

2. Osipov A.G., Garmanov V.V., Gengut I.B. Geoinformacionnoe obespechenie ehkologo-meliorativnogo monitoringa zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya // Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel'. – 2016. – №1. – S. 44-49.
3. Sulin M. A., Shishov D. A. Osnovy zemel'nyh otnoshenij i zemleustrojstva. – SPb.: Prospekt Nauki, 2015. – 320 s.
4. Badenko V.L., Garmanov V.V., Bogdanov V.L., Terleev V.V. Sovremennye tekhnologii monitoringa narushennyh zemel' v politekhnicheskom obrazovanii po specializacii «Markshejderskoe delo» // Sovremennye tekhnologii i razvitie politekhnicheskogo obrazovaniya. (Mezhdunarodnaya nauchnaya konferenciya, g. Vladivostok, 14–18 sentyabrya 2015 g.) / Dal'nevost. fed. un-t, 2015. – S. 146-150.
5. Kovyazin V.F., Bogdanov V.L., Garmanov V.V., Osipov A.G. Monitoring zelenyh nasazhdenij s primeneniem bespilotnyh letatel'nyh apparatov // Agrarnyj nauchnyj zhurnal. – Vladivostok. – 2016 – №4. – S. 14-19.

УДК 332.3, 349.418

Канд. экон. наук **Н.Б. СУХОВОЛЬСКАЯ**
(СПбГАУ, nsohovolska@gmail.com)

ТЕХНИЧЕСКИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ОШИБКИ КАДАСТРОВОГО УЧЕТА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В настоящее время в нашей стране создана законодательная база, формирующая гражданское общество и охватывающая все сферы народного хозяйства. Но особенность законотворческой деятельности заключается в том, что поставить точку в этом процессе нельзя. Выполнение законодательных актов на практике часто вскрывает аспекты, которые не учтены вообще или недостаточно проработаны на теоретическом уровне. К таким законам можно отнести Федеральный закон N 221 «О государственном кадастре недвижимости» (далее ФЗ «О ГKN»), действующий с июля 2007 года [1]. Дополнения и уточнения в него вносятся регулярно. За 10 лет в закон «О ГKN» поправки были внесены 29 раз, только в 2015 г. – 6 раз. Весьма существенные изменения были введены в действие с января 2017 года принятием новых федеральных законов: № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке». Это является убедительным доказательством того, что проблем, связанных с кадастровым учетом объектов недвижимости, очень много, и существующее на данный момент законодательство их полностью не разрешает [2].

Вопросы кадастрового учета земельных участков и других объектов недвижимости актуальны и потому, что они напрямую влияют на формирование института собственности, системы налогообложения, развитие цивилизованного земельного рынка в нашей стране, а также затрагивают интересы практически всех граждан Российской Федерации.

Цель исследования. В настоящее время проводится достаточно большая работа по формированию порядка исправления ошибок, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, уточняются компетенции органа кадастрового учета. Тем не менее процедура исправления реестровых (кадастровых) и технических ошибок, носящих массовый характер, остается достаточно длительной и трудоемкой. Поэтому целью данного исследования является поиск способов, которые могут ускорить и упростить устранение подобных ошибок.

Материалы, методы и объекты исследования. В данной работе проводится анализ ситуации, сложившейся по отношению к большому числу земельных участков, поставленных на учет до 2011 г. Для простоты и наглядности восприятия материала пробелы в работе органа кадастрового учета будут рассмотрены на примере конкретного земельного участка, расположенного в Ленинградской области. По этическим причинам точный адрес

данного объекта не указывается, поэтому условно он обозначен как земельный участок №11. Обстоятельства дела описываются достаточно подробно. Это важно для понимания того, насколько система кадастрового учета многогранна и неоднозначна, а ее элементы взаимозависимы, и любые даже несущественные, на первый взгляд, ошибки могут привести к значимым отрицательным последствиям.

Знакомясь с примером, приведенном в статье, может показаться, что описан единичный случай, который должен рассматриваться в частном порядке. Но огромное количество подобных жалоб - заявлений, направляемых в Росреестр, а также дел, поступающих в суд, свидетельствуют о массовости этой проблемы.

