



МЕЛИОРАЦИЯ, РЕКУЛЬТИВАЦИЯ И ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ MELIORATION, RECULTIVATION AND LAND PROTECTION

УДК 347.235.11-044.377

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-4-67-82>

Организация контрольно-надзорных мероприятий в сфере подготовки кадастровой документации

Тихонова К. В., Басс А. В., Бурдова Д. В., Тихонов Д. А.

Донской государственный технический университет (Ростов-на-Дону, Российская Федерация)

На сегодняшний день тема совершенствования государственного регулирования кадастровой деятельности приобрела особую актуальность в связи с участвовавшими случаями ошибок, допускаемых кадастровыми инженерами. Законодатель в целях сокращения сроков и повышения качества подготовленной кадастровой документации в сфере земельных отношений, а также для снижения количества судебных споров принимает различные меры, направленные на усиление надзора в деле подготовки кадастровой документации. В данной статье представлены итоги анализа правонарушений, допущенных кадастровыми инженерами при подготовке кадастровой документации в части геодезического обеспечения работ.

Ключевые слова: кадастровая деятельность, кадастровый инженер, межевой план, геодезическое обеспечение подготовки кадастровой документации, дифференциальные геодезические станции, ответственность кадастрового инженера.

Для цитирования: Организация контрольно-надзорных мероприятий в сфере подготовки кадастровой документации / К. В. Тихонова, А. В. Басс, Д. В. Бурдова, Д. А. Тихонов // Экономика и экология территориальных образований. — 2021. — Т. 5, № 4. — С. 67–82. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-4-67-82>

Organization of control and supervisory measures in the field of preparation of cadastral documentation

Tikhonova K. V., Bass A. V., Burdova D. V., Tikhonov D. A.

Don State Technical University (Rostov-on-Don, Russian Federation)

To date, the topic of improving state regulation of cadastral activities has become particularly relevant due to the increasing number of cases of errors committed by cadastral engineers. In order to reduce the time and improve the quality of prepared cadastral documentation in the field of land relations, as well as to reduce the number of court disputes, the legislator takes various measures aimed at strengthening supervision in the preparation of cadastral documentation. This article presents the results of the analysis of offenses committed by cadastral engineers in the preparation of cadastral documentation in terms of geodetic support of works.

Keywords: cadastral activity, cadastral engineer, boundary plan, geodetic support for the preparation of cadastral documentation, differential geodetic stations, responsibility of the cadastral engineer.

For citation: K. V. Tikhonova, A. V. Bass, D. V. Burdova, D. A. Tikhonov. Organization of control and supervisory measures in the field of preparation of cadastral documentation. *Economy and ecology of territorial formations*, 2021, vol. 5, no 4, pp. 67–82. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-4-67-82>

Введение. Повышение эффективности кадастровой деятельности является частью задач по обеспечению устойчивости социально-экономического развития страны. Принятие федеральных программ, внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части осуществления контроля за подготовкой кадастровой документации направлено на повышение эффективности постановки объектов на государственный кадастровый учёт.

В последнее время были пересмотрены и детализированы правила кадастрового учёта земельных участков и иных объектов недвижимости, в том числе и правила подготовки документов, необходимых для кадастрового учёта. Действующим законодательством обеспечено выполнение основных этапов процесса подготовки документов для кадастрового учёта необходимой правовой базой, в том числе нормативно-правовыми актами, содержащими требования к подготовке работ, что позволяет значительно сократить сроки подготовки документации и повысить ее качество.

Однако необходимо отметить, что вопрос организации контрольно-надзорных мероприятий в сфере подготовки кадастровой документации в научных исследованиях освещён недостаточно. Тема оптимизации данных контрольных мероприятий остаётся малоизученной и на сегодняшний день вызывает большое количество дискуссий, в связи с чем представляет собой актуальное направление для научных исследований.

Межевой план, как один из видов кадастровой документации, представляет собой документ, в котором содержится актуальная информация о земельном участке, необходимая для внесения сведений о нем в ЕГРН.

Состав и форма межевого плана регламентируются приказом Минэкономразвития России от 08.12.2015 № 921 «Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке» (далее — Требования) [1]. На сегодняшний день межевые планы подразделяются в зависимости от вида выполняемых кадастровых работ:

- уточнение границ и площади земельного участка;
- образование земельных участков из земель государственной или муниципальной собственности;
- образование земельного участка в результате выдела в счёт доли (долей) в праве общей собственности;
- объединение земельных участков;
- перераспределение земельных участков;
- исправление реестровой ошибки;
- раздел земельных участков.

