

# О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ГЕОДЕЗИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**В.И. Учаев** (Филиал ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Росреестра» по Московской области)

В 1959 г. окончил Ленинградское военно-топографическое училище по специальности «триангулятор 1 разряда». После окончания училища проходил службу в Стерлитамаке (Башкирская АССР). В 1967 г. окончил геодезический факультет Военно-инженерной академии им. В.В. Куйбышева по специальности «астрономо-геодезист». После окончания академии проходил службу на космодроме Байконур, с 1979 г. — в ГШ РВСН СССР. С 1991 г. работал в центральном аппарате Главкартографии, а затем — Роскартографии. С 2010 г. работает в филиале ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Росреестра» по Московской области), в настоящее время — заместитель начальника отдела. Заслуженный работник геодезии и картографии РФ.

Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее — Закон о кадастре) регулирует три вида отношений в области государственного кадастра (далее — кадастровые отношения), возникающих в связи с (ч. 1 статьи 1 Закона о кадастре):

— ведением государственного кадастра недвижимости (ГКН);

— осуществлением государственного кадастрового учета недвижимого имущества;

— осуществлением кадастровой деятельности.

Одним из условий успешного регулирования кадастровых отношений является наличие эффективной системы геодезического и картографического обеспечения этих отношений, включающей:

— исходную геодезическую и картографическую основы кадастра;

— нормативные правовые акты и нормативно-технические документы по геодезическому и картографическому обеспечению кадастровой деятельности, осуществлению государственного кадастрового учета недвижимого имущества и ведению кадастра.

Состав исходной геодезической и картографической основы

и вносимых в ГКН сведений о них установлены статьями 6 и 12 Закона о кадастре.

Именно исходные геодезические и картографические данные служат основой для получения значений геодезических координат характерных точек, описывающих границы пространственного положения объекта недвижимости, а также картографических материалов, графически отображающих его местоположение.

Ни один тип данных, содержащихся в материалах кадастрового учета объекта, не обладает такой уникальностью как геодезическая (картографическая) информация об объекте.

Только геодезические (картографические) данные, полученные в результате выполнения геодезических работ, позволяют однозначно установить местоположение объекта, его конфигурацию, ориентировку и занимаемую им площадь с необходимой степенью точности. Эти параметры точности регламентируются нормативно-техническими документами по проведению таких работ.

Только по геодезическим данным можно однозначно и точно идентифицировать объект недвижимости в правоустанавливающих документах.

Только геодезические данные могут служить достоверным свидетельством отсутствия грубых ошибок в установлении границ смежных объектов (участков) недвижимости, поставленных на кадастровый учет, или основанием для исправления при их наличии.

Конечно, такие комплименты будут уместны только в том случае, если геодезические сведения об объекте недвижимости достоверны, получены с требуемой для межевания точностью и с использованием установленной для этих целей исходной **геодезической и картографической основы**.

Исходя из содержания работ, мероприятий и действий, составляющих указанные выше виды отношений (части 3 и 4 статьи 1; часть 1 статьи 4; глава 4 Закона о кадастре), по последовательности реализации логично перечислить их в следующем порядке:

— осуществление кадастровой деятельности;

— осуществление государственного кадастрового учета недвижимого имущества;

— ведение государственного кадастра недвижимости.

При такой последовательности прослеживается причинно-следственная связь в возникно-

вении «кадастровых ошибок», связанных, прежде всего, с геодезическим обеспечением кадастра, — можно установить участников этих отношений и степень их взаимодействия и ответственности за конечный результат.

*Кадастровая деятельность*, кроме других работ, включает в себя комплекс геодезических и картографических работ, которые в полном объеме выполняет **кадастровый инженер**.

*Осуществление государственного кадастрового учета недвижимого имущества и ведение государственного кадастра недвижимости*, в том числе в части учета геодезических и картографических сведений, сопровождающих эту недвижимость, отнесены к обязанностям **органов кадастрового учета в лице Федеральных бюджетных учреждений «Кадастровая палата» по субъектам РФ**.

Именно здесь лежит «водораздел» между теми, «кто и как» готовит геодезические и картографические сведения об объекте недвижимости и «кто и как» осуществляет приемку и контроль достоверности этих сведений при внесении их в Реестр объектов недвижимости. Именно при наличии такого «водораздела» создаются основные предпосылки возникновения судебных споров между органом кадастрового учета и собственником объекта.

Одним из важных условий качественного ведения кадастрового учета является обеспечение точности и достоверности геодезических и картографических данных об объекте недвижимости.

Каковы же приоритеты при выполнении данного условия?

