

УДК 332.36

**МЕСТО КОМПЛЕКСНЫХ КАДАСТРОВЫХ РАБОТ В
СООТНОШЕНИИ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

МИХОЛЬСКАЯ В.В.

к.ю.н., доцент,

*Московский государственный университет геодезии и картографии,
Москва, Россия*

Аннотация. В статье рассматривается место комплексных кадастровых работ в соотношении частных и публичных интересов в сфере землепользования. Проведен анализ гарантий обеспечения прав собственников земельных участков, с одной стороны, и интересов публичных органов при проведении комплексных кадастровых, с другой. Предлагается для достижения баланса интересов предусмотреть дополнительные денежные средства.

Ключевые слова: комплексные кадастровые работы, земельный участок, кадастровая деятельность, землепользование, муниципальное образование.

**THE PLACE OF INTEGRATED CADASTRAL WORKS IN THE RATIO
OF PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS IN THE FIELD OF LAND USE**

MIKHOLSKAYA V.V.

PhD, Associate Professor

*Moscow State University of Geodesy and Cartography
Moscow, Russia*

Abstract. The article considers the place of integrated cadastral works in the ratio of private and public interests in the field of land use. The analysis of guarantees of ensuring the rights of land owners, on the one hand, and the interests of public authorities during complex cadastral surveys, on the other, is carried out. It is proposed to provide additional funds to achieve a balance of interests.

Keywords: integrated cadastral works, land plot, cadastral activity, land use, municipal entity.

Вопрос о взаимодействии государства, общества и отдельного гражданина характеризуется необходимостью учета частного и публичного интересов, одного из важнейших институтов и инструментов политической и социально-экономической политики нашего государства. Особенно важно достижение такого равновесия в сфере землепользования, где противоречия

интересов частных лиц и государства неблагоприятно сказываются на частных интересах всех правообладателей земельных участков и на эффективном управлении земельными ресурсами государственными (муниципальными) органами.

Комплексное по своей правовой природе регулирование землепользования основывается, в том числе и на принципе сочетания интересов общества и законных интересов граждан (п. 11 ч. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ).

Мы постоянно наблюдаем переплетение частных и публичных интересов в сфере землепользования, поддержание баланса которых осуществляется на законодательном уровне, а также практикой применения законодательства в рассматриваемой сфере.

По данным Росреестра, по состоянию на 1 квартал 2020 г., в едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН), доля земельных участков с установленными границами составляет всего 60,5 %. То есть, в ЕГРН содержится 23 979 887 единиц участков, границы которых описаны не в соответствии с требованиями законодательства. Главным фактором такого положения является то, что длительное время законодателем не было установлено обязанности точного описания границ земельных участков при оформлении прав на них.

Сегодня правообладатели земельных участков без точных границ за свой счёт обеспечивают их уточнение. Однако делают они это исключительно в случаях, когда у них появляется необходимость совершения сделки с таким участком. Таким образом, если процесс уточнения границ земельных участков, сведения о которых содержатся в ЕГРН, но не соответствуют установленным законодательством требованиям, будет происходить за счёт заинтересованных граждан и юридических лиц, то он может растянуться на долгие годы,

Отсутствие в ЕГРН сведений о точных границах земельных участков имеет ряд негативных последствий. Во-первых, органы публичной власти

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

сталкиваются с трудностями при управлении и распоряжении земельными ресурсами, не могут в полной мере осуществлять рациональное их использование, что, в свою очередь, тормозит гражданский оборот публичных земельных участков. Кроме того, бюджеты муниципальных образований теряют большую долю поступлений от земельного налога.

Во-вторых, отсутствие в ЕГРН точных данных является причиной многочисленных споров о правах на земельные участки, между смежными землепользователями об установлении границ, если они пересекаются, либо выявлены реестровые ошибки в их местоположении и т.п.

Как отмечает Кодолов В.А., «принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан (п. 11 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ) сопровождается таким нежелательным явлением, как постоянное «перетягивание» земельных благ субъектами земельных правоотношений в свою пользу и игнорирование законных интересов других лиц», и делает справедливое заключение, о том, что важно усилить роль государства «для того, чтобы публичные интересы в землепользовании не расходились с частными» [2, 113].

