

комментарий специалиста



Н. С. Долганова,
В. А. Зюзин,
А. Н. Королев,
А. А. Назимова

О ГОСУДАРСТВЕННОМ КАДАСТРЕ НЕДВИЖИМОСТИ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Ведение государственного кадастра недвижимости
- Государственный кадастровый учет
- Государственный технический учет
- Осуществление кадастровой деятельности
- Деятельность кадастровых инженеров

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Андрей Королев

**Комментарий к Федеральному
закону от 24 июля 2007 г.
№221-ФЗ «О государственном
кадастре недвижимости»**

«Юстицинформ»

2008

Королев А. Н.

Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» / А. Н. Королев — «Юстицинформ», 2008

ISBN 978-5-7205-0931-6

Издание представляет собой научно-практический комментарий к новому Федеральному закону от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Комментируемый Закон направлен на установление единой системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости и призван регулировать отношения, возникающие при проведении государственного кадастрового учета объектов недвижимости, территориальных и функциональных зон, зон с особыми условиями использования территорий, а также устанавливает порядок и условия проведения кадастровой оценки объектов недвижимости, определяет состав и структуру сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, решает вопросы информационного взаимодействия при проведении государственного кадастрового учета и предоставления таких сведений. В книге рассматриваются вопросы, связанные с установлением правовой основы регулирования кадастровых отношений, правовым регулированием порядка ведения государственного кадастра недвижимости и кадастрового учета, а также вопросы осуществления кадастровой деятельности. Комментарий предназначен для юристов предприятий и организаций, работников органов государственной власти, студентов и преподавателей юридических учебных заведений, а также для всех читателей, интересующихся вопросами, связанными с правоотношениями, объектами которых выступает недвижимое имущество.

ISBN 978-5-7205-0931-6

© Королев А. Н., 2008

© Юстицинформ, 2008

Содержание

Введение	6
КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОМ КАДАСТРЕ НЕДВИЖИМОСТИ»	12
Глава 1	13
Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона	13
Статья 2. Правовая основа регулирования кадастровых отношений	19
Конец ознакомительного фрагмента.	28

**Наталья Станиславовна Долганова,
Виталий Алексеевич Зюзин,
Андрей Николаевич Королев,
Анна Александровна Назимова
Комментарий к Федеральному закону
от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О
государственном кадастре недвижимости»**

Введение

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Федеральный закон) регулируются отношения, которые согласно пунктам «г» (установление порядка организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти), «ж» (финансовое регулирование), «з» (федеральные налоги и сборы), «и» (федеральная информация), «о» (гражданское законодательство), «р» (геодезия и картография) ст. 71 Конституции РФ находятся в ведении Российской Федерации, а также отношения, которые согласно пунктам «к» (административное, земельное законодательство), «н» (установление общих принципов организации местного самоуправления) ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с ведением и учетом государственного кадастра недвижимости (земельных участков, зданий, сооружений, помещений и объектов незавершенного строительства), а также кадастровой деятельности. Положения Федерального закона не применяются в отношении участков недр, воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания, космических объектов, предприятий как имущественных комплексов.

В целом Федеральный закон систематизирует уже существующие многоуровневые способы организации ведения кадастров недвижимости и позволяет более эффективно реализовывать программы, предполагающие комплексный анализ различных видов недвижимости.

Принятие Федерального закона было направлено на решение вопросов регистрации недвижимого имущества, информационного обеспечения процессов государственного контроля, управления, экономической оценки и налогообложения недвижимого имущества, а также совершенствование деятельности в области формирования недвижимого имущества.

Необходимость в таком законодательном акте объясняется тем, что в настоящее время в Российской Федерации действует сложная многоуровневая система реестров и кадастров недвижимого имущества. При этом учет недвижимого имущества осуществляется как учет объектов права либо объектов управления в зависимости от целей учета.

Вместе с тем системы учета не связаны между собой и не позволяют получить объективные сведения о недвижимом имуществе на территории Российской Федерации. Получение указанных сведений связано со значительными материальными и трудовыми затратами. Кроме того, система не позволяет эффективно реализовывать программы, предполагающие комплексный анализ различных видов недвижимого имущества.

Следствием отсутствия единой системы учета является также наличие большого количества неучтенных объектов, в том числе объектов самовольной постройки и земельных участков, появившихся в результате самозахвата земель.

Основными принципами рассматриваемого Федерального закона являются:

применение единой системы и технологии для создания и ведения государственного кадастра недвижимости;

обязательность государственного учета недвижимого имущества;

презумпция официального описания недвижимого имущества, внесенного в государственный кадастр недвижимости;

внесение актуальных и достоверных сведений в государственный кадастр недвижимости;

обеспечение постоянного хранения внесенных сведений;

соотносимость сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, с другими государственными информационными ресурсами;

своевременное и полное информационное обеспечение.

Федеральный закон состоит из 5 глав и 48 статей и направлен на регулирование отношений, возникающих при государственном кадастровом учете и формировании недвижимого имущества для целей государственного кадастрового учета, налогообложения и управления.

В главе 1 Федерального закона вводятся такие понятия, как «объект кадастрового учета», «государственный кадастр недвижимости», «правовая зона», «опорно-межевая сеть».

Учету в государственном кадастре подлежат все вновь созданные и образованные объекты, а также изменение сведений о недвижимом имуществе в случаях, предусмотренных законом.

В соответствии с Федеральным законом объектами государственного кадастрового учета являются земельные участки, здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства.

Основанием для проведения государственного кадастрового учета является заявление заинтересованного лица о кадастровом учете с приложением необходимых документов, перечень которых закреплен Федеральным законом.

Определяются сроки постановки на учет и снятия с учета объекта недвижимости по месту нахождения этого объекта в кадастровом округе. За постановку на учет объекта недвижимости уплачивается государственная пошлина.

Законом предусматривается, что по результатам проведения государственного кадастрового учета объекту присваивается кадастровый номер, а заявителю выдаются кадастровый паспорт либо иные документы – кадастровые выписки в случаях учета изменений, обремененных вещных прав или снятия с учета.

