



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
РЕГИСТРАЦИИ, КАДАСТРА И КАРТОГРАФИИ

ФИЛИАЛ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО
УЧРЕЖДЕНИЯ

«Федеральная кадастровая палата
Федеральной службы государственной
регистрации, кадастра и
картографии»
по Калининградской области
(филиал ФГБУ «ФКП Росреестра»
по Калининградской области)

ул. Осенняя, д. 32, г. Калининград, 236023

Тел./факс (4012) 30-51-50/30-51-59

E-mail: filial@39.kadastr.ru

(ОКПО 57040686, ОГРН 1027700485757,

ИНН 7705401340)

ФГБУ «ФКП Росреестра»

Начальнику Управления повышения
качества государственных услуг

Т.П. Турчановой

11 ИЮЛ 2017

№

09267-11/01-14

На № _____ от _____

О предоставлении информации

Уважаемая Татьяна Петровна!

Филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» по Калининградской области в соответствии с поручением от 10.07.2017 № 12-0718/17 (вх. от 10.07.2017 №08849-01/14) направляет проект доклада и презентацию на тему: «Наполнение Единого государственного реестра недвижимости сведениями об объектах землеустройства, контроль качества землеустроительной документации».

Приложение: 1. «2017_07_21_ДОКЛАД по землеустройству.docx» на 6 л. в 1 экз.;
2. «Землеустройство.pptx» в размере 1,61Мб.

И.о. директора

Ю.Г. Епифанцев

Исполнитель: Балярская О.Д.
Тр:839-2595

ДОКЛАД

на тему: «Наполнение ЕГРН сведениями об объектах землеустройства, контроль качества землеустроительной документации»

Вступление

Земельные ресурсы играют определяющую роль в развитии и жизнеобеспечении общества, являются основой для всех отраслей экономики.

Говоря о земельных ресурсах, большинство подразумевают земельные участки как таковые, забывая при этом о более масштабных объектах – объектах землеустройства, без качественной работы с которыми невозможно представить корректного и своевременного кадастрового учета всех объектов недвижимости.

Понятие объектов землеустройства установлено Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее – 78-ФЗ). К таковым объектам относятся:

- территории субъектов Российской Федерации,
- территории муниципальных образований,
- территории населенных пунктов,
- территориальные зоны, а также части указанных территорий и зон.

Внесение в ЕГРН сведений об объектах землеустройства установлено Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – 218-ФЗ). Стоит отметить, что с 01.01.2017 данная функция (внесение в реестр границ сведений об административно-территориальном делении и о территориальных зонах) является единственной из всех учетно–регистрационных действий, осуществляя которую Филиал имеет право на удостоверение.

Рассматривая заявленную тему, мною были выделены ключевые слова, такие как: внесение сведений в ЕГРН, качество, контроль. Именно по этим трем направлениям будет рассмотрена суть вопроса.

Блок I. Внесение сведений в ЕГРН

Итак, перейдем к 1 вопросу. Рассмотрим, как обстоят дела с внесением сведений об объектах землеустройства в ЕГРН в Калининградской области.

Сразу оговоримся, что Калининградская область является уникальной ввиду своей анклавности, поэтому описание между границами субъектов вовсе отсутствует.

Отдельного внимания заслуживают границы муниципальных образований и населенных пунктов, входящих в их состав. Очевидно, что установление границ, как муниципальных образований, так и населенных пунктов и наличие сведений об этих границах в ЕГРН позволит муниципалитетам иметь точную информацию о земельных участках в границах каждого муниципалитета и населенного пункта, устранил трудности при предоставлении земельных участков, размещении объектов капитального строительства, при администрировании земельного налога. Прделанная работа позволит значительно упростить осуществление кадастровых работ по определению границ земельных участков, находившихся ранее на спорных территориях.