Каждая из указанных работ имеет свою специфику, и при подготовке межевого плана кадастровые инженеры, не изучив нормативно-правовые документы, в частности Требования,

допускают ошибки, влекущие за собой приостановку рассмотрения поданного пакета документов, в состав которого входит межевой план. Исправление ошибок требует дополнительного времени как кадастрового инженера, так и заказчика работ ввиду того, что подавать заявление на повторную проверку должен заказчик работ либо его законный представитель [2].

Выявление правонарушений в части геодезического обеспечения подготовки кадастровой документации. Согласно части 13 статьи 22 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», форма и состав сведений межевого плана, требования к его подготовке и методам определения координат характерных точек границ земельного участка устанавливаются органом нормативно-правового регулирования [3].

При первом случае выявления нарушения законодательства кадастровым инженером органы государственного контроля (надзора) информируют его о наличии такого нарушения в виде предупреждения.

Согласно пункту 32 Требований, в реквизите 2 раздела «Исходные данные» указываются сведения о государственной геодезической сети или опорной межевой сети, которые применялись при выполнении кадастровых работ (рис. 1).

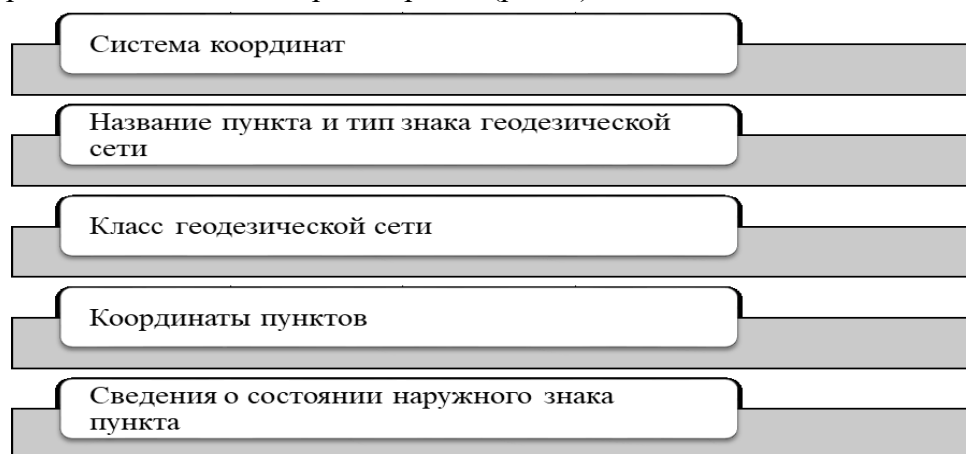


Рис. 1. Сведения о государственной геодезической сети (опорной межевой сети), применяемой при кадастровых работах

В графе 6 реквизита 2 раздела «Исходные данные» указываются дата выполненного при проведении кадастровых работ обследования состояния наружного знака пункта и слова «сохранился», «не обнаружен» или «утрачен» в зависимости от состояния такого пункта.

В реквизите 2 раздела «Исходные данные» должны быть указаны сведения не менее чем о трех пунктах государственной геодезической сети или опорной межевой сети, использованных при выполнении кадастровых работ.

В случае применения при выполнении кадастровых работ картометрического или аналитического метода определения координат характерных точек границ земельных участков указываются сведения только о системе координат. В силу положений пункта 31 Требований в отношении использованных при подготовке межевого плана сведений о геодезической основе для пунктов государственной геодезической сети и пунктов опорной межевой сети указываются наименование и реквизиты документа о предоставлении данных, находящихся в федеральном картографо-геодезическом фонде.

Сведения о координатах пунктов государственной геодезической сети и пунктов опорной межевой сети могут быть получены исключительно в органах, уполномоченных на предоставление такой информации. Получение информации из иных источников недопустимо.

Частью 3 статьи 32 Федерального закона «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что материалы и данные федерального и территориальных картографо-геодезических фондов, созданных до дня вступления в силу закона о геодезии, являются данными федерального фонда пространственных данных (ФФПД) до их отнесения в установленном порядке к составу архивного фонда Российской Федерации [4].

Порядок и способы предоставления пространственных данных и материалов, содержащихся в государственных фондах данных, в том числе порядок подачи заявления о предоставлении указанных пространственных данных и материалов, включая форму такого заявления и состав прилагаемых к нему документов, а также порядок определения размера платы за предоставление указанных пространственных данных и материалов установлены правительством Российской Федерации [4].