В соответствии с Федеральным законом кадастровые сведения являются общедоступными, за исключением тех, доступ к которым ограничен федеральным законодательством.

В Федеральном законе содержится порядок информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости. Орган кадастрового учета должен представлять органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления кадастровые сведения в виде кадастровых карт соответственно территорий субъектов РФ и территорий муниципальных образований в порядке, определенном соглашениями об информационном взаимодействии, которые должны быть заключены между органом кадастрового учета и указанными органами.

В целях обеспечения высокого профессионального уровня и качества работ по формированию объектов кадастрового учета, обеспечения ответственности за осуществляемую деятельность, а также контроля в сфере формирования объектов кадастрового учета Федеральным законом предусматривается возможность создания саморегулируемых организаций.

Введение института саморегулируемых организаций позволит обеспечить развитие данного сектора рынка, повысить качество и объективность оказываемых услуг при формировании объектов кадастрового учета.

Федеральный закон также регулирует порядок внесения и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости, документов и порядок ведения кадастра.

Названные сведения делятся на основные (общие для всех объектов недвижимости) и производные.

Производные документы государственного кадастра недвижимости создаются на основе содержащихся в основных документах государственного кадастра недвижимости сведений об объектах кадастрового учета и предназначены для предоставления сведений государственного кадастра недвижимости заинтересованным лицам.

Основанием для проведения государственного кадастрового учета является обращение заинтересованного лица с заявлением о его проведении.

Для осуществления кадастрового учета Федеральный закон определяет порядок представления заявителями документов и их состав. Решение о постановке на кадастровый учет объекта недвижимости принимает орган кадастрового учета по основаниям, установленным в Федеральном законе, постановка на такой учет может быть приостановлена или принято решение об отказе в осуществлении кадастрового учета.

Постановка на учет, учет изменений или снятие с учета объекта недвижимости осуществляются в срок не более чем 20 рабочих дней, а учет адреса правообладателя – в срок не более чем 5 рабочих дней.

Кадастровый паспорт объекта недвижимости представляет собой выписку из государственного кадастра недвижимости, содержащую необходимые для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним сведения об объекте недвижимости.

В Федеральном законе урегулированы вопросы приостановления проведения кадастрового учета и отказа в его осуществлении.

Содержащиеся в государственном кадастре недвижимости сведения и документы о недвижимом имуществе предоставляются путем распространения производных документов государственного кадастра недвижимости за плату и бесплатно.

Результатом проведения государственного кадастрового учета является присвоение объекту уникального, не повторяющегося во времени и на территории Российской Федерации кадастрового номера и изготовление кадастрового паспорта, используемого при регистрации прав и совершении сделок с недвижимым имуществом, а также для определения налоговой базы.

Проведение государственной политики в сфере формирования, инвентаризации и кадастрового учета, а также создание и ведение государственного кадастра отнесены к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области государственного кадастрового учета объектов недвижимого имущества.

Индивидуализирующие и идентифицирующие характеристики недвижимого имущества устанавливаются в ходе формирования объектов кадастрового учета.

Результатом формирования недвижимого имущества является установление сведений о нем, достаточных для проведения государственного кадастрового учета.

Одна из глав в Федеральном законе посвящена кадастровой деятельности, которую могут осуществлять физические лица, имеющие квалификационный аттестат кадастрового инженера, выдаваемый органами исполнительной власти субъектов РФ. Кадастровый инженер может действовать в качестве индивидуального предпринимателя или в качестве работника юридического лица на основании трудового договора. Кадастровые инженеры вправе создавать саморегулируемые организации.

Формирование объектов кадастрового учета является коммерческой деятельностью, осуществляемой кадастровыми инженерами на основании публичного возмездного договора.

Федеральный закон определяет статус кадастрового инженера, который должен быть зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя; иметь высшее образование, стаж работы не менее 2 лет по специальности в сфере учета недвижимости или пройти стажировку не менее этого срока по одной из указанных специальностей у кадастрового инженера недвижимости.

Таким образом, решается задача демонополизации рынка технической инвентаризации, повышения качества оказываемых услуг и развития экономики Российской Федерации за счет расширения рынка и увеличения конкуренции.

В целях обеспечения высокого профессионального уровня и качества работ по формированию объектов кадастрового учета, самоорганизации и саморегулирования деятельности кадастровых инженеров, а также обеспечения ответственности за формирование объектов кадастрового учета кадастровые инженеры объединяются в саморегулируемые организации.

Предложенная структура правовой формы деятельности кадастровых инженеров основана на изучении деятельности аналогичных структур в других странах, а также опыта организации российских институтов нотариата, адвокатуры и арбитражного управления.

Учет положительного опыта и анализ недостатков деятельности перечисленных структур позволил, по мнению разработчиков, выбрать систему, оптимально сочетающую доступность проводимой деятельности в сочетании с механизмами ответственности и коллективного регулирования.

Федеральный закон вводит понятие кадастровой стоимости. Предусмотрено, что кадастровая стоимость недвижимого имущества устанавливается в соответствии с методиками определения кадастровой стоимости различных категорий недвижимого имущества, учитывающих сложившиеся рыночные цены на недвижимое имущество в регионе, сведения о сделках с аналогичными объектами и иные сведения о недвижимом имуществе.

Значительное внимание в Федеральном законе уделено процедуре согласования местоположения и границ земельного участка, что позволит в дальнейшем избежать судебных разбирательств и способно оказать значительное влияние на укрепление и стабилизацию рынка земель.

Действовавшее до вступления в силу Федерального закона законодательство, регулирующее вопросы учета и регистрации прав на недвижимое имущество, не обеспечивало достаточной защиты прав собственников на него. Так, в законодательстве отсутствовали единые подходы к формированию и инвентаризации объектов недвижимого имущества, единая информационная система о его объектах, механизмы обмена информацией между земельным кадастром и информационными системами о зданиях, сооружениях и помещениях. В результате собственники недвижимого имущества несут существенные затраты при учете и регистрации прав на него, а также возникают сложности с определением местоположения объектов недвижимого имущества, имеют место ситуации, когда на один и тот же такой объект регистрируются права разных лиц.

