

*В. Н. Ключниченко<sup>1</sup>\*, А. Л. Ильиных<sup>1</sup>*

## **Кадастровая деятельность в Российской Федерации и Швеции**

<sup>1</sup> Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск,  
Российская Федерация

\* e-mail: kimirs@yandex.ru

**Аннотация.** Отражено значение кадастровой деятельности для предоставления физическим и юридическим лицам недвижимого имущества в собственность или аренду. Показаны негативные стороны, возникающие в процессе формирования границ земельных участков в настоящее время. Выполнено сравнение кадастровой деятельности в Российской Федерации и Швеции. Даны рекомендации по совершенствованию кадастровой деятельности в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** кадастровая деятельность, кадастровый инженер, сервейер, земельные участки, наложение границ земельных участков

*V. N. Klyushnichenko<sup>1</sup>\*, A. L. Ilinykh<sup>1</sup>*

## **Cadastral activity in the Russian Federation and Sweden**

<sup>1</sup> Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

\* e-mail: kimirs@yandex.ru

**Abstract.** The importance of cadastral activity for the provision of real estate to individuals and legal entities for ownership or lease is reflected. At the present time the negative aspects that arise in the process of forming the boundaries of land plots are shown. Comparison of cadastral activities in the Russian Federation and Sweden is made. Recommendations for improving cadastral activities in the Russian Federation are given.

**Keywords:** cadastral activity, cadastral engineer, surveyor, land plots, overlaying the boundaries of land plots

### ***Введение***

Кадастр во всем мире является основой для жизнедеятельности государства, поскольку обеспечивает правовую защиту владельцев недвижимого имущества и подготавливает информацию для формирования налогооблагаемой базы. Наиболее трудоемкой, и требующей особой тщательности работой, является кадастровая деятельность, в процессе которой устанавливаются границы недвижимого имущества и устраняются споры между смежными землевладельцами.

Изменения в сфере кадастровой деятельности и ведения кадастра проводятся регулярно и это положительно сказывается на процессах формирования объектов недвижимости. Оптимизирована численность кадастровых инженеров, однако наполняемость кадастра сведениями об объектах остается на прежнем уровне. Поэтому целесообразно не только учитывать опыт зарубежных стран, но и инициировать проведение комплексных кадастровых работ.

Кадастровой деятельностью являются выполнение работ в отношении недвижимого имущества, в результате которых обеспечивается подготовка документов, включающих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества сведения.

Кадастровые работы выполняются в отношении объектов недвижимости, предусмотренных действующим законодательством, а также иных объектов, подлежащих кадастровому учету.

Правовую основу регулирования кадастровых отношений составляют Федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними нормативные правовые акты [1–7].

В процессе установления границ у истоков формирования отечественного кадастра внесены погрешности, поскольку применялись приборы низкой точности или координаты определялись камеральным путем. Эти погрешности усугубляют процесс кадастрового учета, при этом за эти ошибки платит не кадастровое ведомство, а заявители.

22 декабря 2014 г. Президент подписал Федеральный закон № 447 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В Пояснительной записке отмечено, что около 60 % земельных участков, сведения о которых внесены в кадастр, не имеют границ, установленных в соответствии с требованиями земельного законодательства. Следовательно, такие границы должны быть уточнены при проведении кадастровых работ. На данный момент ситуация в лучшую сторону не изменилась.

Возникновение технической или реестровой ошибки порождает препятствия при подготовке документов, которые зачастую заканчиваются судебными разбирательствами или отказом.

### ***Кадастровая деятельность в Российской Федерации***

В сфере ведения Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) в настоящее время имеют место ряд проблем, к основным из которых можно отнести следующие:

- отсутствие нормативных актов, регламентирующих процессы кадастровой деятельности и подготовку материалов для передачи их на государственный кадастровый учет (ГКУ);
- наложение (пересечение) границ формируемых и ранее учтенных земельных участков;
- заявительный характер ведения кадастра;
- значительная стоимость услуг, оказываемых гражданам и юридическим лицам;
- достаточно высокая степень приостановлений и отказов в проведении ГКУ (13-16 %).

