

## Организационные особенности выполнения комплексных кадастровых работ

**А.Р. Фатихов**

заместитель директора автономной некоммерческой организации «Институт развития территорий» (г. Москва)

**И.Б. Мельдебек**

председатель Совета Ассоциации государственных бюджетных учреждений по государственной кадастровой оценке «АБУКО» (г. Москва)

Айдар Разинович Фатихов, institut\_rt@mail.ru

В настоящее время большинство регионов России сталкиваются с проблемой отсутствия в Едином государственном реестре недвижимости (далее также – ЕГРН) сведений о реальном местоположении границ земельных участков и объектов капитального строительства. И эта проблема может касаться почти половины всех объектов недвижимости в России.

Основная причина сложившейся ситуации, на наш взгляд – отсутствие законодательного запрета учитывать в ЕГРН объекты недвижимого имущества без точного определения их границ.

Таким образом, одной из главных задач является дополнение Единого государственного реестра недвижимости актуальными и достоверными сведениями о земельных участках и объектах капитального строительства. В связи с этим комплексные кадастровые работы являются важнейшим инструментом, предложенным регионам для оптимального территориального развития и решения названных задач. Как справедливо указала заместитель председателя Правительства Российской Федерации Виктория Валериевна Абрамченко, «комплексные кадастровые работы являются логическим завершением начатой в 1993 году земельной реформы, которая сформировала современную систе-

му земельно-имущественных отношений в России»<sup>1</sup>.

Для реализации намеченных планов еще в 2014 году Правительством Российской Федерации разработаны и приняты соответствующие поправки в Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221 «О кадастровой деятельности» (далее – Закон о кадастровой деятельности), регулирующие отношения в области комплексных кадастровых работ. С этого же года действует Федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)».

Обобщая и анализируя опыт российского научного сообщества и практиков, занимающихся вопросами целесообразности проведения комплексных кадастровых работ, Институтом развития территорий определены результаты их выполнения, которые свидетельствуют о том, что такие работы имеют как положительные, так и отрицательные стороны.

Следует отметить, что зачастую органы государственной власти, орган кадастрового (регистрационного) учета, исполнители работ не готовы к выполнению комплексных кадастровых работ по разным причинам, в частности:

- отсутствие в должной мере организо-

<sup>1</sup> URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/press/news/2016141207>

ванной качественной подготовительной работы;

- нарушение промежуточных сроков выполнения работ;
- низкая квалификация кадастровых инженеров;
- грубое нарушение существующего законодательства, вплоть до возбуждения уголовных дел.

Рассмотрим конкретные проблемные процедурные моменты при выполнении комплексных кадастровых работ, а также обратим внимание на необходимость тесного взаимодействия и заказчика, и исполнителя, и органа кадастрового учета, который не является стороной по контракту, но обеспечивает реализацию положений закона о комплексных кадастровых работах и способствует своевременному выполнению контракта.

Прежде всего следует создать условия, повышающие эффективность подготовительного периода для выполнения комплексных кадастровых работ. То есть до заключения контракта заказчиком необходимо подготовить соответствующие документы территориального планирования, своевременно осуществить сбор и анализ исходной документации. Такими документами являются проекты планировки и межевания территорий, проекты организации застройки территории, иные документы территориального планирования в зависимости от того, на какой территории предполагается выполнение комплексных кадастровых работ. В наибольшей степени это земли населенных пунктов, садоводческих объединений, сельскохозяйственного назначения и лесного фонда.

Основной проблемой при сборе исходных данных является, на наш взгляд, своевременность их получения и реальное наличие документов, например, у садовых объединений. Отсутствие правоустанавливающих документов на территорию не позволит выполнить в отношении нее комплексные кадастровые работы.

Для оперативного сбора указанных до-

кументов, в случае если комплексные кадастровые работы проводятся на территории садоводческого объединения, заказчику необходимо заблаговременно найти контактные данные таких объединений и провести собрания их председателей для разъяснения порядка поведения комплексных кадастровых работ.