Все названные проблемы сказываются в том числе и на объеме инвестиций в недвижимость. При этом следует отметить, что эти инвестиции являются наиболее «качественными» по сравнению с другими инвестиционными проектами, поскольку даже в условиях динамичного рынка недвижимости невозможно их моментальное изъятие из экономики. Федеральный закон призван решить данные проблемы.

Федеральный закон регулирует порядок согласования местоположения границ земельных участков, содержание технического плана и акта обследования.

Федеральный закон вступает в силу с 1 марта 2008 г. Одна из глав посвящена отношениям, возникающим в переходный период до 1 января 2010 г. В частности, в переходный

период наряду с кадастровыми инженерами кадастровую деятельность вправе осуществлять организации по территориальному землеустройству, органы и организации по государственному техническому учету и инвентаризации.

Никто не вправе требовать от собственника ранее учтенного здания, сооружения, помещения, объекта незавершенного строительства, земельного участка проведения плановой, внеплановой или иной технической инвентаризации, землеустроительных работ.

Реализация положений Федерального закона позволит практически реализовать один из основополагающих принципов земельного законодательства о единстве судьбы земельных участков и расположенных на них зданий, строений, сооружений. Для этого Федеральным законом устанавливается переходный период сроком до 1 января 2010 г. Определяется, что объекты недвижимости, учет которых осуществлен до вступления Закона в силу, признаются юридически действительными, а объекты, государственный кадастровый учет или государственный технический учет которых не осуществлен, но права собственности на которые зарегистрированы и не прекращены, также считаются ранее учтенными объектами недвижимости.

Федеральный закон предоставляет гарантии кадастрового учета ранее учтенным объектам недвижимости, сведения о которых переносятся в соответствующие разделы государственного кадастра недвижимости, а также государственной регистрации прав на недвижимое имущество в отсутствие сведений в государственном кадастре недвижимости о ранее учтенном земельном участке, предоставленном для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства.

Предусматривается создание единой системы документов и сведений об объектах недвижимого имущества в Российской Федерации (государственный кадастр недвижимости). При этом создание государственного кадастра недвижимости не только повысит государственные гарантии прав собственности на недвижимое имущество, что будет способствовать привлечению инвестиций в недвижимость, но и позволит эффективно осуществлять функции государственного управления недвижимым имуществом.

С точки зрения осуществления государственной политики другой проблемой законодательства является неэффективность системы имущественного налогообложения. В настоящее время налогооблагаемая база определяется без учета рыночной стоимости недвижимого имущества, что, безусловно, не стимулирует собственников недвижимости к максимально эффективному использованию их имущества. Федеральный закон в дальнейшем будет способствовать переходу к учету рыночной стоимости имущества при налогообложении. Однако пока трудно говорить о том, в каких формах это будет реализовано, а также как скажется на рынке недвижимости и на конкретных собственниках.

Финансирование реализации Федерального закона намечается в рамках выполнения подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006–2007 годы)» федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 560.

Общий объем финансирования подпрограммы на 2006–2011 гг. за счет всех источников составляет 38 392,09 млн руб., из них средства федерального бюджета – 28 392,09 млн руб., в том числе средства МБРР – 2886,95 млн руб.; научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы – 27,9 млн руб., в том числе МБРР – 15,48 млн руб.; капитальные вложения 10 687,71 млн руб., в том числе МБРР – 2227,31 млн руб.; прочие нужды – 17 676,48 млн руб., в том числе МБРР – 644,16 млн руб.; бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты – 10 000 млн руб.

Указанные средства подпрограммы будут реализовываться по следующим направлениям:

создание нормативной правовой базы, в том числе обеспечивающей введение норм и правил создания и ведения государственного кадастра недвижимости, формирования объектов кадастрового учета, а также развитие института налоговой оценки объектов недвижимости;

реализация переходных процессов по переносу информационных ресурсов из ранее созданных кадастров и реестров в базы данных государственного кадастра недвижимости;

создание инфраструктуры пространственных данных государственного кадастра недвижимости;

проведение работ по оценке объектов недвижимости в целях налогообложения;

создание инфраструктуры государственного кадастрового учета, включая организационное развитие системы и внедрение на территории Российской Федерации автоматизированной информационной системы государственного кадастра недвижимости;

обучение кадров территориальных органов Роснедвижимости и подведомственных ей организаций.

По мнению разработчиков Федерального закона, его реализация позволит улучшить инвестиционный климат в Российской Федерации, поскольку инвестиции в недвижимость будут обеспечены правовой защитой.

Федеральный закон вступает в силу с 1 марта 2008 г.

В целом вводимые изменения позволят установить общие подходы и принципы кадастрового учета недвижимости, обеспечить контроль за деятельностью органов кадастрового учета, упростить процедуры межведомственного информационного обмена и обработки экстерриториальных запросов на предоставление сведений об объектах кадастрового учета независимо от места их нахождения.

Для реализации Федерального закона необходимо принятие Правительством РФ целого ряда нормативных правовых актов, составляющих правовую основу регулирования кадастровых отношений (ч. 2 ст. 3, ч. 5 ст. 4, ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 43, ч. 2 и 3 ст. 44), без которых правоприменение его норм будет осложнено.

КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОМ КАДАСТРЕ НЕДВИЖИМОСТИ»

Принят Государственной Думой 4 июля 2007 г. Одобрен Советом Федерации 11 июля 2007 г.

Глава 1

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с ведением государственного кадастра недвижимости, осуществлением государственного кадастрового учета недвижимого имущества и кадастровой деятельности (далее – кадастровые отношения).

2. Государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений. Государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсом.

3. Государственным кадастровым учетом недвижимого имущества (далее – кадастровый учет) признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи (далее – уникальные характеристики объекта недвижимости), или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений о недвижимом имуществе.

4. Кадастровой деятельностью является выполнение управомоченным лицом (далее – кадастровый инженер) в отношении недвижимого имущества в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом, работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления кадастрового учета сведения о таком недвижимом имуществе (далее – кадастровые работы).

5. В соответствии с настоящим Федеральным законом осуществляется кадастровый учет земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства (далее также – объекты недвижимости).