Ошибки, внесенные на ранней стадии становления кадастра, делают сомнительным утверждение 218-ФЗ о достоверности сведений Единого государственного реестра недвижимости. Половина объектов, поставленных на ГКУ, не имеет

точных границ. Главная причина заключается в том, что границы ранее учтенных земельных участков (РУЗУ) определялись по планам крупного масштаба, то есть без выхода на объект. Главный девиз отечественного кадастра заключается в утверждении «что внесено в кадастр, то достоверно». Заявительный (спорадический) характер ведения кадастра означает, что пока не поступило заявление от физического или юридического лица, кадастровое ведомство не проводит какие-либо действия в отношении недвижимого имущества. При этом, «открытый» набор вносимых характеристик обуславливает их вариацию и увеличение затрат времени и денежных средств заявителей. Кроме того, повышается вероятность приостановлений ГКУ, что в отдельных случаях инициирует судебные разбирательства. Перечисленное тормозит процедуру формирования налогооблагаемой базы. Таким образом, унификация характеристик, вносимых при кадастровом учете однотипных объектов позволит сократить сроки их постановки на кадастровый учет и сделать эти процессы стандартными и прозрачными для заявителей. Кроме того, это ускорит формирование налогооблагаемой базы, что является актуальным для муниципалитетов и государства в целом.

Кадастр защищает права добросовестных землевладельцев и землепользователей. При этом, кадастр должен быть завершен полностью. Поэтому целесообразно ввести картометрический способ установления границ недвижимого имущества по планам крупного масштаба с использованием материалов аэрофотосъемки и космических снимков. Такую работу целесообразно осуществлять в каждом субъекте Федерации силами Управлений Росреестра.

Квалификационный экзамен целесообразно разделить на два этапа. На первом этапе претендент отвечает на теоретические вопросы и получает допуск ко второму этапу. На втором этапе целесообразно каждому претенденту подтвердить уровень овладения методами определения координат характерных точек.

Приказ Минэкономразвития РФ от 28 июня 2017 г. № П/0302, наделил Федеральную кадастровую палату (ФКП) и ее региональные подразделения дополнительными полномочиями [8]. Это не отвечает требованиям антикоррупционного и антимонопольного законодательства в отношении кадастровых и землеустроительных работ. Такой вердикт вынесли представители саморегулируемых организаций (СРО) в ходе конференции «Все, что нужно знать о кадастровой деятельности сегодня». С докладом о последствиях вступления в силу данного приказа Овчинникова Алла Григорьевна, заместитель генерального директора саморегулируемой организации кадастровых инженеров, отметила, что работники кадастровой палаты (а теперь ПКК «Роскадастр») получают явные преимущества.

В данной ситуации главная задача работников ПКК «Роскадастр» должна заключаться в устранении пересечений и наложений границ всех видов зон с границами земельных участков. Таким образом, для специалистов ПКК «Роскадастр» открывается огромный объем работ по уточнению или установлению вышеуказанных границ. Следовательно, с действующими кадастровыми инженерами ответственность разделится.

Как показывает практика, ошибки, связанные с наложением границ земельных участков, достигают 16 %. Это приводит не только к увеличению сроков

оформления недвижимости, но и отказам в кадастровом учете. Таким образом, поступление налогов реализуется не в полном объеме.

Каждый кадастровый инженер обязан состоять в какой-либо саморегулируемой организации кадастровых инженеров (СРОКИ). При этом он должен страховать свою деятельность и оплатить не менее тридцати тысяч рублей в год страховой компании. Кроме того, в компенсационный фонд СРОКИ он сдает ежегодно не менее трех тысяч рублей.

Федеральным законом 218-ФЗ введено множество причин, описывающих порядок приостановлений проведения ГКУ, которых сначала насчитывалось 51, затем 57, 59, а на данный момент их насчитывается 63. Данные причины не систематизированы по источникам и это затрудняет разработку механизма по их устранению или снижению уровня влияния.