Для выполнения комплексных кадастровых работ на территории земель населенных пунктов, например под городской застройкой, или земель для индивидуального жилищного строительства необходимы актуальные и утвержденные проекты межевания территорий. Исключение составляют территории, на которых не предусмотрено образование земельных участков.

В связи с этим полагаем, что заказчикам целесообразно еще на этапе анализа территорий, на которых в будущем потребуются проведение комплексных кадастровых работ, осуществлять сбор и актуализацию исходных данных.

Исполнитель же, в свою очередь, должен быть сосредоточен на геодезических работах, анализе имеющейся документации, подготовке карт-планов территории, внесении соответствующих изменений в ЕГРН.

Конечно же, это не относится к комплексным кадастровым работам, когда они выполняются в рамках одного контракта с разработкой и утверждением проекта межевания территории.

В соответствии с пунктом 2 статьи 42.6 Закона о кадастровой деятельности исполнитель уведомляет правообладателей объектов недвижимости о начале выполнения комплексных кадастровых работ посредством направления в их адрес соответствующих извещений почтовым отправлением.

Для реализации указанных положений исполнителю необходимо получить сведения из Единого государственного реестра недвижимости о правообладателях объектов недвижимости, где будут указаны необходимые данные:

- кадастровые номера объектов;

- тип объектов (земельных участков или объект капитального строительства);
- адреса объектов;
- адреса правообладателей.

Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 декабря 2015 года № 968 «Об установлении порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и порядка уведомления заявителей о ходе оказания услуги по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» утверждены порядок предоставления и форма запроса указанных сведений. В случае подачи запроса с нарушением указанного порядка он считается неполученным и не рассматривается органом регистрации прав.

Учитывая сжатые сроки уведомления исполнителем правообладателей (в течение 10 рабочих дней с момента подписания контракта) и подготовки огромного количества почтовых документов, исполнителю проблематично самостоятельно получить от органа кадастрового учета сведения из ЕГРН. Более того, эта услуга является платной для коммерческих организаций и физических лиц, а при большом количестве отправок (несколько тысяч) и очень затратным.

На наш взгляд, заказчик работ должен самостоятельно от своего имени запрашивать указанные сведения в органе кадастрового учета, несмотря на то, что норма пункта 4 статьи 42.6 Закона о кадастровой деятельности оставляет за заказчиком право предоставлять исполнителю только «имеющиеся» в его распоряжении сведения ЕГРН в электронном виде. Чтобы избежать неоднозначности толкования указанной нормы закона заказчиком и исполнителем, по нашему мнению, следует установить прямую обязанность заказчика осуществлять запрос на получение сведений из ЕГРН о правообладателях объектов недвижимости, в том числе сведения из государственного адресного реестра,

информационной системы обеспечения градостроительной деятельности и других систем и архивов органов местного самоуправления.

Что касается оформления запроса на получение сведений по установленной форме на каждый объект недвижимости, то орган кадастрового учета может оказать содействие в подготовке ответа на запрос. Сведения из ЕГРН могут быть предоставлены в виде одного электронного документа формата «Excel», который позволит исполнителю оперативно сформировать извещение для правообладателей. Подобная положительная практика имеется в ряде регионов.

Учитывая изложенное, считаем необходимым внести изменения в пункт 4 статьи 42.6 Закона о кадастровой деятельности, а именно установить прямую обязанность заказчика запрашивать, получать и предоставлять в адрес исполнителя сведения из ЕГРН о правообладателях объектов недвижимости. Таким образом, процесс получения сведений из ЕГРН будет своевременным и не затратным для исполнителя.

Следующим этапом выполнения комплексных кадастровых работ, вызывающим вопросы у исполнителей, является проведение геодезической съемки и получение доступа на территорию частных домовладений – такие действия часто вызывают непонимание и недоверие отдельных правообладателей. Здесь исполнителю необходимо проводить разъяснительную работу с населением.