Закон о кадастре, устанавливая порядок осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества и ведения государственного кадастра недвижимости, подробно излагает порядок:

— обращение соответствующего лица в орган кадастрового учета с заявлением о кадастровом учете;

— представление заявителем документов для осуществления учета и состав этих документов;

— принятие решения об осуществлении кадастрового учета или отказа в нем.

Однако, ни в Законе о кадастре, ни в других нормативных правовых актах не излагается с такой же подробностью и последовательностью порядок обеспечения качества и достоверности сведений, содержащихся в геодезических данных и картографических материалах и подлежащих кадастровому учету, на этапе их приемки. Вопрос обеспечения качества этих сведений отдан на откуп исполнителю геодезических и картографических работ и собственнику объекта, который является, как правило, заказчиком этих работ.

Собственник объекта недвижимости (земельного участка) **получает** от исполнителя обусловленные договором подряда необходимые документы, в том числе межевой план, содержащий, пожалуй, наиболее важные сведения для правообладателя, — **значения геодезических координат точек границы своего участка**, и, затем, передает их в установленном порядке в кадастровую палату для постановки на учет. Но именно эти сведения органом кадастрового учета принимаются формально и только по признаку наличия наименований материалов, согласно установленному перечню. В то же время признаки, в определенной мере подтверждающие качество представляемых геодезических и картографических сведений об объекте кадастрового учета, при приеме документов не проверяются и не контролируются.

К таким признакам можно отнести наличие:

— выписки значений координат исходных геодезических пунктов с указанием системы

координат, на базе которых были выполнены геодезические работы по данному объекту;

— полномочий у организации (территориальный орган госгеонадзора, специализированная геодезическая организация — фондодержатель, другая уполномоченная на то организация) на выдачу таких выписок из каталогов значений координат исходных геодезических пунктов, используемых при межевании в качестве основы;

— подлинной подписи уполномоченного должностного лица, подтверждающего достоверность значений координат исходных геодезических пунктов, приведенных в выписке, и подлинного оттиска печати, удостоверяющего эту подпись;

— записей, указывающих на систему координат, в которой подготовлены геодезические данные и картографические материалы;

— надлежащим образом оформленных полевых материалов с результатами геодезических измерений, с описанием примененной методики работ и использованных приборов.

Во многих случаях указанные данные в документах отсутствуют.

При скромном усердии в проведении перечисленных проверок и контроля на этапе приемки кадастрового дела органом кадастрового учета во многих случаях были бы исключены явно грубые просчеты в подготовке геодезических и картографических сведений, что, в свою очередь, позволило бы значительно сократить число «недоброкачественных» объектов недвижимости, стоящих на кадастровом учете в режиме отложенного контроля и устранения «кадастровых ошибок».

Не отсутствие ли эффективного контроля позволяет осуществлять постановку на кадастровый учет земельных участков по принципу «кто не успел, тот опоздал»? Например, один из

собственников земельного участка значительно раньше своих соседей представил необходимые документы, подготовленные при «бескорыстной» помощи и с «добротой» согласия исполнителя межевых работ. К оформлению документов не придерешься: все необходимые согласования и подписи имеются, в том числе о согласовании границ с соседями. Однако сосед этого собственника, согласовывая границы своего участка по существующему на местности забору, и не подозревал, что на самом деле значения координат, приведенные в межевом деле, не соответствуют реальным координатам забора. Когда сосед «очнется», то на основании этих координат он должен будет передвинуть забор на 1, 2, ... м (настолько, насколько хватило «смелости» у его «успешного» соседа-собственника, «застолбившего» в органах кадастрового учета границы принадлежащего ему участка раньше), тем самым «подарив» несколько десятков или сот квадратных метров площади своего участка.

Но, как говорится, «паровоз уже ушел»! Орган кадастрового учета принял документы и по ним поставил объект недвижимости на кадастровый учет, юридически закрепив все параметры этого объекта: его конфигурацию и площадь, местоположение в виде значений координат. После внесения значений координат в ГКН изменить их можно будет, как правило, только по решению суда. Ответчиком в судебных разбирательствах, возбужденных по причинам неточности, недостоверности этих значений, их несоответствия значениям, принятым для соседних (смежных) участков, в обязательном порядке будет орган кадастрового учета и часто без участия исполнителя геодезических работ по межеванию или кадастрового инженера, так как по прошествии времени его будет тяжело найти.

Возникает вопрос — почему в этом разбирательстве ключевой фигурой должен быть орган кадастрового учета (кадастровая палата), в полномочиях которого отсутствует обязанность по осуществлению контроля достоверности значений исходной геодезической основы, используемой при выполнении межевания, точности результатов геодезических работ, соответствия представляемых для кадастрового учета значений координат точкам границы рассматриваемого земельного участка.