### *Кадастровая деятельность в Швеции*

В одних странах применяются смешанные системы с правительственно-частной организацией деятельности по формированию недвижимости. В других странах операции по формированию недвижимости выполняются государственными (муниципальными) органами. Наиболее распространенная форма кадастровой деятельности в странах Западной Европы основана на частных землемерах, контролируемых и лицензируемых государственным или профессиональным органом. В Швеции эти задачи решаются государственными или муниципальными властями. Землемер в Швеции запрашивает выписку из дежурной кадастровой карты на местность, в которой планируется осуществлять землеустроительные работы. Составляется проект границ земельных участков с указанием местоположения проектируемого земельного участка относительно предоставленных ранее. Проект границ составляется по каждому земельному участку, границу которого планируется изменить. Проект границ подготавливается, если изменяются границы десяти и более земельных участков или изменение границ обусловлено инициативой государства (муниципалитета). При этом, проект границ всегда подлежит согласованию с органами планирования. Во время съемки ведется протокол действия землемера и составляется рабочий проект, который является доказательством его добросовестности. Это реабилитирует кадастрового инженера при возникновении замечаний со стороны кадастрового органа. Главным документом, определяющим описание земельного участка, является карта, которая после утверждения приравнивается к кадастровому плану, аналогичному для России. Законодательно установлено, что план должен включать графическое и текстовое описание объекта для регистрации на неё прав. Такой план должен быть заверен землемером и Главным землемером, то есть чиновником кадастрового органа [9].

Каждый гражданин Швеции имеет возможность получить доступ к любым сведениям кадастра. Секретные объекты легендируются. Учетная система в целом окупаются платой, которая взыскивается за предоставление её сведений. Однако в некоторых регионах эта система финансируется государством. Землеустроители являются государственными служащими, следовательно, государ-

ство несет за качество работ полную ответственность. После получения диплома землеустроитель обязан в течение года пройти стажировку, сдать квалификационный экзамен и лишь после этого допускается к самостоятельной работе.

Формирование недвижимого имущества возможно, если к нему обеспечен доступ. Важное значение, при этом, отводится охране окружающей среды. Ответственность за выполнение указанных работ возлагается на землеустроителя, который концентрирует информацию из различных источников. В случае возникновения разногласий между собственниками, землеустроитель собирает совещание для принятия решения, которое может быть обжаловано в течение четырех недель.

Земельные ресурсы Швеции разделены на земельные участки (объекты собственности). Все строения и насаждения признаются улучшениями земельного участка. Продолжительность формирования земельных участков в Швеции составляет не менее трех месяцев, а техническая часть может быть завершена в течение десяти дней. Значительная часть времени занимает согласование документов между заинтересованными лицами и органами государственной власти. Формирование недвижимости считается завершенным, если запись о ней внесена в регистр недвижимости. Недвижимостью является земля, а здания относятся к недвижимости, поскольку являются принадлежностью земельного участка. Помещения (квартиры) к недвижимости не относятся. К принадлежностям относятся здания, сооружения, ограды, земельные участки общего пользования, сервитуты и др. Согласно шведскому законодательству прочно связанные с землей принадлежности не могут быть проданы отдельно, если они не перемещаются физически.

### *Зарубежные кадастровые инженеры*

Известно, что геодезисты в некоторых зарубежных странах дают присягу работать честно, поэтому пересечения и наложения границ земельных участков у них практически отсутствуют. Если все же пересечение (наложение) границ возникает, то устраняется это за счет кадастрового инженера, допустившего ошибку или средств кадастровой системы.

При установлении границ земельного участка происходит не только их описание, но также образование новой недвижимой вещи. Поэтому в странах, где землеустройство ведется столетия (например, Швеция, Германия, Австрия, Бельгия) особое внимание уделяется способу обозначения границ (форма знака, согласование границы, восстановление границы и т.п.). В странах (Литва, Иран, Китай) использующих картометрический способ определения границ земельных участков, таким вопросам придаётся меньшее значение. Страны, выполняющие сплошное межевание, достигают более высокую наполняемость кадастровыми данными, чем страны, выполняющие межевание по заявлениям.