Согласно приказу Росреестра от 21.10.2020 № П/0391, информация об уничтожении или повреждении пункта направляется в уполномоченный орган в том числе лицами, выполняющими геодезические и картографические работы [5].

Сведения о пунктах государственной геодезической сети, используемых кадастровым инженером, при выявлении повреждения или уничтожения наружного знака либо центра пункта должны направляться в орган Росреестра не позднее 15 календарных дней со дня подготовки межевого плана.

Согласно пункту 33 Требований, в реквизите 3 раздела «Исходные данные» указываются (за исключением случая определения координат характерных точек границ земельных участков картометрическим или аналитическим методом) сведения о средствах измерений (рис. 2) [1].

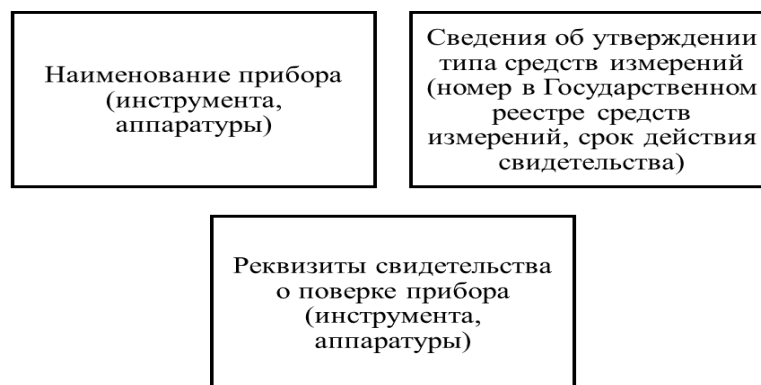


Рис. 2. Сведения о средствах измерения

Информация о поверке прибора должна быть внесена в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений. Информацию об утверждении типа средств измерений необходимо проверять на официальном сайте ресурса, предварительно уточнив, внесена ли информация о поверке в информационный фонд [6]. С 24.09.2020 сведения о поверке геодезического прибора проверяются специалистами на сайте Федеральной государственной информационной системы (ФГИС) «Аршин», в связи с чем в реквизите 3 раздела «Исходные данные» должна быть информация, достаточная для идентификации оборудования на сайте, в противном случае данный межевой план не будет принят ввиду использования неуполномоченного оборудования.

При использовании метода спутниковых геодезических измерений (определений) используют два или более приёмников, один из которых является базовой станцией, а другие — подвижными.

Соответственно, оба приемника необходимо указать в реквизите 3 раздела «Исходные данные» межевого плана.

Использованное при проведении кадастровых работ оборудование должно соотноситься с методом определения координат.

В качестве исходных пунктов, от которых развивается съёмочное обоснование, следует использовать все пункты геодезической основы, находящиеся в пределах объекта, и пункты, ближайшие к объекту за его пределами (но не менее 4 пунктов с известными плановыми координатами), чтобы обеспечить приведение съёмочного обоснования в систему координат пунктов геодезической основы.

На практике часто встречаются нарушения существующих требований при подготовке раздела «Исходные данные» (рис. 3).

2. Сведения о геодезической основе, использованной при подготовке межевого плана		
Система координат <u>МСК-61</u>		
3. Сведения о средствах измерений		
4. Сведения о наличии зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства на исходных земельных участках		
№ п/п	Кадастровый номер земельного участка	Кадастровые или иные номера зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, расположенных на земельном участке
1	2	3
1	61.03.0030301.79	61.03.0030301.396, 61.03.0030301.394, 61.03.0030301.395
Сведения о выполненных измерениях и расчетах		
1. Метод определения координат характерных точек границ земельных участков и их частей		
№ п/п	Кадастровый номер или обозначение земельного участка, частей земельного участка	Метод определения координат
1	2	3
1	61.03.0030301.79ЗУ1	Метод спутниковых геодезических измерений (определений)
2	61.03.0030301.79ЗУ2	для точек: 2, 9-11, для точек: n1, n2-n4
3	61.03.0030301.79ЗУ3	Аналитический метод
4	61.03.0030301.79ЗУ4	для точек: 1, 12, для точек: n5, n6

Рис. 3. Пример нарушений при подготовке раздела «Исходные данные»

В рассматриваемом примере в реквизите 1 в отношении использованных при подготовке межевого плана сведений о геодезической основе для пунктов государственной геодезической сети (ГГС) и опорной межевой сети (ОМС) не указана выписка из каталога координат и высот геодезических пунктов.