Предполагается, что ответственность за качество геодезических данных, представляемых для постановки объекта на учет, несет заказчик, который, как правило, не имеет ни сил, ни средств, ни знаний для оценки результатов геодезических и картографических работ. И только когда заказчик уже по своей инициативе «доберется» (и доберется ли?) до исполнителя работ, он (исполнитель) может быть когда-то и будет привлечен к ответу за брак в своей работе.

Не накладно ли это не только для заинтересованных лиц, но и в целом для государства? Может быть, затраченные на всевозможные разбирательства, экспертизы и судебные тяжбы время и немалые деньги целесообразнее направить на введение соответствующей системы контроля (хотя бы входного) представляемых для кадастрового учета геодезических данных. Система контроля и приемки всегда существовала в государственных производственных геодезических и картографических предприятиях и соответствовала по жесткости системе, существовавшей и существующей в финансовых организациях.

Даже появление института кадастровых инженеров не решит рассматриваемую проблему, если не будут приняты дополнительные меры по введению эффективной системы

контроля. Порядок и требования к выполнению геодезических и картографических работ для межевания и постановки объектов на кадастровый учет не изменились. Не изменился и порядок представления и приемки геодезических и картографических данных для внесения их в Реестр объектов недвижимости. Из этого следует, что для кадастровых инженеров, в основном, остаются те же условия и вероятность внесения в ГКН недостоверных, ошибочных и неточных геодезических и картографических данных об объекте недвижимости, что и для юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществлявших геодезические и картографические работы на основании выданных им лицензий. И вряд ли резко повлияют на качество геодезических и картографических работ, выполняемых для межевания и землеустройства, те меры воздействия на кадастрового инженера, которые прописаны в части 7 статьи 29 Закона о кадастре. Мера ответственности индивидуальных предпринимателей или юридических лиц была не меньшей, чем для кадастровых инженеров: они лишались лицензий и подвергались преследованиям за незаконную деятельность.

Дополнительные меры ужесточения контроля, конечно, потребуют привлечения сил и средств, но скорее всего это будет сделано за счет перераспределения уже имеющихся. При этом система контроля должна быть организационно и экономически обоснована и установлена на уровне нормативно-технических решений, подлежащих исполнению органом кадастрового учета и служащих основанием при разрешении судебных споров.

До настоящего времени нормативно не установлен однозначный порядок действий органа кадастрового учета при пос-

тановке земельного участка на кадастровый учет со значениями геодезических координат точек границы, не совпадающими со значениями аналогичных точек смежного участка, ранее поставленного на кадастровый учет. Вполне логично, что если эти точки являются точками одной и той же границы смежных участков, то они должны иметь одинаковые значения геодезических координат. Если исключить наличие явно грубых расхождений и ошибок, то возникает вопрос, как быть дальше? Могут быть следующие варианты: усреднить значения координат одноименных точек и принять их в качестве окончательных для внесения в ГКН, что будет методически правильно (такая процедура называется «сводкой результатов»), либо без всякого усреднения принять в качестве окончательных значений координаты точек границы смежного участка, ранее поставленного на кадастровый учет. Каждый из этих вариантов таит в себе возникновение последствий, требующих разрешения: в первом случае, потребуется внесение изменений в геодезические данные уже стоящего на кадастровом учете земельного участка, во втором, — накопление ошибок в координатах, последующих со смежным земельным участком, которые приведут к недопустимым расхождениям методического характера. Эта проблема также требует научно-методической проработки и принятия соответствующего решения.

Есть и другие вопросы, касающиеся порядка реализации положений Закона о кадастре.

В части 3 статьи 6 этого закона говорится о том, что «геодезическая и картографическая основы кадастра создаются и обновляются в соответствии с Федеральным законом от 26.12.1995 № 209-ФЗ «О геодезии и картографии». «При этом соответствующие сведения о

*геодезической и картографической основах кадастра, полученные в результате выполнения работ по созданию новых или по обновлению существующих геодезической и картографической основ кадастра, в том числе по созданию новых или по восстановлению утраченных пунктов опорных межевых сетей, вносятся в государственный кадастр недвижимости на основании подготовленных в результате выполнения указанных работ документов».*

При реализации данного положения возникают вопросы о том:

1. Кто и каким образом должен осуществлять мониторинг указанных работ по созданию и обновлению геодезической (картографической) основы кадастра и должны ли в этом участвовать кадастровые палаты как органы кадастрового учета с тем, чтобы соответствующие сведения вовремя были внесены в ГКН?

2. Каковы порядок предоставления в орган кадастрового учета сведений о материалах и данных геодезической (картографической) основы ГКН, в том числе каталогов координат о пунктах опорных межевых сетей для их последующего внесения в ГКН, и порядок ведения органом кадастрового учета кадастровых дел геодезической (картографической) основы?