Закон о формировании недвижимости регулирует вопросы отделения, слияния и перераспределения земли. Перераспределение земель способствует обмену объектами и их передаче без денежной компенсации. Перераспределение иногда используется для операций улучшения и укрупнения земель. При возник-

новении конфликтов решение принимается даже в том случае, если не все стороны согласны. Эти проблемы решает сервейер один или с двумя помощниками из местного населения.

Сервейер – это специалист по экспертизе и управлению недвижимостью. Система профессионального подхода к управлению недвижимостью возникла в Англии в XV веке. В то время сформирована первая государственная служба специально уполномоченных чиновников по межеванию земельных участков, Понятие «сервейинг» (межевание) получило широкое распространение и обеспечило внедрение системного подхода для управления земельными ресурсами. Такие специалисты начали появляться в других странах, например, в Швеции.

В Швеции для регистрации объектов недвижимого имущества используется индексная карта, которая содержит порядковый номер объекта и информацию о его границах. Недвижимостью является земельный участок, включая строения, расположенные на нем, а также древесную и кустарниковую растительность. Техническая инфраструктура (система водоснабжения, электроснабжения, канализации и дороги) к недвижимости не относится. Если инфраструктура расположена на земельном участке, принадлежащем собственнику, то она является принадлежностью этого земельного участка. В Швеции в земельном регистре насчитывается около трех миллионов уникальных объектов.

### ***Выводы и предложения***

Множество разъяснительных писем Минэкономразвития РФ и Росреестра не в полной мере обеспечивает предотвращение процедур приостановления и отказов ГКУ, следовательно, необходима инструкция, упреждающая их появление. Такая инструкция должна содержать рекомендации по определению статуса заявленного объекта, выбору метода определения координат с учетом требований к точности и конкретной ситуации, а также включать порядок согласования границ и утверждение межевых и технических планов на государственный кадастровый учет. Проект данной инструкции целесообразно передать на предварительное рассмотрение объединению кадастровых инженеров и работникам органа регистрации прав. Такая инструкция была бы полезна всем работникам, чьи интересы переплетаются в процессе кадастровой деятельности и кадастрового учета.

Для устранения имеющих место в сфере кадастровой деятельности недостатков отечественные и зарубежные специалисты в этой сфере деятельности предлагают [10, 11]:

- аннулирование квалификационных аттестатов и регулирование кадастровой деятельности законодательно предоставить саморегулируемым организациям;
- саморегулируемые организации наделить функциями контроля за межеванием (определением местоположения границ участков) и проведением независимой экспертизы, в случае возникновения споров;
- законодательно утвердить внесение сведений в ЕГРН об охранных и санитарных зонах на основе применения картометрического метода.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 136-ФЗ от 25.10.2001. – Новосибирск: Сиб. ун-т. Изд-во, 2021. – 95 с. – Текст: непосредственный.
2. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс». – Текст: электронный.
3. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в законодательство Российской Федерации: федер. закон № 171–ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс». – Текст: электронный.
4. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве: федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс». – Текст: электронный.
5. Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации недвижимости: федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс». – Текст: электронный.
6. Российская Федерация. Законы. О кадастровой деятельности: федеральный закон № 221-ФЗ от 24.07.2007. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс». – Текст: электронный.
7. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 22.12.2014 г. № 447-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс». – Текст: электронный.
8. Приказ Росреестра от 28.06.2017 N П/0302 «О внесении изменений в устав федерального государственного бюджетного учреждения "Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии"». – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс». – Текст: электронный.
9. Недвижимость в Швеции (законодательство и сравнительный анализ) / В. А. Дорошкевич [и др.]; под общ. ред. В.А. Дорошкевича. - Минск: УП «Оргстрой», 2001. - 415 с.
10. Алакоз В. В. Доклад о проблемах кадастра недвижимости и их преодолению. – URL: [http://www.rachz.ru/gkn\\_probl.html](http://www.rachz.ru/gkn_probl.html) (дата обращения: 15.04.2023) – Текст: электронный.
11. Simpson, S. «Land Law and Registration» - Англ. – URL: <http://www.landadmin.co.uk/LandLawRegistration.htm>, p. 21. (дата обращения: 15.04.2023) – Текст: электронный.

© В. Н. Ключниченко, А. Л. Ильиных, 2023