Земельный участок №11 был поставлен на кадастровый учет в 2004 г. в соответствии со всеми требованиями. Это подтверждал выданный в 2004 г. «Кадастровый план земельного участка», где в п.16. «Особые отметки» указывалось, что «площадь земельного участка соответствует материалам межевания». В том же году на него было оформлено право долгосрочной аренды с государственной регистрацией в полном соответствии с законодательством.

В 2011 г., решив приобрести право собственности на земельный участок №11, арендатор обратился в Межрайонный отдел федерального государственного учреждения «Земельная кадастровая палата» (ФГУ ЗКП) по Ленинградской области для получения кадастрового паспорта. В этом документе в п. 16 было отмечено: «граница земельного участка не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства».

Пользователь участка был вынужден обращаться в различные инстанции по поводу оснований изменения записи в п.16. На его обращение к начальнику Кадастровой палаты в 2011 г. за разъяснением об изменении статуса участка был дан ответ: «на момент внесения сведений об участке №11 в государственный кадастр недвижимости (ГКН), электронная карта не велась, вследствие чего, данный участок не был внесен в графическую базу... Сведения о другом земельном участке №17 вносились в ГКН в 2010 г. с нанесением на электронную карту... было выявлено, что земельные участки №11 и №17 учтены в ГКН с пересечением границ». Следует отметить, что земельные участки 11 и 17 находятся в одном населенном пункте на разных улицах и общих границ на местности не имеют.

Получив Протокол выявления кадастровой ошибки, арендатор участка №11 провел повторное межевание своего объекта, подтвердившее, что сведения соответствуют измерениям, проведенным в 2004 г., и информация, представленная по данному участку в Кадастровую палату, ошибок не содержит.

Если констатировать этот факт без юридических тонкостей, то специалисты Кадастровой палаты получили сведения о земельном участке №11, сдали их в архив и забыли про них. И это коснулось практически всех участков, поставленных на учет до момента введения электронной карты. В силу большой загруженности и ряда других причин сотрудники Кадастровых палат не актуализировали сведения из своих архивов.

После многократных письменных обращений ФГБУ Кадастровая палата в ноябре 2015 г. признала техническую ошибку в отношении участка №11. Специалисты Кадастровой палаты подтвердили, что информация, представленная по участку №11 в 2004 г., имела в их распоряжении и соответствовала всем нормам законодательства, что ранее они пытались отрицать. Но признание и исправление технической ошибки не сняло в полном объеме проблемы, так как осталось пересечение границ с участком №17.

Учитывая, что данная ситуация сложилась исключительно по вине ФГБУ, арендатор участка №11 неоднократно обращался в различные инстанции с заявлением об исполнении п.5 и п.7 ст. 28 ФЗ «О ГКН» «Орган кадастрового учета при обнаружении кадастровой ошибки в сведениях принимает решение о необходимости устранения такой ошибки ... Орган кадастрового учета вправе внести изменения... без согласия его правообладателя». Но везде ему было рекомендовано решать проблему самостоятельно в суде. Положительное решение суда предполагает, что арендатор участка №11 за свой счет сможет по судебному

решению выполнить (оплатить) кадастровую съемку участка №17 (10 – 15 тысяч рублей) с целью установления его координат и представить эти сведения в орган кадастрового учета. При этом собственник земельного участка №17 имеет полное право в суд не приходить и участия в процессе не принимать.

Складывается парадоксальная ситуация, участники кадастрового учета должны обращаться в суд, чтобы обязать государственное учреждение выполнить действующий ФЗ. В связи с этим возникает еще один очень важный вопрос: «Где гарантия, что, заплатив за межевание чужого участка, арендатор №11 не столкнется с очередными ошибками сотрудников ФГБУ?»

Как уже отмечалось, орган кадастрового учета признал техническую ошибку. Но в действительности, можно ли подобные случаи рассматривать как техническую ошибку? Данная ситуация, на наш взгляд, соответствует административному правонарушению. Действия специалистов ФКП попадают под ст. 14.35 п.1. Кодекса об административных правонарушениях [3] в связи со следующим:

- несвоевременное внесение сведений о земельном участке №11 в электронную базу – одно правонарушение;
- незаконное внесение сведений об участке №17 с пересечением границ с участком №11, который на тот момент уже стоял на кадастровом учете, – второе, следствие первого;
- ошибочные сведения, содержащиеся в ГКН о координатах земельного участка №17, – третье, следствие двух предыдущих.