6. Положения настоящего Федерального закона не применяются в отношении участков недр, воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и космических объектов, предприятий как имущественных комплексов.

7. Положения настоящего Федерального закона применяются в отношении подземных сооружений, если иное не предусмотрено федеральным законом.

1. Комментируемая статья определяет **предмет правового регулирования** – это качественно однородный вид общественных отношений, на который воздействуют нормы определенной отрасли права.

Сфера регулирования данного Федерального закона складывается из следующих трех составляющих, а именно Федеральный закон:

во-первых, регулирует отношения, возникающие в связи с ведением государственного кадастра недвижимости;

во-вторых, устанавливает правовые основы для осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества;

в-третьих, закрепляет правовые основы для выполнения кадастровой деятельности.

Вместе эти три составляющие называются кадастровыми отношениями.

2. Приводится определение государственного кадастра недвижимости, которое является ключевым понятием данного Федерального закона.

Определение государственного кадастра недвижимости впервые закреплено на федеральном законодательном уровне именно в данном Федеральном законе.

Ранее в Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»¹ (в ред. от 4 декабря 2006 г.) (ст. 1) было дано определение **государственного земельного кадастра** как систематизированного свода документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов.

В отличие от государственного земельного кадастра в государственный кадастр недвижимости помимо сведений о земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектах вошли сведения об иных объектах недвижимости, а также о прохождении Государственной границы РФ и иных границ.

Итак, выделим основные составляющие определения государственного кадастра недвижимости.

Прежде всего **государственный кадастр недвижимости** – это систематизированный свод сведений, т. е. это упорядоченный по определенному принципу перечень сведений, необходимых для ведения учета и идентификации недвижимого имущества.

Помимо сведений о недвижимом имуществе государственный кадастр недвижимости содержит следующие сведения:

о прохождении Государственной границы РФ;

о границах между субъектами РФ;

о границах муниципальных образований;

о границах населенных пунктов;

о территориальных зонах;

о зонах с особыми условиями использования территорий;

иные, предусмотренные Федеральным законом.

Конкретный состав указанных сведений установлен ст. 7–12 Федерального закона.

Сведения об объекте недвижимости, содержащиеся в ст. 7 Федерального закона, включают 6 уникальных и 24 дополнительные характеристики объекта недвижимости. Вид объекта, его кадастровый номер, описание местоположения объекта (границ объекта), площадь

¹ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 149.

относятся к уникальным характеристикам объекта. В то же время как адрес объекта недвижимости сведения о его кадастровой стоимости, сведения о кадастровом инженеру, выполнявшем кадастровые работы в отношении этого объекта, и другие отнесены к дополнительным сведениям (см. комментарий к ст. 7).

Под сведениями о прохождении Государственной границы РФ в соответствии со ст. 8 Федерального закона понимаются сведения, содержащие:

описание прохождения Государственной границы;

реквизиты международных договоров РФ и федеральных законов, в соответствии с которыми установлено или изменено прохождение границы;

реквизиты документов об изменениях, уточнениях прохождения Государственной границы РФ на местности, произведенных в порядке проверки на основании международных договоров РФ (см. комментарий к ст. 8).

Перечень сведений о границах между субъектами РФ, о границах муниципальных образований, о границах населенных пунктов, закрепленный в ст. 9 Федерального закона, включает:

описание местоположения границ между субъектами РФ;

реквизиты правовых актов о согласовании и об утверждении изменения границ между субъектами;

описание местоположения границ муниципальных образований, населенных пунктов;

реквизиты правовых актов об установлении или изменении границ муниципальных образований, населенных пунктов (см. комментарий к ст. 9).

В состав сведений о территориальных зонах и о зонах с особыми условиями использования территорий, установленный ст. 10 Федерального закона, входят:

индивидуальные обозначения зон;

описание местоположения границ зон;

наименование органов и реквизиты решений органов государственной власти или органов местного управления, принявших решения об установлении или изменении этих зон с указанием официального источника опубликования таких решений;

содержание ограничений использования объектов недвижимости в пределах зоны с особыми условиями использования территорий (см. комментарий к ст. 10).

К иным сведениям, предусмотренным Федеральным законом, относятся сведения о кадастровом делении территории РФ, а также сведения о картографической и геодезической основах кадастра.

Сведения о кадастровом делении территории Российской Федерации, перечисленные в ст. 11 Федерального закона, включают:

номера единиц кадастрового деления;

наименования кадастровых округов, кадастровых районов;

описания местоположения границ единиц кадастрового деления;

реквизиты правовых актов об установлении или изменении единиц кадастрового деления территории РФ (см. комментарий к ст. 11).

Перечень сведений о картографической и геодезической основах кадастра, указанный в ст. 12 Федерального закона, включает:

дату создания, масштаб, систему координат соответствующей картографической основы кадастра, сведения об организации, ее создавшей;

каталоги (списки) координат пунктов опорных межевых сетей с указанием системы координат;

типы знаков и описание местоположения пунктов опорных межевых сетей (см. комментарий к ст. 12).

Государственный кадастр недвижимости является государственным информационным ресурсом, под которым в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»² (ч. 9 ст. 14) понимается информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы. Государственные информационные системы в соответствии с указанным Законом (ст. 2, ст. 13, 14) – это федеральные и региональные информационные системы, представляющие собой совокупность информации и обрабатывающих их информационных технологий и технических средств.

Государственные информационные системы создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами, организациями, государственными органами, органами местного самоуправления.

3. Одной из составляющих кадастровых отношений является осуществление государственного кадастрового учета недвижимого имущества.

В комментируемой части определяется государственный кадастровый учет недвижимого имущества как действия уполномоченного органа (в настоящее время это Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость)(см. комментарий к ст. 3)) по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе. Данные сведения представляют собой объединение уникальных характеристик объекта и дополнительных сведений об объекте, которые в совокупности подтверждают существование или прекращение существования такого недвижимого имущества.

Порядок осуществления государственного кадастрового учета установлен ст. 16–28 Федерального закона (см. комментарий к ним).

4. К кадастровым отношениям относится также выполнение кадастровой деятельности, определение которой ранее не было закреплено на законодательном уровне.

