

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

Вислинский Марк Дмитриевич

Магистрант Уральского государственного юридического университета,
специалист службы заместителя генерального директора по перспективному развитию
ОАО «Уралмеханобр» (Екатеринбург),
e-mail: mark.vislinskiy@mail.ru

Тихоненко Виталий Владимирович

Магистрант Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: moro3110@gmail.com

Рассматриваются меры по совершенствованию кадастровой деятельности в области использования земель, а также их значение для регулирования земельных отношений. Приведены положения федеральных законов РФ, приказов Минэкономразвития РФ, законопроектов. Также показаны основные изменения в правовом регулировании этой сферы, вступившие в силу 1 марта 2015 г.

Ключевые слова: кадастровая деятельность, земельный участок, Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество, классификатор ВРИ

IMPROVEMENT OF CADASTRAL ACTIVITIES IN THE FIELD OF LAND USE

Vislinskiy Mark

Ural State Law University, LCC «Uralmechanobr» (Yekaterinburg),
e-mail: mark.vislinskiy@mail.ru

Tikhonenko Vitaliy

Ural State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: moro3110@gmail.com

This article discusses measures to improve cadastral activities in the field of land use, as well as their significance for the regulation of land relations. There are main provisions of the RF Federal Laws, orders of the Ministry of economic development and individual bills. The article also shows the main changes that will take effect from 1 March 2015.

Key words: cadastral activities, land property, National Land Title Register, classifier of the types of permitted use of land property

Совершенствование государственного регулирования земельных отношений как в целом, так и в отдельных отраслях имеет большое значение. В связи с проведением земельной реформы в Российской Федерации, установлением множества форм земельной собственности и их равенства встал вопрос о реформировании системы государственного земельного кадастра, которая служит информационной основой государственного управления земельными ресурсами и экономического регулирования земельных отношений.

Меры по совершенствованию государственного регулирования земельных отношений включают: введение новых квалификационных требований для кадастровых инженеров, сокращение сроков кадастрового учета, установление классификатора вре-



менно разрешенного использования земельных участков, осуществление проекта межевания территории, схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, утверждение правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), введение уголовной ответственности за преступления в сфере оборота недвижимости, увеличение административных штрафов за нарушения в области земельных отношений, продление «дачной амнистии» и др. Приведем положения основных нормативных документов, содержащих указанные нововведения.

Проект федерального закона № 664656-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»¹ (в ред. от 28 ноября 2014 г.) направлен на создание эффективного механизма контроля за деятельностью кадастровых инженеров и повышение качества выполняемых ими кадастровых работ. По мнению Минэкономразвития России, принятие законопроекта поспособствует становлению профессионального сообщества в сфере кадастровой деятельности и, как следствие, позволит повысить качество сведений об объектах недвижимого имущества, содержащихся в государственном кадастре недвижимости. Так, в проекте предложены такие дополнительные квалификационные требования к лицу, претендующему на должность кадастрового инженера, как два года стажа работы под руководством кадастрового инженера, высшее специальное образование или прохождение дополнительных курсов, а также последующее повышение квалификации раз в три года. Кроме того, в законопроекте в новой редакции изложены требования к получению квалификационных аттестатов, выдаваемых кадастровым инженерам. Еще одной новеллой законопроекта является требование об обязательном членстве кадастрового инженера в саморегулируемой организации, где он сдает экзамены. Организация, кроме прочего, будет рассматривать жалобы на действия кадастрового инженера. С точки зрения экспертов, эти меры помогут уменьшить бюджетные расходы.

Одновременно предлагается дополнить ст. 33 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»² частью 3, регламентирующей обязанности кадастрового инженера, если он является работником юридического лица: «Требования, предусмотренные пунктом 5 части 2 статьи 312 настоящего Федерального закона в отношении кадастровых инженеров, являющихся работниками юридического лица на основании трудового договора с таким лицом, не применяются. Обязанность по хранению актов согласования местоположения границ земельных участков, подготовленных в ходе проведения кадастровых работ, кадастровым инженером, являющимся работником юридического лица на основании трудового договора с таким лицом, и передаче их в орган кадастрового учета в порядке и в сроки, установленные органом нормативного правового регулирования в сфере кадастровых отношений, возложена на юридическое лицо, работником которого является кадастровый инженер, подготовивший акты согласования местоположения границ земельных участков в ходе проведения кадастровых работ».

Приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков», вступивший в силу 24 декабря 2014 г.³, существенно меняет правовое регулирование хозяйственной деятельности в отношении земельных участков. В частности, утверждается классификатор видов разрешенного использования (ВРИ) земельных участков. В соответствии с ним выделяются 93 вида разрешенного использования земельных участков, объединенные в 12 групп: растениеводство, малая жилая застройка, коммунальное обслужи-

¹ URL: http://www.mobti.ru/press-tsentr/smi/20150331_1.

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Рос. газ. 2014. 24 сент.



вание, деловое управление, спорт, недропользование, железнодорожный транспорт, обеспечение вооруженных сил, охрана природных территорий, заготовка древесины, общее пользование водными объектами, ритуальная деятельность.

До введения данного классификатора можно было встретить такие ВРИ земельного участка, как «для размещения магазина детских товаров» или «для размещения отделения банка», что затрудняло оценку соответствия вида разрешенного использования градостроительным регламентам. С 24 декабря 2014 г. надлежит использовать лишь один из видов, содержащихся в классификаторе. В то же время наименование и описание ВРИ сконструированы так, чтобы не допустить злоупотреблений. Например, при необходимости установить ограничения по высоте жилых домов, возводимых на конкретном участке, вместо ВРИ «для размещения многоквартирного дома» следует использовать ВРИ «среднеэтажная жилая застройка» или «многоэтажная жилая застройка». Это обязывает застройщика эксплуатировать участок в строгом соответствии с описанием предусмотренных видов разрешенного использования.

Госдума приняла поправки к законопроекту № 632682-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»¹, который вводит уголовную ответственность за преступления в сфере оборота недвижимости. Необходимость внесения предлагаемых изменений авторы проекта связывают с тем, что Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о кадастре) наделил кадастрового инженера значительными полномочиями, которые в свою очередь должны сопровождаться высокой степенью ответственности.

В законопроекте предлагается дополнить УК РФ статьей 170² «Внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план или акт обследования», согласно которой за умышленное внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план или акт обследований, если это действие причинило крупный ущерб гражданам, государству или организациям кадастровые инженеры наказываются штрафом в размере до 80 тыс. руб. или в размере заработной платы за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до трех лет, либо обязательными работами на срок до 360 часов. В рамках законопроекта крупным ущербом признается сумма, превышающая 1 млн 500 тыс. руб. Установить размер ущерба возможно путем подсчета стоимости утраченного имущества в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», что способствует однозначной квалификации правонарушения как административного или уголовного. В целом принятие законопроекта позволит значительно снизить количество нарушений имущественных прав в сфере оборота объектов недвижимости.

Сегодня Закон о кадастре не содержит положений о контроле за деятельностью кадастровых инженеров со стороны уполномоченных госорганов и о проверке документов, представляемых кадастровыми инженерами. По мнению Верховного Суда РФ, дополнение Закона такими положениями могло бы содействовать снижению числа правонарушений, совершаемых кадастровыми инженерами при осуществлении своей деятельности.

Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 71), вступивший в силу 1 марта 2015 г.², также предусматривает немаловажные изменения в рассматриваемой сфере. Образование земельного участка из земель или другого земельного участка государственной или муниципальной собственности отныне производится на основе проек-

¹ URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=632682-6>.

² URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38627>.

та межевания территории, схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (при отсутствии проекта межевания), проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных характеристиках лесных участков. Процедура утверждения проекта межевания территории установлена Градостроительным кодексом. Информация вносится в кадастр недвижимости при утверждении проекта межевания (ст. 15 Закона о кадастре). Схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории утверждается решением органов государственной власти и органов местного самоуправления на два года. Данную схему можно подготовить в электронном виде с использованием сайта Росреестра (для указанных органов услуга предоставляется бесплатно, остальным – за плату).