В реквизите 2 отсутствуют сведения о пунктах государственной геодезической сети, которые должны использоваться при методе спутниковых геодезических измерений (определений). В реквизите 3 отсутствуют сведения о средствах определения координат характерных точек границ земельного участка методом спутниковых геодезических измерений.

Несмотря на то, что рассматриваемый раздел является первым в межевом плане, в нём встречаются многочисленные ошибки. Часто нарушения в данном разделе связаны с несоблюдением Федерального закона от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений», которое выражается в применении в сфере государственного регулирования обеспечения

единства измерений (при осуществлении геодезической и картографической деятельности) средств измерений, не прошедших в установленном законом порядке поверку (рис. 4) [7].

Договор на выполнение кадастровых работ от 31.03.2021. №11К			
3. Сведения о средствах измерений			
№ п/п	Наименование прибора (инструмента, аппаратуры)	Сведения об утверждении типа измерений	Реквизиты свидетельства о поверке прибора (инструмента, аппаратуры)
1	2	3	4
1	Спутниковая аппаратура геодезическая EFT M3 GNSS	№66126-16, 1 год	Свидетельство о поверке № 2053134 выдано 20.03.2020г., Навгеотех диагностика, действительно до 26.03.20201

Рис. 4. Пример нарушения в части поверки средств измерений

По представленному примеру видно, что срок действия свидетельства о поверке используемого прибора истёк до даты заключения договора на подготовку межевого плана.

Иногда в реквизитах свидетельств о поверке приборов проставляется лишь номер, без указания даты поверки, что также является нарушением (рис. 5).

3. Сведения о средствах измерений			
№ п/п	Наименование прибора (инструмента, аппаратуры)	Сведения об утверждении типа измерений	Реквизиты свидетельства о поверке прибора (инструмента, аппаратуры)
1	2	3	4
1	Аппаратура геодезическая спутниковая (ГНСС-приемник) S-Max GEO заводской номер 5908550771	Номер: 67152-17. Срок действия: 23.08.2021г.	014866

Рис. 5. Пример неправильного отображения реквизитов свидетельства о поверке приборов

Возвращаясь к реквизиту 1 данного раздела, необходимо отметить ещё одно грубое нарушение, часто встречающееся при подготовке межевых планов (рис. 6).

Исходные данные		
1. Перечень документов, использованных при подготовке межевого плана		
№ п/п	Наименование документа	Реквизиты документа
1	2	3
1	Новочеркасские ведомости	от 10.03.2021 г № 9
2	Кадастровый план территории	от 18.10.2010 г № 61/001/10-477266
3	Межевой план	от 15.04.2021 г № -
4	ПЗЗ МО "Город Новочеркасск"	от 27.03.2020 г № 522
5	Акты органов местного самоуправления	от 01.04.2015 г № 620
6	Акты органов местного самоуправления	от 09.12.2020 г № 150-л
7	Свидетельство на землю	от 19.03.1998 г № РФ XXXVII-РО-55
8	согласие на обработку персональных данных	от 10.03.2021 г № -
9	картографические материалы Управления Архитектуры и градостроительства Администрации г. Новочеркаска	от 01.10.1990 г № 7-4-3

Рис. 6. Нарушение в реквизите 1 раздела «Исходные данные»

На таблице видно, что в реквизите 1 в отношении использованных при подготовке межевого плана картографических материалов не указаны основные реквизиты документов (масштаб, реквизиты письма о предоставлении картографического материала).

Описанные выше нарушения и примеры правильного заполнения разделов можно представить наглядно (рис. 7).



Рис. 7. Перечень нарушений в разделе «Исходные данные» и примеры правильного заполнения реквизитов

Согласно пункту 38 Требований, формулы, примененные для расчета средней квадратической погрешности (СКП) положения характерных точек границ земельных участков (частей земельных участков) (Mt), указываются в межевом плане в соответствии с требованиями,

определенными органом нормативно-правового регулирования в сфере государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав в соответствии с частью 13 статьи 22 закона о регистрации с подставленными в данные формулы значениями и результатами вычислений [1].

В случаях применения при осуществлении кадастровых работ для определения координат характерных точек границ земельных участков (частей земельных участков) метода спутниковых геодезических измерений с использованием программного обеспечения в графе 3 реквизита 2, в графе 4 реквизита 3 раздела «Сведения о выполненных измерениях и расчетах» может быть указано только значение СКП.