Понимание по данному вопросу есть со стороны субъектовой и муниципальной власти Калининградской области. Поэтому в настоящее время в ЕГРН содержится более 90% актуальных данных о границах муниципальных образований Калининградской области, что уже превышает соответствующий показатель, установленный целевой моделью «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества», на 35 %. В случае, если оставшиеся муниципальные образования справятся с заявленным объемом работ, то к концу 2017 года этот показатель и вовсе достигнет 100%.

Кроме того, в ЕГРН содержатся сведения о границах 179 населенных пунктов (16% от общего количества). По данным муниципалитетов в 2017 году планируется проведение работ по установлению границ населенных пунктов, что позволит увеличить долю границ населенных пунктов, сведения о которых внесены в ЕГРН до 30% (соответствующий показатель, установленный целевой моделью «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества» - 30 %).

Также нельзя не сказать о том, что с 1 января 2017 года вступил в силу Закон Калининградской области от 30.11.2016 № 19 «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Калининградской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области». В соответствии с указанным законом Правительство Калининградской области рассматривает возможность взять на себя работы по установлению и внесению в ЕГРН границ населенных пунктов большинства муниципалитетов. Учитывая, что ранее эта работа не проводилась ввиду отсутствия у районов достаточных собственных средств, имеются все основания надеяться, что сведения о границах всех населенных пунктов будут внесены в ЕГРН в ближайшей перспективе.

Как видно из приведенной информации, ситуация с внесением в ЕГРН границ муниципальных образований и населенных пунктов складывается в Калининградской области довольно благоприятно.

Однако совсем по-другому обстоят дела с границами территориальных зон. К сожалению, сведения о них до сих пор не предоставлялись в Филиал. Отсутствие данных о территориальных зонах в ЕГРН, разумеется, является одной из наиболее острых проблем, так как наличие данной информации значительным образом влияет на проведение кадастрового учета объектов недвижимости. Так, например, располагая сведениями о территориальных зонах в ЕГРН, у сотрудников Филиала отпала бы необходимость в межведомственном запросе с целью уточнения зоны, в котором находится земельный участок при изменении вида разрешенного использования по заявлению собственника земельного участка.

Работы в данном направлении не проводились главным образом из-за огромных финансовых затрат. В текущем году Правительством Калининградской области осуществлено финансирование работ по установлению границ территориальных зон в трех муниципалитетах, до конца года планируется их завершение. Таким образом, сделан первый шаг в данном направлении.

К сожалению, такой показатель как доля внесенных в ЕГРН сведений о территориальных зонах отсутствует в дорожной карте «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества». Причем Правительство Калининградской области, несмотря на предложения Филиала, отказывается вносить изменения в разработанную дорожную карту по включению данного показателя, ссылаясь на скудное финансирование.

И все же, резюмируя вышесказанное, хотелось бы отметить, что со стороны Филиала делается все возможное, что бы максимально наполнить ЕГРН необходимыми сведениями, но, к сожалению, помимо отсутствия финансовых средств на проведение работ по землеустройству (а это все же основная проблема), существует ряд других факторов, не зависящих от Филиала и не позволяющих наращивать темпы внесения в ЕГРН сведений об объектах землеустройства.

Блок II. Качество

Как в советском, так и в современном российском земельном законодательстве землеустроительный процесс урегулирован комплексом правовых норм, которые содержатся в многочисленных нормативных правовых актах. Тем не менее, на сегодняшний день, при всем обилии различных законов и подзаконных актов существует ряд, не побоюсь этого слова, ужасающих пробелов, мешающих готовить по-настоящему качественную землеустроительную документацию и, как итог, совершать полноценный учет объектов землеустройства. Обозначим главные из них.

Как вкус блюда зависит от мастерства повара, так и качество землеустроительной документации напрямую зависит от профессионализма исполнителя, её подготовившего. Казалось бы, в такой серьезной сфере как установление границ при административно-территориальном делении должны быть заняты только настоящие специалисты, для которых прописаны четкие требования к квалификации и законодательно закреплены меры ответственности за результат своей работы.