Кадастровая деятельность представляет собой выполнение кадастровым инженером кадастровых работ.

Новеллой Федерального закона является появление нового субъекта кадастровых отношений – **кадастрового инженера**, который представляет собой физическое лицо, соответствующее определенным квалификационным требованиям, перечень которых указан в ст. 29 Федерального закона, и готовящее документы для проведения кадастрового учета объектов недвижимого имущества.

Под **кадастровыми работами** понимаются работы, осуществляемые кадастровым инженером на основе договора подряда, результатом которых является подготовка следующих документов: межевого плана, технического плана или акта обследования – для представления в орган кадастрового учета заявления о постановке на учет объекта недвижимости, об учете изменений объекта недвижимости или о снятии с учета объекта недвижимости (см. комментарий к ст. 35–42).

5. Под объектами недвижимого имущества (недвижимости) в соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса РФ³ (ГК РФ) понимаются земельные участки, участки недр и объекты, прочно связанные с землей, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в частности здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

К недвижимому имуществу относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты.

² СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

³ СЗ РФ. 1994 № 32. Ст. 3301.

В комментируемой части статьи содержится исчерпывающий перечень объектов недвижимости, в отношении которых осуществляется кадастровый учет на основе Федерального закона, а именно:

- земельные участки;
- здания;
- сооружения;
- помещения;
- объекты незавершенного строительства.

Понятие земельного участка закреплено в ст. 6 Земельного кодекса РФ от 25 декабря 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 19 июня 2007 г.)⁴ (ЗК РФ), где под ним понимается часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Понятия «здание» и «сооружение» не закреплены на законодательном уровне.

Однако согласно Общероссийскому классификатору основных фондов ОК 013-94⁵, утвержденному постановлением Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 г. № 359, к зданиям (кроме жилых) относятся **здания**, представляющие собой архитектурно-строительные объекты, назначением которых является создание условий (защита от атмосферных воздействий и проч.) для труда, социально-культурного обслуживания населения и хранения материальных ценностей. Здания имеют в качестве основных конструктивных частей стены и крышу.

В названном классификаторе также приведено определение **сооружения**. Это инженерно-строительные объекты, назначением которых является создание условий, необходимых для процесса производства путем выполнения тех или иных технических функций, не связанных с изменением предмета труда, или для осуществления различных непроизводственных функций.

Объектом, выступающим как сооружение, является каждое отдельное сооружение со всеми устройствами, составляющими с ним единое целое.

Например:

нефтяная скважина включает вышку и обсадные трубы;
плотина – тело плотины, фильтры и дренажи, шпунты и цементационные завесы, водоспуски и водосливы с металлическими конструкциями, крепления откосов, автодороги по телу плотины, мостики, площадки, ограждения и др.;

эстакада включает фундамент, опоры, пролетные строения, настил, пути по эстакаде, ограждения;

мост включает пролетное строение, опоры, мостовое полотно (мостовые охранные брусья, контрольный и мостовой настил);

автомобильная дорога в установленных границах – земляное полотно с укреплениями, верхнее покрытие и обстановку дороги (дорожные знаки и т. п.), другие, относящиеся к дороге сооружения – ограждения, сходы, водосливы, кюветы, мосты длиной не более 10 м, ров;

отдельные элементы главного железнодорожного пути каждого направления в границах дистанции пути – включают земляное полотно, дренажные, водоотводные и укрепительные сооружения земляного полотна, верхнее строение пути (рельсы, глухие пересечения, стрелоч-

⁴ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ М., ИПК «Издательство стандартов», 1995.

ные переводы и др.), проезды через главные пути, которые включают ручные шлагбаумы, постоянные снеговые заборы.

Понятие **помещения** ранее было закреплено в Федеральном законе от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья», где под ним понималась единица комплекса недвижимого имущества (часть жилого здания, иной связанный с жилым зданием объект недвижимости), выделенная в натуре, предназначенная для самостоятельного использования для жилых, нежилых и иных целей, находящаяся в собственности граждан или юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

На данный момент законодательно закреплено определение **жилого помещения**. Согласно ч. 2 ст. 15 и ст. 16 Жилищного кодекса РФ (ЖК РФ) от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ⁶ **жилым помещением** признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства). Общая площадь жилого помещения состоит из суммы площади всех частей такого помещения, включая площадь помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилом помещении, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас.

К жилым помещениям относятся:

жилой дом, часть жилого дома;

квартира, часть квартиры;

комната.

Жилой дом – индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании.

Квартира – структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении.

Комната – часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире.

Под **объектом незавершенного строительства** в законодательстве понимается объект недвижимого имущества, строительство которого не завершено⁷.

Согласно ст. 25 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁸ (в ред. от 24 июля 2007 г.) право собственности на объект незавершенного строительства регистрируется при наличии:

документов, подтверждающих право собственности на данный земельный участок (право пользования данным земельным участком);

разрешения на строительство;

проектной документации;

документов, содержащих описание объекта незавершенного строительства.

6. В связи с тем, что к объектам недвижимого имущества относятся также участки недр, предприятия, подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты, Федеральный закон прямо исключил их из сферы своего регулирования.

⁶ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

⁷ Статья 1 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч.1). Ст. 16.

⁸ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

Государственный учет **участков недр** в связи с их особой значимостью для экономики государства осуществляется в специальном порядке в соответствии с приказом Министерства природных ресурсов РФ от 21 декабря 2005 г. № 346 «Об утверждении порядка государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр»⁹ Федеральным агентством по недропользованию или его территориальным органом.

Предприятием в соответствии со ст. 132 ГК РФ признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности. В состав предприятия как имущественного комплекса входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (фирменное наименование, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права. В связи с тем что целью Федерального закона является индивидуализация и идентификация каждого из входящих в предприятие объектов недвижимого имущества, предприятие как имущественный комплекс не может быть объектом учета.

Воздушные и морские суда исключены из сферы регулирования Федерального закона, так как учетом данных объектов и их государственной регистрацией занимаются специализированные органы технического надзора.

Космические объекты регистрируются и учитываются отдельно в соответствии с федеральными законами и международными договорами РФ.

