Землякова Галина Леонидовна. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики: диссертация ... доктора Юридических наук: 12.00.06 / Землякова Галина Леонидовна;[Место защиты: Институт государства и права Российской академии наук].- Москва, 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**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

Заключение .384

Список использованной литературы

**Введение к работе**

**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

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, E.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, A.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.

1. Предложена типология функций управления в сфере использования и охраны земель, в соответствии с которой они подразделяются на информационные, регулятивные (установительные) и организационные.
2. 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 Украни» (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), «Актуальнi проблеми реформування земельних, екологiчних, аграрних та господарських правовiдносин» (Хмельницкий , 2013), «Государство и права

человека: история, современность и новеллы будущего» (Кемерово, 2013), «Современные тенденции правового регулирования экологических отношений» (Минск, 2013), «Актуальнi правовi проблеми публiчно-приватного партнерства у сферi аграрних, земельних, екологiчних та космiчних вiдносин» (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.

## Эффективность управления в аспекте рационального использования земель

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, E.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, A.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.

## Территориальное планирование и градостроительное зонирование, земельный надзор

Что касается документов градостроительного зонирования, то они непосредственно связаны с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Законодательно предусматривалось189, 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.

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 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 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.

## Землеустройство и кадастр в советский период

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 дважды410.

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 Финляндии411, Нидерландов, Дании, в определенной степени для Германии, Швеции и Норвегии412.

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 регистрах413.

Что касается российского ГКН, то он, по всей видимости, претендует на отнесение его и к юридическим и к фискальным кадастрам. С одной стороны, 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 учета414. 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 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 ГКН416.

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 информации417.

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.

## Российский кадастр недвижимости с точки зрения типизации современных кадастров

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 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 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 области450 (актуальные на январь 2016 г.)