Но административное правонарушение должно быть доказано опять-таки в суде, таким образом, получается ситуация, в которой все дороги ведут в суд. И на этом моменте хочется сделать особый акцент.

В настоящее время рекомендации обращаться в суд с любым вопросом даются удивительно легко разными инстанциями как рядовое событие, которое не требует от истца никаких затрат и усилий. Но ведь это не так. Обращение в суд – это обязательные материальные издержки, уплата пошлины, транспортных расходов, временные затраты. Но главное, что иск должен быть грамотно юридически оформлен, иначе суд не примет его к рассмотрению или в случае с нечеткими требованиями не сможет вынести адекватное решение. Поэтому сформулировать и подать иск можно, либо детально изучив законодательство самому, если позволит уровень образования, либо оплатив услуги юриста.

Кроме того, большинством граждан нашей страны судебное разбирательство рассматривается не как простой гражданско-правовой процесс, а как из ряда вон выходящее событие. Получая повестку о необходимости участия в судебном процессе по поводу кадастровой (реестровой) ошибки, некоторые граждане, не обладающие достаточной правовой грамотностью, воспринимают это как прямое посягательство на свое имущество, свои права и личное оскорбление от истца. Поэтому рекомендации кадастровой палаты о досудебном и судебном разрешении подобных споров упираются в отсутствие правовых знаний у большей части населения и делает их весьма обременительными.

Как уже отмечалось, подобные жалобы орган кадастрового учета получает в огромных количествах, поэтому вынужден постоянно совершенствовать и уточнять положения законодательства, так в 2015 г. Федеральной кадастровой палатой было разработано Письмо [4] с указанием, что «устранение кадастровой ошибки в сведениях должно приниматься только в случае однозначного понимания органом кадастрового учета в каких именно сведениях ГКН содержится ошибка». Понятно, что такая формулировка не может стать объективным обоснованием принятия каких-либо решений, так как ее смысл сводится к необъективным категориям «понимаю – не понимаю», а критерии этого «понимания» в очередной раз отсутствуют. На сегодняшний день четких инструкций и нормативных положений по разрешению проблемных ситуаций с участками со статусом «ранее учтенные» нет.

Результаты исследования. Пробелы в кадастровом учете носят массовый характер. Часть их связана с ошибочными действиями или, наоборот, бездействием специалистов, часть с периодической реструктуризацией органа кадастрового учета, изменением системы учета, с ошибками кадастровых инженеров и др. Поэтому обязательно необходимо четко конкретизировать закон в части возможностей и обязанностей сотрудников Росреестра вносить изменения в сведения о ранее учтенных объектах недвижимости.

Действующий Закон содержит описание технической ошибки, но указанный случай, хоть и был признан технической ошибкой, не соответствует формулировке ранее ст.28 п.1 ФЗ N221 «О ГКН», в настоящее время ст.61 ФЗ №218 «О государственной регистрации недвижимости»: «техническая ошибка (описка, опечатка, грамматическая или арифметическая ошибка либо подобная ошибка), допущенная органом регистрации прав при осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав и приведшая к несоответствию сведений» [5].

Считаем, что подобные ошибки следует относить именно к административным. «Административная ошибка – это негативный результат, обусловленный заблуждением так называемых властных субъектов административного права относительно совершаемых ими юридически значимых действий (бездействия), принимаемых нормативных правовых актов и административных актов (решений), препятствующий достижению поставленных перед ними целей, искажающий и нарушающий порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг» [6]. Действительно, есть очевидные различия между административной и технической ошибкой. Проанализируем приведенный выше пример в этом аспекте. Земельная кадастровая палата нарушила целый ряд статей ФЗ №221 «О ГКН» в формулировке, действовавшей до 1 января 2017 года:

1. Ст.4 п. 5 «Сведения вносятся в ГКН органом кадастрового учета на основании поступивших в этот орган документов».