Внесены поправки в ст. 26 Закона о кадастре, согласно которым решение о приостановлении государственного кадастрового учета принимается, если площадь образуемого земельного участка на десять и более процентов отличается от площади такого земельного участка, указанной в утвержденном проекте межевания территории, в схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории либо в проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных характеристиках лесных участков. Преобразованию подверглась и ст. 27 Закона о кадастре, в силу которой орган кадастрового учета принимает решение об отказе в осуществлении кадастрового учета, если истек срок действия схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Кроме того, была введена часть 6¹, гласящая: «В случае образования земельного участка в соответствии с утвержденными схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, проектом межевания территории, проектной документацией о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков обязательным приложением к межевому плану является данная схема, этот проект или эта проектная документация, за исключением случая, если проект межевания территории уже представлялся в орган кадастрового учета».

Также важные изменения внесены в ст. 34 ФЗ № 171. Разрешенное использование земельных участков, установленное до утверждения в классификаторе временно разрешенного использования земельных участков, признается действительным. До 1 января 2020 г. органы местного самоуправления обязаны внести изменения в правила землепользования и застройки в части приведения зафиксированных градостроительным регламентом видов разрешенного использования земельных участков в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков, предусмотренными классификатором; при этом проведение публичных слушаний по проекту изменений не требуется. По заявлению правообладателя земельного участка уполномоченные на установление или изменение ВРИ органы государственной власти или органы местного самоуправления в течение месяца обязаны принять решение об установлении соответствия разрешенного использования классификатору. Это решение является основанием для внесения изменений в сведения государственного кадастра недвижимости о разрешенном использовании земельного участка.

Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон „О государственном кадастре недвижимости“ и отдельные законодательные акты РФ»¹, также вступивший в силу 1 января 2015 г., в числе нововведений устанавливает сокращение сроков регистрации прав и кадастрового учета до десяти рабочих дней, т. е. регистрация становится доступной в кратчайшие сроки. Помимо этого, с 1 января 2018 г. абз. 4, 5, 7, 9 п. 1 ст. 19 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» утрачивают силу, будут требоваться точные границы для

¹ Рос. газ. 2014. 26 дек.

оборота земельного участка. Заказчиками комплексных кадастровых работ являются органы местного самоуправления, финансирование работ ведется за счет бюджетов всех уровней. Исполнителями становятся на основании муниципального контракта кадастровые инженеры. Результатом выполненных работ будет карта-план территории. Допускается изменение площади земельного участка на 10 %. Процедура выполнения кадастровых работ предполагает сбор материалов; разработку проекта; уведомление участников согласования; согласование границ с участием комиссии; утверждение карты-плана заказчиком; представление ее в орган кадастрового учета; внесение в государственный кадастр недвижимости информации о «спорных границах» (статус «спорная» в отношении границы сохраняется 15 лет).

Кроме того, указанный Закон предполагает внесение в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенных объектах. Основанием для этого выступают имеющиеся в органе кадастрового учета документы, сведения о правах на ранее учтенные объекты, информация о ранее осуществленном учете. Во внесении может быть отказано, если документы не соответствуют законодательству, отсутствуют сведения о площади объекта, представлены не все надлежащие документы, объект уже учтен в кадастре. Результатом процедуры будет выдача кадастрового паспорта.

Основной новеллой приказа Минэкономразвития России от 16 декабря 2013 г. № 765 (в ред. от 22 декабря 2014 г.) «Об утверждении правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним...»¹, вступившего в силу 1 января 2015 г., является изменение правил ведения ЕГРП. С утверждением изменений к данному приказу постановление Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219 утрачивает силу. ЕГРП теперь необходимо вести в электронном виде, но бумажные разделы сохраняются, осуществляется перенос сведений. Статусами записей ЕГРП являются «актуальная, погашенная, архивная».