3. Каков порядок использования сведений, содержащихся в материалах и данных геодезической (картографической) основы ГКН, которые внесены в Реестр объектов недвижимости и относятся к составу федерального или ведомственного картографо-геодезических фондов?

Поскольку кадастровая палата не является производственным предприятием в области геодезии и картографии и не участвует в подготовке и реализации заявок на выполнение геодезических и картографичес-

ких работ, можно только предположить, что сведения о геодезической основе ГКН должны поступать централизованно из Росреестра. Но материалы и данные этой основы относятся к фондовым и содержат сведения, которые могут быть многократно использованы. На этом основании и в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 08.09.2010 г. № 669 «Об утверждении Положения о Федеральном картографо-геодезическом фонде» (в ред. Постановления Правительства РФ от 07.10.2005 г. № 603) кадастровые палаты также можно было бы отнести к держателям картографо-геодезических фондов.

Есть еще одна проблема в осуществлении кадастрового учета, острота проявления которой возникнет в ближайшее время. Она связана с государственной системой координат.

В России более 50 лет действовала единая государственная система координат 1942 года (СК-42), введенная Постановлением СМ СССР от 7 апреля 1946 г. № 760. Поскольку она перестала во многом отвечать современным требованиям, предъявляемым к геодезическим и картографическим работам, в том числе и для целей межевания и кадастра, Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2000 г. № 586 с 1 июля 2002 г. была введена новая единая государственная система геодезических координат 1995 года (СК-95). Расхождения значений геодезических координат одних и тех же пунктов в СК-42 и в СК-95 могут достигать нескольких метров. Причем эти отклонения носят нелинейный характер, что несколько осложняет методику пересчета координат из СК-42 в СК-95.

Вопрос заключается в том, что изданные каталоги координат пунктов государственной геодезической сети в действующей на территории данного субъекта РФ местной системе координат

(МСК-NN, где NN — номер субъекта РФ) базируются на отменной системе координат — СК-42. И если проблема перехода в местную систему координат на базе СК-95 в некоторых регионах (например, Московской области) пока еще не стоит так остро, то она начнет проявляться при согласовании границ объектов недвижимости, расположенных на стыке смежных субъектов РФ. Очевидные расхождения будут проявляться в тех случаях, когда смежные субъекты станут использовать геодезические данные хотя и в своих МСК, но полученные от разных государственных систем координат (СК-42 и СК-95). Максимальные значения этих расхождений могут достигать тех же нескольких метров. Здесь-то и будут возникать трудности, если заблаговременно их не учесть. Об истоках этой проблемы шла речь в статье Г.В. Демьянова, А.Н. Майорова и Г.Г. Побединского «Проблемы

непрерывного совершенствования ГГС и геоцентрической системы координат России» (см. Геопрофи. — 2011. — № 4. — С. 15–21). Приведем дословно их оценку складывающейся ситуации:

*«Такие сети, формально реализующие МСК-NN, обеспечивают необходимую и достаточную точность на ограниченной территории, но приводят к значительным искажениям на границах с аналогичными построениями в других административных районах. Ситуация повторяет события XIX века...».*

Ответы на эти и ряд других вопросов потребуют принятия дополнительных нормативных правовых актов и нормативно-технических решений.

Конечно, проблем и вопросов, связанных с реализацией требований Закона о кадастре в части геодезического и картографического обеспечения, немало. Объясняется это, видимо, и тем,

что закон еще молод, многие его положения проходят практическую проверку, отработку и, в последующем, корректировку. Учитывая то, что вопросы государственного кадастра и его геодезического и картографического обеспечения теперь находятся в ведении одного федерального органа исполнительной власти (Росреестра), можно надеяться на эффективное решение рассмотренных в статье вопросов в ближайшей перспективе.

#### RESUME

The need in controlling accuracy of the geodetic and cartographic data provided for their registration in the Registry of Real Estate as well as for specifying the monitoring procedure and for granting and using the being created and updated geodetic and cartographic cadastre base is marked. Quality of the real estate cadaster in Cadastral Chambers strongly depends on these problems solution.



**ГЕОМЕТР**  **Центр**

[info@geometer-center.ru](mailto:info@geometer-center.ru)  
[www.geometer-center.ru](http://www.geometer-center.ru)

тел./факс (495) 955-2851, 955-2852, 955-2857

**ИНЖЕНЕРНО-ГЕОДЕЗИЧЕСКИЕ ИЗЫСКАНИЯ;  
 ГЕОДЕЗИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА;  
 НАЗЕМНОЕ ЛАЗЕРНОЕ СКАНИРОВАНИЕ;  
 ГЕОДЕЗИЧЕСКИЙ ДЕФОРМАЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ;  
 ПОСТАВКА ОБОРУДОВАНИЯ, ПОДДЕРЖКА, ОБУЧЕНИЕ**