Таким образом, в случае, если для определения координат характерных точек использовался метод спутниковых геодезических измерений (определений), в соответствующих реквизитах межевого плана достаточно указать лишь значение СКП (например, Мт равно 0,1). При использовании остальных методов определения координат характерных точек указывается формула с подставленными значениями и результатами вычислений. Вместе с тем при использовании аналитического метода величина СКП местоположения характерных точек принимается равной величине СКП местоположения характерных точек, используемых для вычислений. Данная норма позволяет сделать вывод, что величина СКП не рассчитывается. Пример типичного нарушения в разделе «Сведения о выполненных измерениях и расчётах» представлен на рис. 8.

3. Сведения о средствах измерений			
№ п/п	Наименование прибора (инструмента, аппаратуры)	Сведения об утверждении типа измерений	Реквизиты свидетельства о поверке прибора (инструмента, аппаратуры)
1	2	3	4
1	Теодолит 4Т30П №31487	5305-15, 10.09.2020	09887188 дата выдачи 11.09.2018
Сведения о выполненных измерениях и расчетах			
1. Метод определения координат характерных точек границ земельных участков и их частей			
№ п/п	Кадастровый номер или обозначение земельного участка, частей земельного участка	Метод определения координат	
1	2	3	
1	61:36:0600005:55:3У1	Метод спутниковых геодезических измерений (определений)	

Рис. 8. Пример нарушений в разделе «Сведения о выполненных измерениях и расчётах»

В данном примере указан метод определения координат характерных точек границ земельных участков и их частей, не соответствующий типу использованного оборудования. К тому же использование одного геодезического оборудования (теодолита) невозможно.

Согласно пункту 74 Требований, раздел «Схема геодезических построений» оформляется в соответствии с материалами измерений, содержащими сведения о геодезическом обосновании кадастровых работ [1]. В разделе «Схема геодезических построений» дается изображение объекта кадастровых работ, расположение пунктов геодезической основы, точек съёмочного обоснования с указанием схемы геодезических построений по их определению относительно пунктов геодезической основы, приемы определения координат характерных точек границы земельного участка относительно точек съёмочного обоснования.

В разделе «Схема геодезических построений» в случае использования для определения координат характерных точек границ земельного участка метода спутниковых геодезических измерений (определений) отражаются схематичное изображение объекта кадастровых работ, пункты геодезической основы, на которых располагались базовые станции, и расстояние от базовых станций до ближайшей характерной точки объекта кадастровых работ.

В случае использования геодезического метода для определения координат характерных точек земельного участка и его частей указывать расстояние от базовой станции до объекта кадастровых работ не требуется, в том числе если определение координаты точек съёмочного обоснования осуществлялось с использованием спутниковой геодезической аппаратуры. При этом в разделе «Сведения о средствах измерения» указываются все приборы и средства измерения, использованные кадастровым инженером при подготовке межевого плана.

В случае, если при подготовке межевого плана используются два метода определения координат, в реквизите 1 раздела «Сведения о выполненных измерениях и расчетах» указывается(ются) только тот(те) метод(ы) определения координат, при помощи которых были определены координаты характерных точек границ земельного участка непосредственно. Метод, при помощи которого определяются точки съёмочного обоснования, описывается в заключении кадастрового инженера. С учетом изложенного на схеме геодезических построений должны быть отражены все используемые пункты ГГС или ОМС, а также примененные приемы определения координат, в том числе промежуточные точки стояния.

Самое частое замечание к разделу «Схема геодезических построений» заключается в том, что он оформляется не в соответствии с материалами измерений, содержащими сведения о геодезическом обосновании кадастровых работ.

Как было сказано выше, при первичном выявлении нарушения кадастровому инженеру выносят предупреждение, при повторном нарушении органы государственного контроля (надзора) в соответствии с частью 5 ст. 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» вправе выдавать предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований при наличии сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе реализации мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Информация о наиболее часто встречающихся нарушениях в межевых планах в области геодезии и картографии доводится управлением до сведения саморегулируемых организаций в целях оказания методической помощи, повышения грамотности кадастровых инженеров, снижения количества таких нарушений, повышения качества документов, на основании которых вносятся сведения об объектах недвижимости в ЕГРН, а также в целях принятия соответствующих мер в отношении кадастровых инженеров, которые указанные ошибки допускают.

Обоснование необходимости системного контроля за состоянием пунктов государственной геодезической системы как единственной правовой основы измерений в процессе кадастровых работ. Основой геодезического обеспечения территории страны является государственная геодезическая сеть. Она представляет собой совокупность геодезических пунктов, расположенных по всей территории и закрепленных на местности специальными центрами, обеспечивающими их сохранность и устойчивость в плане и по высоте в течение длительного времени.

