правовое регулирование государственного кадастрового учета земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Гаврилюк, Мария Никитична. - М., 2006. – 212 с.

10. Герасимов А.А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Герасимов Андрей Алексеевич. – М. 2011. – 224 с.

11. Горбунов В.А. Категория законного интереса (личности, общества, государства) в конституционном законодательстве Российской Федерации: дис. ...

канд. юрид. наук: 12.00.02 / Горбунов Виталий Александрович. – Тюмень, 2007. – 246 с.

12. Гостев А.А. Уголовно-правовое регулирование ответственности за регистрацию незаконных сделок с землей: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08 / Гостев Александр Александрович. – М., 2012. – 26 с.

13. Грачкова Ю.Л. Правовые проблемы земельной реформы в Российской Федерации (на примере земель сельскохозяйственного назначения): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Грачкова Юлия Леонидовна. – М., 2013. – 226 с.

14. Гряда Э.А. Государственный земельный кадастр Российской Федерации: Правовой аспект: дис. ... канд. юрид.х наук: 12.00.06 / Гряда Элеонора Александровна. - Краснодар, 2001. – 198 с.

15. Иванов В.П. Юридический механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации (Конституционно-правовые и организационные проблемы формирования и реализации): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02, 12.00.14 / Иванов Виктор Петрович. – М., 2006. – 490 с.

16. Иванова Е.Н. Правовое регулирование кадастрового учета земель (эколого-правовой аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Иванова Екатерина Николаевна. – М., 2012. – 219 с.

17. Иванова Т.Г. Проблемы правового регулирования землеустройства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Иванова Татьяна Геннадьевна. – М., 2006. – 26 с.

18. Ильина О.Ю. Частные и публичные интересы в семейном праве Российской Федерации: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.03 / Ильина Ольга Юрьевна. – М., 2006. – 374 с.

19. Киевская Е.С. Территориальное планирование и землеустройство в странах Европейского Союза: дис. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Киевская Елена Сергеевна. – М., 2006. – 157 с.

20. Ковешников Д.А. Административно-правовое регулирование государственного кадастрового учета недвижимости и государственной

регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ковешников Дмитрий Анатольевич. – М., 2010. – 24 с.

21. Колотинская Е.Н. Правовые проблемы теории государственных кадастров природных ресурсов в СССР: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06 / Колотинская Елена Николаевна. – М., 1989. - 435 с.

22. Лебедев Д.Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в российской федерации: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Лебедев Денис Георгиевич. – М., 2007. – 214 с.

23. Липски С.А. Совершенствование государственного земельного кадастра Российской Федерации в условиях разграничения земель по формам собственности и развития земельного рынка: дис. … канд. экон. наук: 08.00.27 / Липски Станислав Анджеевич. – М., 1998. – 238 с.

24. Минаева А.А. Земельный участок как объект земельных правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Минаева Анна Александровна. – М., 2007. – 235 с.

25. Тамбиев М.М. Земельный налог в правовой системе России и зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Тамбиев Мурат Мухтарович. – Ростов-на-Дону, 2012. – 168 с.

26. Михайлов С.В. Категория интереса в гражданском (частном) праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Михайлов Семен Викторович. – М., 2000. – 255 с.

27. Носков Е.А. Правовое регулирование государственного и муниципального управления землями городов: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Носков Евгений Анатольевич. – М., 2003.- 26 с.

28. Овчинникова Н.Г. Разработка методологии социо-эколого-экономического управления земельными ресурсами в сфере сельскохозяйственного производства: автореф. дис. … докт. экон. наук. 08.00.05 / Овчинникова Наталья Геннадьевна. – Ростов-на-Дону, 2012. – 47 с.

29. Осипов А. А. Интерес и субъективное гражданское право: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Осипов Александр Александрович. – М., 2011. – 26 с.

30. Перфильев А.В. Регулирование как функция государственного управления: автореф. дис. … канд. юр. наук: 12.00.14 / Перфильев Александр Валентинович. – М., 2004. – 27 с.

31. Поставная Н.П. Организационно-правовое обеспечение муниципального управления использованием земель городских поселений: автореф. дис. … канд. юр. наук: 12.00.06 / Поставная Наталия Павловна. – М., 2010. – 23 с.

32. Радюк О.И. Организационно-экономический механизм формирования системы контроля качества кадастровых данных: на примере Кемеровской области: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Радюк Ольга Игоревна. – М., 2009. – 27 с.

33. Раевская О.Б. Экономическая эффективность государственного кадастра недвижимости в системе государственного управления земельными ресурсами субъекта Российской Федерации (на примере Тверской области): автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Раевская Ольга Борисовна. - М., 2010. – 23 с.

34. Савченко А.А. Правовое регулирование управления земельными ресурсами в системе вопросов местного значения поселений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Савченко Александр Александрович. – Волгоград, 2015. – 25 с.

35. Сидоренко В.Н. Правовое регулирование ведения государственного земельного кадастра: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Сидоренко Владимир Николаевич. – М., 2003. – 25 с.

36. Симонова К.В. Правовое обеспечение кадастрового учета земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Симонова Ксения Викторовна. - М., 2010. – 205 с.

37. Трофимова И.А. Административно-правовое регулирование реализации права частной собственности на землю в российской федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Трофимова Инесса Александровна. – М., 2011. – 196 с.

38. Харьков В.Н. Организационно-правовое обеспечение рационального использования и охраны земель на уровне субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Харьков Владимир Николаевич. – М., 1998. – 212 с.

39. Хомутов Р.В. Ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ): автореф. дис. …канд. юрид. наук. 12.00.08 / Хомутов Роман Владимирович. – Краснодар, 2014. – 27 с.

40. Шериев А.М. Субъективные права, свободы и законные интересы как объекты правовой охраны и защиты: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шериев Альберд Малилевич. – Краснодар, 2008. – 206 с.

41. Яппарова Р.Р. Социальные различия в качестве жизни населения крупного города: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04 / Яппарова Розалия Рависовна. – Уфа, 2007. – 178 с.

Электронные ресурсы «Интернет»-сайтов

1. Официальный интернет-портал правовой информации - http://pravo.gov.ru

2. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов - http://regulation.gov.ru

3. Сайт Президента РФ - http://президент.рф; http://www.kremlin.ru

4. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации - http://www.duma.gov.ru

5. Официальный сайт Минэкономразвития России - http://www.economy.gov.ru

6. Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии - https://rosreestr.ru/site/

7. Официальный сайт Прокуратуры РФ - http://procrf.ru

8. Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях - http://www.bus.gov.ru

9. Официальный сайт Земельного кадастра Нидерландов - http://www.kadaster.nl

10. Сайт Российской газеты - http://www.rg.ru

11. Сайт газеты Известия - http://izvestia.ru

12. Геоинформационный портал ГИС-Ассоциации - http://www.gisa.ru

13. Сайт словарей и энциклопедий - http://dic.academic.ru