Однако, сегодня в России сложилась абсолютно катастрофическая ситуация в данном вопросе, а именно - на законодательном уровне отсутствуют квалификационные требования к исполнителям землеустроительных работ, а также не предусмотрены какие-либо санкции за некачественно выполненные документы или внесенные в документы недостоверные сведения!

В Калининградской области работы по подготовке карт (планов) объектов землеустройства выполняют кадастровые инженеры. Вместе с тем, Федеральным законом от 24.07.2007 №221-ФЗ «О кадастровой деятельности» закреплены положения, в том числе, права, обязанности и ответственность кадастровых инженеров, касающиеся только кадастровых работ, связанных с объектами недвижимости. При этом объекты землеустройства не затрагиваются.

Более того, ни один нормативный акт не содержит информации о том, кто может готовить землеустроительную документацию. Из этого может следовать, что такой документ может выполнить абсолютно любое лицо, которое выбирается заказчиком. Отсутствие какой-либо ответственности за достоверность

информации неминуемо влечет за собой наличие как крупных, так мелких ошибок в предоставляемых документах. Таким образом, наличие ответственности исполнителя работ, по мнению Филиала, безусловно является основополагающим фактором повышения (да и вообще обеспечения) качества землеустроительной документации.

Блок III. Контроль

Если мы говорим о качестве, то тут же нужно затронуть и тему контроля за исполнением землеустроительной документации. Кто и каким образом определит, достоверно ли внесены данные в документацию?

Взаимодействия исполнителей и заказчиков работ с Управлением и Филиалом в Калининградской области, как правило, осуществляется в следующей последовательности.

1. В целях снижения количества ошибок, исполнители работ направляют документы в Филиал по электронной почте для предварительной проверки, причем в большинстве случаев еще до предоставления документации в государственный фонд данных. Сотрудниками Филиала проверяется наличие пересечений границ с земельными участками и с границами других объектов землеустройства, проводится пространственный анализ (самопересечение полигонов, повторяющиеся точки), соответствие указанных в файле документов отсканированным образам приложений и др.

2. При поступлении землеустроительной документации в территориальное управление Росреестра проводится анализ такой документации перед помещением ее в государственный фонд данных. Однако он сводится к проверке представленных документов на комплектность в соответствии с Порядком описания местоположения границ объектов землеустройства, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267, а также на соответствие карты (плана) объекта землеустройства, содержащейся в документации, форме и требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 621. По сути, на данном этапе осуществляется форматно-логический контроль землеустроительного дела, без проверки достоверности содержащихся в нем данных. Далее, согласно действующему законодательству, зарегистрированное землеустроительное дело помещается в государственный фонд данных.

3. Затем землеустроительная документация передается в Филиал для внесения сведений в ЕГРН. При этом, порядок информационного взаимодействия, установленный 218-ФЗ не предусматривает оснований для невнесения в ЕГРН сведений об объектах землеустройства за исключением предельно формальных случаев:

1) решения (акты), приняты органами государственной власти или органами местного самоуправления, к полномочиям которых не отнесено принятие таких решений (актов);

2) в составе направленных документов отсутствует карта (план) объекта землеустройства;

3) поступившие документы не соответствуют требованиям к формату таких документов в электронной форме, установленному в соответствии с частью 16 статьи 32 218-ФЗ, в том числе не подписаны электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Нередки случаи, когда ошибки, указанные Филиалом на этапе еще предварительной проверки, не устраняются исполнителями. При этом оснований для невнесения таких документов в сведения ЕГРН у Филиала вовсе не остается. В случае, если исполнитель все таки готов внести изменения в электронный документ, представленный в Филиал, возникают противоречия между сведениями, содержащимися в государственном фонде данных и в ЕГРН. При этом какая-либо сверка информации, «оседающей» в государственном фонде данных и информации, внесенной в ЕГРН, законом не предусмотрена.

По мнению Филиала, основным инструментом контроля качества документов должна являться государственная экспертиза землеустроительной документации, предусмотренная ст.6 78-ФЗ. Однако, и здесь нас ожидает очередной законодательный провал.