7. Отдельно в качестве объектов недвижимого имущества, попадающих под сферу действия Федерального закона, выделены подземные сооружения. Это связано с тем, что комментируемый Закон и иные федеральные законы могут устанавливать ограничения в отношении учета подземных сооружений. Под ними понимаются сооружения, расположенные ниже уровня поверхности земли, в частности тоннели, трубопроводы, хранилища.

Статья 2. Правовая основа регулирования кадастровых отношений

Правовую основу регулирования кадастровых отношений составляют Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Статья 2 определяет систему нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения, возникающие в связи с ведением государственного кадастра недвижимости, осуществлением ее государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности. При этом необходимо отметить, что законодатель не просто определил совокупность нормативных правовых актов, а выстроил их систему:

Конституция Российской Федерации;
основные кодексы;
комментируемый Федеральный закон; иные федеральные законы;

⁹ БНА ФОИВ. 2006. № 11.

иные нормативные правовые акты Российской Федерации, издаваемые в соответствии с федеральным законодательством.

Следует, однако, сразу же оговориться, что предусмотренная система не должна восприниматься как установление приоритета применения в сфере кадастровых отношений отдельных кодексов и Федерального закона по отношению к другим федеральным законам.

По этому вопросу Конституционный Суд РФ в Определении от 5 ноября 1999 г. № 182-0 «По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в ответ на ссылку заявителя на ст. 3 ГК РФ, согласно которой *«нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать данному Кодексу»*, специально указал, что *«в статье 76 Конституции РФ не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае – федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу статьи 76 Конституции РФ не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой»*.

Таким образом, при возникновении спорных ситуаций и выявлении противоречий между одним из указанных кодексов и иным федеральным законом нельзя однозначно говорить о том, что подлежит применению кодекс. Для правильного определения правовой нормы, подлежащей применению в конкретном случае, необходимо использовать основные правила устранения правовых коллизий (правила общей и специальной нормы, ранее и позднее изданные акты и т. д.).

В данном случае законодатель всего лишь структурировал нормативные правовые акты, выделив среди них основные. Так, основы регулирования содержатся в Конституции РФ, понятие, режим и особенности регулирования различных видов недвижимого имущества определены в Гражданском кодексе РФ, Земельном кодексе РФ, Лесном кодексе РФ, Водном кодексе РФ, Градостроительном кодексе РФ, Жилищном кодексе РФ, а специальные нормы в отношении именно кадастровых отношений – в комментируемом Законе, других федеральных законах и, наконец, специальных нормативных правовых актах, уже принятых, и тех, которые еще планируется принять.

Что интересно, практически все кодексы, указанные в комментируемой статье, за исключением Гражданского кодекса РФ, были приняты за последние 6 лет, поэтому правовой режим отдельных объектов недвижимого имущества достаточно изменился по сравнению с ранее действовавшим законодательством. В качестве положительной тенденции можно отметить тот факт, что обновление происходило практически одновременно с учетом единой концепции, поэтому «омолаживание» законодательства прошло без обнаружения явных противоречий и коллизий между ними.

Рассмотрим основные нормативные правовые акты, прямо или косвенно регулирующие сферу кадастровых отношений.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием, применительно к сфере регулирования кадастровых отношений включает три группы норм: нормы, определяющие принципы осуществления права собственности на имущество, основы федерального устройства государства и разграничения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, принцип прямого действия Конституции РФ и порядок принятия федеральных законов в данной сфере.

Так, ст. 9, 35, 36 Конституции РФ посвящены институту собственности на недвижимое имущество.

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Устанавливается, что право частной собственности охраняется законом, и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, принудительное отчуждение имущества для

государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (ст. 35 Конституции РФ).

Установление каких-либо ограничений и запретов в отношении возможности граждан и юридических лиц иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами не допускается (ст. 35 Конституции РФ).

Особо регулируются вопросы собственности на землю. Так, в соответствии со ст. 36 Конституции РФ граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Согласно ст. 5 Конституции РФ ее федеративное устройство основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами определяется Конституцией РФ, предусматривающей: 1) компетенцию Российской Федерации, 2) совместную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов и 3) компетенцию субъектов РФ.

Полномочия Российской Федерации в сфере «кадастровых» отношений, предусмотренные в комментируемой статье, основываются на ст. 71 и 72 Конституции РФ.

Так, к ведению Российской Федерации согласно ст. 71 относятся:
принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением (прежде всего в сфере регулирования кадастровых отношений);

регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;
федеративное устройство и территория Российской Федерации;

определение статуса и защита территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (в систему государственного кадастра входят также и сведения о прохождении Государственной границы РФ, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий);

установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

федеральная государственная собственность (прежде всего на земельные участки и расположенные на них сооружения, на иные природные ресурсы) и управление ею;

гражданское, гражданско-процессуальное законодательство (как методы защиты прав и законных интересов собственников недвижимого имущества и иных правообладателей).

К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов согласно ст. 72 Конституции РФ относятся:

обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;

защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами;

разграничение государственной собственности (прежде всего на землю, на другие природные ресурсы);

природопользование;

охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
особо охраняемые природные территории;

административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты РФ согласно ст. 73 Конституции РФ обладают всей полнотой государственной власти.

И, наконец, третья группа норм, посвященных действию Конституции РФ и порядку принятия федеральных законов в данной сфере.

Статья 15 Конституции РФ предусматривает, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в ней, не должны противоречить Конституции РФ, а законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, не могут противоречить федеральным законам (ст. 76 Конституции РФ).

Таким образом, устанавливается принцип прямого, непосредственного действия Конституции РФ, означающий, что ее нормы действуют на всей территории страны и не требуют дополнительной фиксации в иных нормативных правовых актах. Наиболее важным следствием из этого принципа выступает возможность защитить свои права посредством указания на конкретную статью Конституции РФ, которой предусмотрено нарушенное право. И для этого совершенно не важно, предусмотрено оно еще каким-либо нормативным правовым актом или нет.

Важным нормативным правовым актом в сфере регулирования кадастровых отношений, безусловно, является Гражданский кодекс РФ, и прежде всего его первая, вторая и отчасти третья части.