Также непонятно, как реализуется норма, изложенная в части 6 статьи 42.6 Закона о кадастровой деятельности, которой предписывается, что правообладатели объектов недвижимости не вправе препятствовать выполнению комплексных кадастровых работ и обязаны обеспечить доступ к объектам недвижимости исполнителю таких работ. На практике эта норма не работает, никакой ответственности (гражданской или административной) в отношении правообладателей не предусмотрено.

В связи с этим считаем необходимым проводить не только наземную топографо-геодезическую съемку, но и аэрофотосъемку с применением беспилотных летательных аппаратов, с подготовкой ортофотопланов в местной системе координат в масштабе 1:500. При этом обеспечивается точность определения координат характерных точек в соответствии с приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 марта 2016 года № 90 «Требования к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требованиям к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке». Точность снимаемых данных более чем достаточна, погрешность составляет не более 5 сантиметров.

Использование ортофотопланов, во-первых, позволяет исполнителю определить точные координаты на местности там, где доступ для геодезиста был ограничен, во-вторых, служит подложкой в карта-планах для ориентирования на местности и ознакомления правообладателей с результатами работ. К тому же это повышает эффективность проведения заседаний согласительной комиссии – вывод информации через проектор позволяет ознакомить всех членов комиссии и подателей возражений с достоверной и актуальной информацией о территории, границах участка, зданиях, заборах и т. д.

Следующий важный вопрос, который волнует всех участников рынка комплексных кадастровых работ, – это проверка подготовленного карта-плана территории на соответствие требованиям законодательства при помощи сервиса «Личный кабинет кадастрового инженера». По причине большого объема информации, содержащейся в карте-плане, происходят затруднения его загрузки в личный кабинет с последующим формированием протокола проверки и, как следствие, нарушение промежуточных и

конечных сроков выполнения работ.

На практике удается загрузить его в формате XML, но без скан-образов прилагаемых к карте-плану документов (так как они не влияют на проверку правильности формирования XML-файлов).

Полагаем, что законодателю необходимо предусмотреть возможность проведения заседаний согласительной комиссии и голосования ее представителей в заочной форме. Учитывая меры ограничительного характера, вызванные распространением новой коронавирусной инфекции, проведение заседаний согласительной комиссии в заочной форме положительно отразится на своевременности выполнения работ в целом.

Вопрос вызывает и процедура формирования согласительной комиссии. Напомним, что с 1 января 2019 года в состав согласительной комиссии входят не только представители заказчика, исполнителя, органов исполнительной власти, кадастровые инженеры и представители их саморегулируемых организаций, но и уполномоченное лицо от садоводческого объединения (в случае выполнения работ на территории такого объединения), которое назначается решением общего собрания его членов.

Здесь важно отметить, что срок для формирования согласительной комиссии составляет 20 рабочих дней с момента заключения государственного контракта. На практике не всегда удается своевременно сформировать такую комиссию, а именно включить в нее уполномоченное садовым товариществом лицо, поскольку для этого нужно уточнить, какое садовое товарищество расположено в кадастровом квартале, найти контакты его членов, провести собрание, разъяснить порядок выполнения работ, после чего председатель должен инициировать проведение общего собрания. К тому же этот этап часто проходит в зимне-весенний период, в то время как большинство садоводов проживают в товариществе только в летний сезон.

Авторы статьи предлагают следующие варианты решения вопроса.

Поскольку заказчику заранее известно, в отношении каких кадастровых кварталов будут проводиться комплексные кадастровые работы, следует заблаговременно провести работу с этими садоводческими объединениями и общее собрание его членов с тем, чтобы наделить полномочиями их представителя на участие в составе согласительной комиссии. Внести в часть 6 статьи 42.6 Закона о кадастровой деятельности изменения, касающиеся увеличения срока формирования согласительной комиссии до срока окончания подготовки исполнителем карта-плана либо до 20 рабочих дней с момента заключения контракта. Наряду с лицом, уполномоченным решением общего собрания, наделить в силу закона указанными полномочиями лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа (председателя).