На сегодняшний день, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2002 № 214 «Об утверждении Положения о государственной экспертизе землеустроительной документации» экспертиза землеустроительной документации проводится только по решению органов государственной власти, органов местного самоуправления или инициативы заинтересованных лиц на ее проведение (далее – заказчики). Иными словами, экспертиза носит сугубо добровольный порядок, что в сложившихся жизненных реалиях, по мнению Филиала, просто недопустимо! Стоит ли говорить, что пользуясь необязательностью проведения экспертизы, заказчики вовсе за ней не обращаются. И здесь нельзя не вспомнить о том, что услуга по экспертизе землеустроительной документации входит в критерии, непосредственно влияющие на рейтинг территориальных управлений Росреестра, хотя сами управления повлиять на данный показатель, прямо скажем, не могут.

В тоже время есть и обратная сторона медали проведения государственной экспертизы в нынешней обстановке. Заказчики не обращаются за такой экспертизой не только потому, что опасаются получить отрицательное заключение из-за допущенных исполнителем работ ошибок, но и ввиду ряда недоработок со стороны законодательства.

Так, Калининградская область имеет небольшие размеры и при этом обладает большим числом автомобильных, железных дорог, а также линий электропередач. Земельный участок, на котором расположена одна автомобильная дорога может проходить через несколько населенных пунктов или муниципальных образований. В случае, если заказчик землеустроительных работ изъявит желание подготовить документацию в отношении, например, границ населенного пункта (которые пересекают вышеуказанную дорогу) и направит такие документы на экспертизу в Управление Росреестра по Калининградской области, то в соответствии с действующим законодательством получит отрицательное решение. Для того чтобы привести все документы в «порядок» (например, разделить земельный участок таким образом, чтобы он попал в

границы населенного пункта) потребуется огромное количество времени, а также финансовых средств.

Что же мы получаем? Законодатель напрямую запрещает осуществлять учет земельных участков, границы которых пересекают границы муниципальных образований и населенных пунктов, однако обратная ситуация вполне возможна!

Таким образом, введение обязательности государственной экспертизы просто необходимо, хотя, конечно, эта мера сама по себе не является панацеей. Именно поэтому требуется всесторонняя проработка существующей ныне законодательной базы.

ВЫВОДЫ

Итак, подведем итоги. Из-за законодательных недоработок ЕГРН наполняется ошибочными и/или недостоверными сведениями об объектах землеустройства ввиду:

- некомпетентности лиц, готовящих землеустроительную документацию;
- отсутствия инструментов контроля за качеством ее выполнения;
- отсутствия рычагов влияния со стороны Росреестра на заказчиков.

Кроме того, нельзя забывать и о сопутствующих «потерях»: наполнение государственного фонда данных информацией, противоречащей сведениям ЕГРН, а также необоснованные временные и трудовые затраты сотрудников Филиала.

Наполнение ЕГРН достоверными и выверенными сведениями об объектах землеустройства невозможно без кардинального изменения действующего законодательства:

- обозначение перечня лиц, имеющих право на подготовку землеустроительной документации, требований к их квалификации и мер ответственности за результат своей работы;
- введение обязательности государственной экспертизы землеустроительной документации. Рассматривая данный вопрос, Филиал также предлагает принять во внимание возможный порядок действий: заказчик обращается за государственной экспертизой землеустроительной документации, после успешной прохождения которой территориальные управления Росреестра помещают документы на хранение в государственный фонд данных, а также направляют в филиалы ФГБУ «Росреестра» для внесения сведений в ЕГРН;
- рассмотрение возможности пересечения границами объектов землеустройства земельных участков, занятых автомобильными и железными дорогами;
- обязательность соответствия сведений, содержащихся в электронном виде землеустроительной документации, поступающей в Филиал (в порядке, предусмотренном Постановлением №1532) информации, отраженной в документации, передаваемой в государственный фонд данных;
- расширение приведенного в 218-ФЗ перечня замечаний, которые могут послужить причиной для отказа во внесении сведений об объектах землеустройства в ЕГРН (возврата документов на доработку).