Нормы Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. 118-ФЗ от 26 июня 2007 г.) определяют:

понятие и категории недвижимого имущества (ст. 130);

особенности его правового режима (в том числе обязательность государственной регистрации прав и сделок с ним) (ст. 131, 219, 223);

понятие и виды вещных прав (ст. 216);

приобретение и прекращение прав на недвижимое имущество (гл. 14, 15);

режим осуществления права собственности и других вещных прав на жилые помещения (гл. 18), на земельные участки (гл. 17);

возможности защиты вещных прав (гл. 20);

общие положения об обязательствах и договорах, объектом которых может выступать недвижимое имущество (разд. 3).

Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 26 июня 2007 г., с изм. от 24 июля 2007 г.) посвящен регулированию отдельных договоров и внедоговорных обязательств. Применительно к кадастровым отношениям данный Закон определяет те договоры, заключение и исполнение по которым потребует внесения сведений в систему государственного кадастра недвижимости: договор купли-продажи недвижимости (параграфы 1, 7 гл. 30), договор мены (гл. 31), договор дарения (гл. 32), договор ренты (гл. 33), договор аренды недвижимого имущества (параграфы 1, 4 гл. 34), договор поручения (гл. 49), договор комиссии (гл. 51), агентский договор (гл. 52), договор доверительного управления имуществом (гл. 53).

Гражданский кодекс РФ (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (в ред. от 3 июня 2006 г., с изм. от 29 декабря 2006 г.) регулирует отношения по наследованию недвижимого имущества (разд. 5).

Особое значение среди норм Гражданского кодекса РФ имеет ст. 130 ГК РФ, в которой определено, что относится к недвижимому имуществу – земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты.

Стоит также отметить ст. 131 ГК РФ, в которой предусмотрено, что право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре прав (ЕГРП) органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Ее значение определяется тем, что, как правило, кадастровый учет будет предшествовать внесению записи в ЕГРП о правах конкретного лица на этот объект недвижимости и представлять большинство данных об этом объекте для их учета в ЕГРП. В свою очередь, при переходе прав на недвижимое имущество к другому лицу в результате совершения сделки органы по регистрации прав будут оперативно передавать уточненные данные органам кадастрового учета.

Следующим важнейшим нормативным правовым актом в сфере регулирования кадастровых отношений является Земельный кодекс РФ, который полностью посвящен регулированию земельных отношений и применительно к кадастру недвижимости определяет:

объекты земельных отношений (ст. 6);

состав земель (ст. 7);

вещные права на землю (пожизненно наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), безвозмездное срочное пользование земельными участками (гл. 4);

порядок осуществления права собственности на землю (гл. 3,5);

возникновение и прекращение прав на землю (гл. 5,7);

права и обязанности собственников земельных участков и иных правообладателей (гл. 6);

особенности правового режима земель различных категорий (гл. 14–18);

организация и порядок проведения землеустройства, государственного земельного кадастра (гл. 11).

Таким образом, Земельный кодекс РФ полностью регулирует особый режим такого объекта недвижимого имущества, как земельный участок. Для постановки его на кадастровый учет или внесения соответствующих изменений в его данные необходимо пройти ряд подготовительных процедур: формирование земельного участка, описание его границ и подготовка межевого плана, определение категории и разрешенного использования земельного участка, а это невозможно без обращения к нормам Земельного кодекса РФ. Именно этот нормативный правовой акт является фундаментом, на основе которого идет развитие всего земельного законодательства. И, кроме того, создание системы государственного кадастра недвижимости во многом основано на существующем государственном земельном кадастре, правовое регулирование которого определяется как раз Земельным кодексом РФ и рядом специальных нормативных правовых актов.

К Земельному кодексу РФ с некоторого времени стали тесно примыкать Лесной и Водный кодексы РФ.

Дело в том, что ранее ст. 130 ГК РФ включала в состав самостоятельных объектов недвижимого имущества такие объекты, как леса, многолетние насаждения и обособленные водные объекты. Однако ситуацию изменило принятие нового природоресурсного законодательства.

Так, в связи с принятием Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ¹⁰ (ВК РФ) с 8 июня 2006 г. из состава недвижимого имущества, определенного ст. 9 ГК РФ, были исключены обособленные водные объекты. Ранее такие объекты и земельный участок, на территории которого они были расположены, признавались самостоятельными объектами недвижимости, что на практике порождало ситуации двойной государственной регистрации прав на эти объекты, различные по субъектному составу сделки и т. д. В новом Водном кодексе РФ понятие «обособленный водный объект (замкнутый водоем)» было заменено термином «пруд, обводненный карьер» и установлено, что они могут принадлежать на праве собственности только собственнику земельного участка. Таким образом, был установлен принцип единой правовой судьбы земельного участка и водного объекта, расположенного в его пределах.

Аналогичная ситуация и в отношении лесов. С 31 июля 2006 г. из состава недвижимого имущества были исключены леса и многолетние насаждения (ст. 16 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ) в связи с принятием нового Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ЛК РФ).

Таким образом, леса и многолетние насаждения, как и другие вещи, не относящиеся к недвижимости, признаются теперь движимым имуществом. К недвижимому имуществу относятся лесные участки (фактически земельные участки в соответствии со ст. 7 ЛК РФ), так как согласно ст. 93 ЛК РФ право собственности и другие вещные права на лесные участки, ограничения (обременения) этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Таким образом, в связи с исключением соответствующих объектов из состава недвижимого имущества применение Лесного и Водного кодексов РФ к кадастровым отношениям на данный момент существенно ограничено.

Продолжая давать характеристику основным нормативным правовым актам, следует упомянуть Градостроительный и Жилищный кодексы РФ.

Градостроительный кодекс РФ регулирует кадастровые отношения прежде всего в части определения требований к территориальному планированию территории Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, градостроительным регламентам, к порядку получения разрешения на завершение строительства и ввод объекта в эксплуатацию.

Так, требования территориального планирования и градостроительного зонирования территории Российской Федерации во многом определяют виды зданий, сооружений, которые могут быть построены на определенной территории, а также основные их параметры (назначение, площадь, этажность).