Также предлагаем органам государственной власти и местного самоуправления рассмотреть возможности предоставления заинтересованным региональным органам государственной власти и местного самоуправления, которые наделены полномочиями в сфере архитектуры и градостроительства, земельно-имущественных отношений, инвестиционного развития в открытом доступе проектов карта-планов в существующих региональных геоинформационных системах. Такая возможность позволила бы региональным органам государственной власти и местного самоуправления своевременно знакомиться с промежуточными и окончательными результатами комплексных кадастровых работ, в том числе выявить какие-либо несоответствия государственным программам или планам развития территории.

Следующий очень важный дискуссионный вопрос, касающийся взаимодействия заказчика и исполнителя с органом кадастрового учета (не являющимся стороной по контракту), – подготовка карта-планов

в окончательной редакции и направление их в орган кадастрового учета для учета вносимых изменений.

В этот период возникает проблема «параллельного» учета, то есть когда некоторые правообладатели самостоятельно осуществляют постановку на государственный кадастровый учет объектов недвижимости, расположенных на территории выполнения комплексных кадастровых работ. Вследствие этого могут возникать наложения, пересечения земельных участков. Иначе говоря, существуют обстоятельства, препятствующие внесению изменений в сведения ЕГРН по карта-планам.

Единственным, на наш взгляд, выходом является временная приостановка рассмотрения заявлений правообладателей по индивидуальным объектам недвижимости, до рассмотрения и внесения изменений в сведения ЕГРН в рамках проведения комплексных кадастровых работ.

Немаловажным с точки зрения своевременности выполнения комплексных кадастровых работ является установление объективных сроков выполнения работ, указанных в контракте.

Зачастую неоправданно увеличены либо сокращены промежуточные сроки выполнения работ (таких, как направление извещения о начале выполнения комплексных кадастровых работ, выполнение геодезических работ и обследование территории комплексных кадастровых работ, внесение сведений о ранее учтенных объектах недвижимости и об учете адресов правообладателей в орган регистрации прав, подготовка проектов карта-планов территории, проверка карта-планов территории на соответствие требованиям законодательства при помощи сервиса «Личный кабинет кадастрового инженера», проведение заседания согласительной комиссии, мероприятия по утверждению карта-планов территории, внесение соответствующих изменений в сведения ЕГРН и т. д.).

Что касается выполнения гарантийных обязательств и методов устранения выяв-

ленных ошибок, допущенных кадастровым инженером, отметим, что законом не установлен такой метод устранения выявленных ошибок. Более того, в части 4 статьи 42.1 Закона о кадастровой деятельности установлен запрет на повторное выполнение комплексных кадастровых работ на территории определенного кадастрового квартала. В связи с этим при запрете повторной подготовки карта-плана возможна подготовка межевых и технических планов индивидуально в отношении объекта недвижимости.

Анализ проведенных регионами комплексных кадастровых работ показал, что наиболее частыми исполнителями таких работ выступают кадастровые инженеры, которые не имеют необходимого опыта и квалификации для выполнения этих работ. При определении стоимости зачастую не учитываются затраты на себестоимость выполнения работ, трудовые ресурсы и специальное оборудование. Низкая квалификация исполнителей и отсутствие у работников заказчика знаний о проведении комплексных кадастровых работ приводят к ненадлежащему исполнению контрактных обязательств и, как следствие, срыву государственных программ по федеральному и региональному финансированию таких работ, в связи с чем Институт развития территорий в рамках решения этой задачи проводит необходимые мероприятия по разработке соответствующих образовательных программ для заказчиков и кадастровых инженеров с целью повышения эффективности выполнения комплексных кадастровых работ. Считаем целесообразным, чтобы организацию подобной работы взяли на себя Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (ее управления) и профильные образовательные учреждения.