Если объект учтен в государственном кадастре недвижимости, в состав сведений первого подраздела ЕГРП об объекте включаются: кадастровый номер (в том числе предыдущие), условный номер (в том числе предыдущие), кадастровый номер земельного участка (участков), кадастровые номера зданий, сооружения для помещений, кадастровый номер квартиры для помещения; если объект не учтен в государственном кадастре недвижимости – адрес (местоположение), параметры объекта (площадь, назначение, наименование, протяженность, объем).

Законопроект № 510495-6 «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях»² (в части оптимизации административной ответственности за нарушение земельного законодательства) нацелен на совершенствование земельного надзора. В последнее время имеет место тенденция к росту числа административных правонарушений в сфере земельных отношений: за два года рост составил 50 %. В настоящее время наиболее распространенным нарушением земельного законодательства является самовольное занятие земельных участков: в 2012 г. выявлено более 76 тыс. таких нарушений на площади более 2,3 млн га, что составило 47 % от общего количества выявленных нарушений. Другим значительным нарушением считается невыполнение предписаний инспекторов по вопросам устранения нарушений земельного

¹ Об утверждении правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, состава номера регистрации, порядка присвоения при проведении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним объектам недвижимого имущества условных номеров, которым в установленном законодательством Российской Федерации порядке не присвоен кадастровый номер, форм свидетельства о государственной регистрации права и специальной регистрационной надписи на документах, требований к заполнению свидетельства о государственной регистрации прав и специальной регистрационной надписи, а также требований к формату специальной регистрационной надписи в электронной форме: приказ Минэкономразвития России от 23 декабря 2013 г. № 765 (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=510495-6&02>.

законодательства: не выполняется каждое второе предписание, при этом был устранен лишь 51 % выявленных нарушений.

Одна из основных причин роста числа нарушений земельного законодательства — низкий размер штрафов. Так, за самое распространенное нарушение — за самовольное занятие земельного участка — административный штраф для граждан составляет от 500 руб. до 1 тыс. руб., для должностных лиц — от 1 тыс. до 2 тыс. руб., для юридических лиц — от 10 тыс. до 20 тыс. руб. Таким образом, в целях снижения числа нарушений земельного законодательства необходимо не только увеличение штрафных санкций, но и изменение подходов к их определению. В связи с этим законопроектом предусматривается повышение административных штрафов в пять-десять раз, установление этих штрафов в процентной зависимости от кадастровой стоимости земельного участка за самовольное его занятие или использование не по целевому назначению. Вводится штраф за невыполнение (повторное невыполнение) предписания госземинспектора.

Также в рамках законопроекта осуществляется совершенствование ряда составов административных правонарушений в сфере земельных отношений. В частности, определяется понятие «самовольное занятие земельного участка», разграничиваются такие правонарушения, как использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием и неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, в течение установленного срока. Вводятся сроки освоения земель и критерии их неиспользования.

25 февраля 2015 г. Совет Федерации одобрил законопроект о продлении «дачной амнистии»¹, увеличивающий срок действия упрощенного порядка регистрации прав на объекты индивидуального жилищного строительства на три года — до 1 марта 2018 г.², а также утвердил закон о продлении бесплатной приватизации жилья на год — до 1 марта 2016 г. С идеей продлить на три года срок «дачной амнистии» выступило Министерство экономического развития. В ведомстве объясняли, что эта мера «позитивно отразится на развитии рынка жилой недвижимости» и будет полезной в текущей экономической ситуации. «Принятие данного закона было обусловлено тем, что значительная часть так называемой потребительской недвижимости (жилые дома, дачи, сады и т. п.) не могла пройти процедуру государственной регистрации по причине отсутствия необходимых документов либо несоответствия их требованиям действующего законодательства по форме, либо содержанию»³. Как отмечают разработчики закона, продление сроков необходимо прежде всего из-за того, что значительная часть граждан, занимающих жилые помещения в аварийных и ветхих домах и ожидающих расселения, лишатся после 1 марта 2015 г. возможности воспользоваться правом на бесплатную приватизацию. Данная норма позволит в упрощенном порядке оформлять права на выделенные гражданам в 1992–1998 гг. земельные участки с недвижимостью.