Как показывает практика, собственники и обладатели иных вещных прав на земельные участки не торопятся с точным определением их границ за счёт собственных денежных средств. В Законе № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [5] нормативно установлено, что даже если в отношении границ земельного участка отсутствуют сведения о координатах характерных точек такого участка, но государственная регистрация права на него осуществлена в соответствии с ранее действующими нормами, то такая регистрация признается юридически действительной (часть 6 статьи 72 Закона № 218). Таким образом, законодательной особенностью является отсутствие императивной нормы, предписывающей правообладателям земельных участков без установленных границ в определенный срок в обязательном порядке обеспечить проведение межевания и внесение уточненных сведений об участках в ЕГРН.

Для обеспечения баланса частных и публичных интересов необходимо возможность принятия публичными органами решений по вопросам землепользования уравновесить необходимыми гарантиями для правообладателей земельных участков, права на которые приобретены ими на законных основаниях до принятия и вступления в силу таких решений и, поэтому, чтобы они могли рассчитывать на то, что их правовой статус, неразрывно связанный с правовым режимом земельных участков, будет признаваться и цениться государством.

Поскольку назрела объективная потребность внесения в ЕГРН достоверных и актуальных сведений о границах земельных участков с точными координатами, введение в правовое поле института комплексных кадастровых работ (далее – ККР) можно считать одним из способов сочетания частных и публичных интересов в землепользовании. Взаимоотношения участников при проведении ККР закреплены в Федеральном законе № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» [6] (далее - Закон № 221-ФЗ).

Под ККР понимается полный процесс выполнения кадастровых работ в отношении всех расположенных на территории одного кадастрового квартала или нескольких смежных кадастровых кварталов, либо обособленной отдельно взятой территории, то есть в массовом порядке. Поскольку работы выполняются массово, то стоимость работ за один земельный участок, расположенный в границах территории проведения ККР, значительно меньше, чем, если бы межевание проводилось в индивидуальном порядке.

Такой вывод подтверждают слова статс-секретаря - заместителя руководителя Росреестра А. Бутовецкого о том, что в ходе проведения ККР «была отмечена стоимость работ в отношении одного земельного участка в размере около 1200 рублей» [4]. Кроме того, при массовом порядке межевания участков снижается риск возникновения реестровых ошибок.

Вводя в правовое поле институт ККР, законодателем было предусмотрено, что финансирование работ должно проводиться за счет Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

заказчиков, которыми вправе были выступать уполномоченные муниципальные органы или органы региональной власти государственной власти - городов федерального значения – Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. То есть, предполагалось, что публичный интерес, действуя, в том числе в интересах частных лиц, превалирует, поэтому и оплата осуществляется за счёт бюджетных средств.

Но, уже в конце 2020 года Федеральным законом от 22.12.2020 г. № 445 [7] принимаются поправки в Закон № 221, вступающие в силу с 23 марта 2021 г., которыми законодатель расширил перечень заказчиков ККР. С указанной даты заказчиками ККР могут выступать юридические лица и (или) граждане, имеющие заинтересованность в выполнении таких работ.

Условия финансирования стали зависеть от того, кто является заказчиком ККР. Если работы проводятся по инициативе публичного органа, то и финансируются из бюджета. Кроме того, допускается софинансирование за счет субсидий, выделяемых муниципальным органам из регионального бюджета, в том числе за счет средств, направляемых в бюджеты субъектов РФ в виде субсидий из федерального бюджета.

Если работы проводятся по инициативе частных лиц, то за счет денежных средств граждан и (или) юридических лиц в отношении принадлежащих им земельных участков, то есть за счет внебюджетных средств.

Стоит заметить, что и ранее федеральным законодателем не была предусмотрена обязанность публичных образований на проведении ККР, поэтому и сроками они не были ограничены. Как справедливо замечает Землякова Г.Л. «органы местного самоуправления не всегда с охотой выполняют даже ту работу, которая бы принесла дополнительный доход в местный бюджет» ..., «возникают сомнения в том, что они с особым рвением возьмутся за проведение комплексных кадастровых работ, в результате которых будут уточнены границы ранее учтенных земельных участков» [1, 61].

Ясно, что законодатели предпочли переложить часть затрат на выполнение ККР на заинтересованных в их проведении лиц.