Например, градостроительными регламентами могут быть предусмотрены предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства и т. д.

Предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства могут включать:

предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь;

минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;

предельное количество этажей или предельную высоту зданий, строений, сооружений;

¹⁰ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка.

В пределах территориальных зон могут устанавливаться подзоны с одинаковыми видами разрешенного использования земельных

участков и объектов капитального строительства, но с различными предельными (минимальными и (или) максимальными) размерами земельных участков и предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства и сочетаниями таких размеров и параметров.

Кроме того, Градостроительным кодексом РФ предусмотрен порядок определения видов разрешенного использования земельных участков. Эта характеристика также накладывает определенные ограничения на эксплуатацию земельного участка и осуществление деятельности в его пределах. Так, Закон четко различает, что в состав, например, зон специального назначения могут включаться зоны, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах.

Эти и некоторые другие сведения, предусмотренные Федеральным законом, подлежат включению в государственный кадастр недвижимости в качестве индивидуальных характеристик определенного объекта недвижимости.

Последним по перечислению в комментируемой статье, но не последним по своему значению является Жилищный кодекс РФ (в ред. от 29 декабря 2006 г., с изм. и доп., вступивший в силу с 11 января 2007 г.). Нормы Жилищного кодекса РФ в основном касаются жилищных отношений, объектом которых выступают жилые помещения.

Жилое помещение определенного вида может создаваться в результате строительства, реконструкции, перевода нежилого помещения в жилое и т. д. При появлении такого объекта его будет необходимо ставить на кадастровый учет, для чего представлять сведения о нем органам кадастрового учета. По объектам, уже существующим к моменту вступления Федерального закона в силу и поставленным на государственный технический учет, сведения будут передаваться в систему кадастра недвижимости автоматически. Для таких объектов более характерно будет внесение изменений в кадастр в связи с изменениями основных их параметров. А вот по объектам, которые будут создаваться в дальнейшем, придется проходить все стадии подготовки и сбора необходимых документов и обращаться с заявлением в органы кадастрового учета для постановки таких объектов недвижимости на кадастровый учет. Только после этого заявитель сможет зарегистрировать право собственности на такой объект недвижимости.

В этой области основным специальным нормативным правовым актом является Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Этот Закон также содержит нормы, регулирующие кадастровые отношения.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом РФ (ст. 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество»).

Названный Закон определяет понятие и принципы государственной регистрации прав на недвижимое имущество, порядок ее осуществления, включая требования к представляемым документам, основания для приостановления и отказа в государственной регистрации, особенности государственной регистрации отдельных объектов недвижимого имущества (предприятия, гидротехнические и иные сооружения, расположенные на водных объектах и т. д.),

договоров (участия в долевом строительстве) и ограничений (обременении) прав (сервитуты, ипотека, аренда и т. д.).

Кроме того, отношения по этому виду государственной регистрации регулируются многочисленными подзаконными актами, среди которых постановление Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219 «Об утверждении правил ведения единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. 22 ноября 2006 г.), приказы Минюста России от 24 декабря 2001 г. № 343 «Об утверждении правил ведения книги учета документов и дел правоустанавливающих документов при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 24 декабря 2004 г.), от 1 июля 2002 г. № 184 «Об утверждении методических рекомендаций по порядку проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 19 января 2005 г.), ряд приказов Минюста России об утверждении инструкций по государственной регистрации различных объектов, договоров, ограничений (обременении) прав либо устанавливающих особенности государственной регистрации для определенного имущества (например, для недвижимого имущества, составляющего паевой инвестиционный фонд).

Вообще институты государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета недвижимости во многом схожи. И тот, и другой в основе имеют определенный информационный ресурс – Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в первом случае) и государственный кадастр недвижимости (во втором случае). Причем оба этих ресурса содержат во многом одинаковые сведения и одновременно являются источником их пополнения и уточнения посредством постоянного обмена информацией. Так, документы кадастрового учета являются обязательными для осуществления государственной регистрации прав на объект, а сведения, содержащиеся в ЕГРП, о вещных правах конкретных правообладателей, их ограничениях (обременениях) подлежат обязательному внесению в государственный кадастр недвижимости. В связи с этим органы кадастрового учета и государственной регистрации прав будут взаимодействовать непрерывно.

По общности состава сведений и наличию также достаточно большого информационного ресурса в своей основе системы кадастра недвижимости и регистрации прав близки и к государственному земельному кадастру, который на данный момент осуществляется на основании ст. 70 ЗК РФ, Федерального закона «О государственном земельном кадастре, ряда подзаконных нормативных правовых актов.

Государственный земельный кадастр представляет собой систематизированный свод документированных сведений об объектах государственного кадастрового учета, о правовом режиме земель в Российской Федерации, о кадастровой стоимости, местоположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. В этот кадастр включается информация о субъектах прав на земельные участки.

Информационным ресурсом для данной системы выступает Единый государственный кадастр земель, в котором содержатся следующие основные сведения о земельных участках:

- кадастровые номера;
- местоположение (адрес);
- площадь;
- категория земель и разрешенное использование земельных участков;
- описание границ земельных участков, их отдельных частей;
- зарегистрированные в установленном порядке вещные права и ограничения (обременения);
- экономические характеристики, в том числе размеры платы за землю;
- качественные характеристики, в том числе показатели состояния плодородия земель для отдельных категорий земель;
- наличие объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками.

Моментом возникновения или моментом прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета в соответствующих границах является дата внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр земель.

Документом, подтверждающим постановку земельного участка на кадастровый учет и содержащим основные сведения о нем, является кадастровая карта (план).

Хочется отметить, что в связи с принятием комментируемого Федерального закона появилось множество вопросов по осуществлению государственного земельного кадастра.

Главный вопрос, который возникает сразу же: как будут соотноситься рассматриваемый Федеральный закон и Федеральный закон «О государственном земельном кадастре», ведь государственный кадастр недвижимости включает сведения и о земельных участках, и фактически деятельность по ведению государственного кадастра недвижимости практически повторяет деятельность по ведению государственного земельного кадастра.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.