Законопроект № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» («Единый закон»)⁴ (вступит в силу 1 января 2017 г.) разработан во исполнение плана мероприятий по подготовке проектов нормативных правовых актов, утвержденных Концепцией создания единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости, одобренной Правительством Российской Федерации 11 июня 2009 г. Законопроект направлен на повы-

¹ Госдума продлила дачную амнистию на 3 года // URL: <http://lenta.ru/news/2015/02/20/dacha>.

² Закон о «дачной амнистии» был принят в 2006 г. Ранее предполагалось, что «дачная амнистия» завершится 1 марта 2015 г. На данный момент в упрощенном порядке оформлено около 10 млн объектов.

³ В Госдуму внесен проект закона о продлении «дачной амнистии» // URL: <http://www.interfax.ru/russia/425610>.

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

шение эффективности функционирования государственной регистрационной системы и уровня гарантий прав при проведении государственной регистрации недвижимости. Целью закона выступают создание единого федерального информационного ресурса — ЕГРН, внедрение единой учетно-регистрационной процедуры, экстерриториальность представления заявителями документов, повышение ответственности органов учетно-регистрационной системы, а также повышение ответственности и мотивации сотрудников. Также закон предусматривает сокращение сроков государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Например, сроки осуществления учета и регистрации: семь дней с даты приема заявления на регистрацию прав, пять дней с даты приема заявления на кадастровый учет, десять дней с даты приема заявления на кадастровый учет и регистрацию прав, пять дней с даты поступления судебного акта об осуществлении учета и (или) регистрации прав, три дня с даты поступления решения о наложении, прекращении ареста, залога, три дня с даты приема заявления на регистрацию прав на основании нотариальной сделки. Также законопроект вводит порядок возмещения убытков, причиненных лицу ненадлежащим исполнением органом регистрации прав полномочий: убытки возмещаются в полном объеме за счет казны Российской Федерации. Регистратор, т. е. федеральный государственный гражданский служащий, должностное лицо органа регистрации прав, обязан возместить убытки, причиненные органу регистрации прав своими незаконными действиями. В случае умышленного причинения вреда убытки возмещаются в полном объеме.

Итак, в настоящее время в Российской Федерации происходит модернизация системы кадастровой деятельности, о чем свидетельствуют все перечисленные нововведения.

Библиография

В Госдуму внесен проект закона о продлении «дачной амнистии» // URL: <http://www.interfax.ru/russia/425610>.

Госдума продлила дачную амнистию на 3 года // URL: <http://lenta.ru/news/2015/02/20/dacha>.

О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38627>.

О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части оптимизации административной ответственности за нарушение земельного законодательства): проект федерального закона № 510495-6 // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=510495-6&02>.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров: проект федерального закона № 664656-6 (в ред. от 28 ноября 2014 г.) // URL: http://www.mobti.ru/press-tsentr/smi/20150331_1.

О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: проект федерального закона № 632682-6 (в ред. от 26 февраля 2014 г.) // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=632682-6>.

О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ // Рос. газ. 2014. 26 дек.

Об утверждении правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, состава номера регистрации, порядка присвоения при проведении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним объектам недвижимого имущества условных номеров, которым в установленном законодательством Российской Федерации порядке не присвоен кадастровый номер, форм свидетельства о государственной регистрации права и специальной регистрационной надписи на документах, требований к заполнению



свидетельства о государственной регистрации прав и специальной регистрационной надписи, а также требований к формату специальной регистрационной надписи в электронной форме: приказ Минэкономразвития России от 23 декабря 2013 г. № 765 (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

О государственной регистрации недвижимости: проект федерального закона № 597863-6 (в ред. от 3 сентября 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

О государственном кадастре недвижимости: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 28 февраля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 // Рос. газ. 2014. 24 сент.