Безусловно, в настоящее время преждевременно говорить об эффективном экономическом эффекте от выполнения комплексных кадастровых работ, однако имеются положительные результаты, а

именно:

- 1) повышение уровня юридической защиты прав и законных интересов правообладателей объектов недвижимости (снижения земельных судебных споров);
- 2) сокращение расходов населения на оформление объектов недвижимости;
- 3) внесение в ЕГРН точных сведений о местоположении границ объектов недвижимости;
- 4) выявление самовольно занятых земельных участков и местоположения неучтенных объектов капитального строительства;
- 5) устранение случаев повторного отведения земельного участка на одной и той же территории;
- 6) реализация проектов по развитию территории за счет постановки на государственный кадастровый учет объектов недвижимости;
- 7) увеличение поступлений в бюджет за счет сбора налогов на объекты недвижимости;
- 8) повышение инвестиционной привлекательности территории за счет появления у инвесторов правильного представления о территории и вовлечение в экономический оборот большего количества объектов недвижимости.

#### ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. *Виктория Абрамченко*: Регионы получают субсидии на кадастровые работы. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/press/news/2016141207>

2. О кадастровой деятельности : Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)» : постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 903. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об установлении порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и порядка уведомления заявителей о ходе оказания услуги по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 декабря 2015 года № 968. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Требования к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требованиям к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 марта 2016 года № 90. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

\* \* \*



### ПРОДЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ ЛЬГОТНОЙ ИПОТЕКИ МОЖЕТ СПРОВОЦИРОВАТЬ СНИЖЕНИЕ СПРОСА НА ЖИЛЬЕ В НОВОСТРОЙКАХ

В профильном Департаменте ИНКОМ-Недвижимость проанализировали предложение квартир в новостройках Московского региона и спрос на них после продления госпрограммы субсидирования ставок по ипотеке (с 27 октября 2020 г.). Так, интерес покупателей к двух- и трехкомнатным квартирам увеличился на 22% и 18% соответственно, а на «однушки» остался на прежнем уровне, при этом с момента старта программы (17 апреля 2020 г.) данный показатель увеличился на 30%.

В ИНКОМ-Недвижимость отметили: после расширения программы (29 июня 2020 г.) число сделок по продаже вторичного жилья и одновременной покупке первичного выросла на 24%, а количество покупок в рассрочку снизилось на 12%.

Эксперты компании также указали на изменения в портрете ипотечного покупателя и сделали прогноз снижения спроса на рынке новостроек.

По оценкам Аналитического центра ИНКОМ-Недвижимость, на первичном рынке жилья Московского региона сейчас достаточный выбор объектов, и покупатели могут приобрести квартиры в соответствии со своими возможностями. На сегодняшний день 60% экспозиции занимают одно- и двухкомнатные квартиры совокупно, 28% принадлежат трехкомнатным лотам, 12% – многокомнатным (4+). В ТиНАО доля однокомнатных квартир в новостройках составляет 38%, двухкомнатных – 33%, трехкомнатные квартиры занимают 24% предложения, а многокомнатные (4+) – всего 5%. В области ситуация незначительно отличается: 41% предложения составляют однокомнатные квартиры, 34% экспозиции принадлежат двухкомнатным, 22% – трехкомнатным, и только 3% многокомнатной недвижимости (4+).

Что касается спроса, то лучший прирост с момента продления программы льготной ипотеки здесь показывают двух- и трехкомнатные квартиры. Их востребованность увеличилась на 22% и 18% соответственно. Интерес к «однушкам» с момента старта данной программы (с 17 апреля 2020 г.) вырос на 30%, и после ее продления остался на прежнем уровне, а многокомнатное жилье показывает подъем на 10%.

«По нашим подсчетам, после введения программы льготной ипотеки цены на квартиры увеличились в диапазоне от 5 до 15% в зависимости от степени готовности проекта и его локации, – отмечает заместитель директора Департамента новостроек ИНКОМ-Недвижимость Валерий Кочетков. – Это объясняется повышенным спросом на новостройки, который начал расти еще в июле, а также вымыванием из экспозиции лотов, подпадающих под параметры программы».

После летнего расширения программы льготной ипотеки для покупателей заметно улучшились условия получения кредита. Минимальный первоначальный взнос составил 15% от стоимости квартиры, поэтому многие покупатели предпочли продать недвижимость на вторичном рынке и на выгодных условиях приобрести жилье большей площади в новостройке

*Окончание на с. 57*