У комплексных кадастровых работ свои «правила» - они проводятся массово с точки зрения земельных участков, являющихся объектами ККР, поэтому установлен и «свой» внутренний порядок согласования местоположения границ участков. Согласованием границ при проведении ККР возложено на согласительную комиссию, которая создается при органе муниципальной (государственной) власти, на территории которого проводятся ККР. Установленный досудебный порядок урегулирования споров, возникающих при выполнении ККР, служит юридическим механизмом сочетания частных и публичных интересов при проведении ККР по согласованию местоположения смежных границ.

К гарантиям учета частных интересов при проведении ККР, несомненно, можно отнести то, что все границы земельных участков, установленные ранее, при условии, что они соответствуют законодательным требованиям, не пересматриваются и не уточняются. Исключением является случаи выявления реестровой ошибки при проведении ККР.

Сочетание частных и публичных интересов гарантируется также прямым запретом на повторное выполнение ККР работ на территории квартала, в отношении которого они были проведены (часть 4 статьи 42.1 Закона № 221-ФЗ).

Проведение ККР, с точки зрения публичных интересов, позволяет муниципальным (государственным) органам закрепить границы земельных участков, занятых землями общего пользования, выявить бесхозные участки, также не исключает возможности образования «новых» земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для последующего вовлечения их в гражданский оборот.

То есть, затратив бюджетные средства, публичные образования получают актуальные в необходимом количестве сведения о земельных участках, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

расположенных на их территории, о свободных участках, что позволяет им выстроить основные ориентиры совершенствования земельно-имущественных отношений, интенсифицировать инвестиционную привлекательность своей территории и сформировать налоговую базу по земельному налогу.

В то же время, частные собственники и правообладатели иных прав на земельные участки получают гарантии, что границы их участков описаны правильно, а все возникающие разногласия между смежными землепользователями возможно урегулировать в досудебном порядке, то есть до утверждения карты-плана территории, на которой ККР проводились, а при недостижении согласия в судебном порядке в течение 15 лет, но это обстоятельство не отразится негативно на оборотоспособности принадлежащих им земельных участков. Также обеспечению баланса частных и публичных интересов при проведении ККР служит механизм выявления и устранения реестровых ошибок в сведениях ЕГРН, допущенных ранее.

Сведения о точных границах земельных участков вносятся в ЕГРН на основании подготовленной в результате выполнения ККР карты-плана территории, утвержденной уполномоченным органом местного самоуправления либо исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, все зависимости от того кто финансировал такие работы.

Вовлечение в процесс выполнения ККР частных собственников является пока новым инструментом, и обусловлен он, в том числе тем, что у муниципальных органов не всегда есть финансовые возможности для их проведения. Оценивать же эффективность нового инструмента можно только через несколько лет, однако как было отмечено ранее, правообладатели земельных участков не спешат за свой счет уточнять границы земельных участков, если для этого не возникают объективные обстоятельства, не позволяющие совершить с участком определенную сделку. Поэтому, для заинтересованности непубличных собственников в проведении ККР на соответствующей территории необходимо предусмотреть возможность

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

возмещения им части затрат на проведение таких работ или предоставления льгот по уплате земельного налога.

Таким образом, нужно подумать о законодательном регулировании вопроса о дополнительных денежных средствах, выплачиваемых непубличным собственникам, если комплексные кадастровые работы финансируются ими, для того, чтобы последние заняли действительно важное место в соотношении частных и публичных интересов в сфере землепользования

Библиографический список:

1. Землякова Г.Л. Образование земельных участков и уточнение их границ в массовом порядке. // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2015. - № 1. – С. 53-74.

2. Кодолов В.А. Гражданско-правовое регулирование эксплуатации природных ресурсов по законодательству РФ. – М: Изд-во Современного гуманитарного университета, 2010. – 139 с.

3. Росреестр: за I квартал 2020 г. доля земельных участков с уточненными границами составила 60,5% // [Электронный ресурс] : Режим доступа: <http://rosreestr.gov.ru>. – (дата обращения 15.12.2020)

4. Госдума одобрила в I чтении законопроект, расширяющий перечень заказчиков комплексных кадастровых работ // [Электронный ресурс] : Режим доступа: <http://rosreestr.gov.ru>. – (дата обращения 15.12.2020)

5. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // "Собрание законодательства РФ", 20.07.2015, N 29 (часть I), ст. 4344.

6. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // "Собрание законодательства РФ", 30.07.2007, N 31, ст. 4017.

7. Федеральный закон от 22.12.2020 N 445-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 28.12.2020, N 52 (Часть I), ст. 8591.

Оригинальность 78%