Поэтому правильность и своевременность внесения сведений о земельных участках является прямой обязанностью сотрудников Кадастровой палаты.

2. Ст.4 п.1 принципы ведения государственного кадастра недвижимости: «обеспечение непрерывности актуализации содержащихся в нем сведений, сопоставимости кадастровых сведений...».

Материалы, предоставленные на бумажных носителях, о границах земельного участка 11 должны были быть внесены в электронную базу данных в момент ее внедрения в документооборот сотрудниками учреждения.

3. Ст. 26 п.2 «Осуществление кадастрового учета приостанавливается в случае, если: одна из границ земельного участка, о кадастровом учете которого представлено заявление, пересекает одну из границ другого земельного участка, сведения о котором содержатся в ГКН».

Тем не менее ФГБУ поставило на кадастровый учет участок №17 в 2010 г. с пересечением границ с участком №11, сведения о котором содержались в ГКН с 2004 г. на бумажных носителях и про которые просто забыли.

Очевидно, что эти факты определению технической ошибки не соответствуют. Поэтому предлагаем ввести в ФЗ от 13.07.2015 N218 «О государственной регистрации недвижимости» понятие об административной ошибке. Это позволит устранить негативное влияние «человеческого фактора» и повысить ответственность персонала, работающего в сфере кадастрового учета, за неправомерно совершенные действия (бездействия) и таким образом решить хотя бы часть проблем кадастрового учета.

Выводы. Есть хорошая пословица: «Не ошибается тот, кто ничего не делает». Мы прекрасно понимаем, что недочеты возможны в любом деле. Не всегда они связаны с халатным исполнением обязанностей или небрежностью сотрудников, которые к тому же на момент выявления этого упущения могут и не работать. Поэтому введение понятия административной ошибки в закон №218 «О ГРН» позволит не искать виновных, привлекать

их к суду или налагать штрафы, а разработать механизмы ее устранения без дополнительных временных и судебных издержек. На наш взгляд, разработка методики устранения последствий технических и административных ошибок Росреестром, позволит улучшить имидж органа исполнительной власти, что важно в условиях ухудшения экономической и геополитической ситуации, перехода к системе налогообложения по кадастровой стоимости.

Литература

1. **Федеральный закон** N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» от 24.07.2007 // ИПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/ (дата обращения 10.07.2016).
2. **Алакоза В.В.** Доклад о проблемах Кадастра недвижимости и их преодолению. URL: www.gisa.ru/file/file2959.doc (дата обращения 16.10.2016).
3. **«Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»** N195-ФЗ от 30.12.2001. // ИПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения 14.09.2016).
4. **Письмо ФГБУ "ФКП Росреестра"** от 27.10.2015 N 10-3768-КЛ "О направлении разъяснений" № 10-3768-КЛ. URL: <http://regnews.org/doc/nq/rh.htm> (дата обращения 12.07.2016).
5. **Федеральный закон** "О государственной регистрации недвижимости" от 13.07.2015 N218-ФЗ (последняя редакция). // ИПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/ (дата обращения 16.03.2017).
6. **Бочарникова Н.А.** Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления. – Воронеж: «Научная книга», 2013. – С.17.

Literatura

1. **Federal Law** N 221-FZ "On State cadaster of property" of 24.07.2007 // IPS Consultant. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/ (reference date 10.07.2016).
2. **Alakoza V.V.** Report problems the Real Estate Cadastre and overcome them. URL: www.gisa.ru/file/file2959.doc (reference date 10.16.2016).
3. **"The Russian Federation Code of Administrative Offences"** N 195-FZ from 30.12.2001 // IPS Consultant. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (reference date 14.09.2016).
4. **Letter FGBU "FKP Rosreestra"** from 27.10.2015 N 10-3768-KL "On the direction of clarification" № 10-3768-CR // IPS Consultant. URL: <http://regnews.org/doc/nq/rh.htm> (reference date 12.07.2016).
5. **Federal Law** N 218-FZ "About state registration of real estate" of 13.07.2015 // IPS Consultant. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/ (reference date 16.03.2017).
6. **Bocharnikova N.A.** Administrative error: legal content, significance and basic directions to overcome. – Voronezh: "Science Book", 2013. – P.17.