Для повышения эффективности геодезического обеспечения создается новая структура геодезических сетей, ориентированная на максимально возможное использование потенциала спутниковых методов определения координат. Высшим звеном современной ГГС является Фундаментальная астрономо-геодезическая сеть (ФАГС), обеспечивающая реализацию геоцентрической системы координат качественно нового уровня точности и целостность данной системы координат при последующем ее распространении по всей территории России с использованием спутниковых сетей нижестоящих классов точности (ВГС и СГС-1).

Государственные сети триангуляции и полигонометрии 1–4 классов в новой структуре являются сетями сгущения, предназначенными также для сохранения геодезического и картографического потенциала, накопленного в прежние годы. С этой целью выполнено новое уравнивание ГГС 1–4 классов с опорой на пункты ФАГС, ВГС, СГС-1. Результаты этого уравнивания обеспечивают возможность перевода всей системы геодезического и картографического обеспечения страны на использование единой государственной геодезической системы координат ГСК–2011, установленной постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2016 года № 1240 [8]. Новый облик ГГС определяют государственные геодезические сети — ФАГС, ВГС, СГС-1 [8]. ФАГС состоит из постоянно действующих и периодически определяемых пунктов. Все пункты ФАГС фундаментально закреплены с обеспечением долговременной стабильности их положения в плане и по высоте.

Единство координатной основы РФ обеспечивается совместным уравниванием ФАГС, ВГС, СГС-1 и ГГС 1–4 классов. Последнее уравнивание ГГС было проведено в 2011 году в Центральном научно-исследовательском институте геодезии, аэрофотосъемки и картографии (ЦНИИГАиК). Уравнивание выполнялось по принципу от общего к частному. Пункты сетей более высокого класса использовались в качестве опорных при уравнивании сетей более низкого класса. Пункты ФАГС были уравнены в первую очередь. За исходные были приняты пункты ФАГС, включенные в Международную геодезическую службу IGS. Для них уже определены точные положения и скорости тектонических смещений в официальной международной системе координат ITRF 2008.

Количество и расположение таких опорных пунктов на территории России далеко не оптимально, поэтому для придания сети большей жесткости и достоверности координатных определений на первоначальном этапе уравнивания были подключены некоторые пункты IGS, находящиеся на территории сопредельных стран. Среднеквадратические погрешности координат (СКП) уравненных пунктов ФАГС составили 0,1–1,0 см в плане (пункт «Владивосток» — 1,9 см) и 0,2–1,5 см по высоте (пункт «Владивосток» — 2,14 см). Далее с использованием пунктов ФАГС в качестве опорных были уравнены пункты высокоточной геодезической сети (ВГС). Параллельно с опорой на пункты ФАГС и ВГС проводилось уравнивание пунктов СГС-1. Результаты уравнивания были представлены в виде каталога координат пунктов ФАГС, ВГС, СГС-1. Следующий этап уравнивания заключается в том, что с опорой на пункты ФАГС, ВГС и СГС-1 уравнена плановая сеть ГГС 1–4 классов (триангуляции и полигонометрии) как сеть сгущения.

Судя по приведенным данным, большинство субъектов Российской Федерации имеет достаточную плотность пунктов ГГС 1–4 классов для решения всего ряда геодезических задач. Однако эти данные не учитывают фактической утраты пунктов ГГС, которая может быть значительной.

По результатам локальных обследований, выполненных силами Московского аэрогеодезического предприятия (МАГП) по отдельным районам зоны своей ответственности (Владимирская, Калужская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Тверская, Тульская и Ярославская области), утрата пунктов ГГС составляет от 40 до 80%. По данным Средневолжского аэрогеодезического предприятия, утрата пунктов ГГС в Самарской области составляет 70%. В Чеченской Республике в связи с боевыми действиями пункты ГГС 1–4 классов утрачены почти на 100%.

Морской экспедицией 2019 года по обследованию геодезического обеспечения островов и прибрежных районов Северного Ледовитого океана установлено, что в местах расположения гидрометеостанций Росгидромета утрата пунктов ГГС составляет 5–10%. Таким образом, можно сделать вывод о приближенной средней величине утраты пунктов ГГС, которая составляет для европейской части Российской Федерации 50–60%, для северной и центральной частей Уральского и Сибирского федеральных округов, Республики Саха 5–25%, для южной части Уральского и Сибирского федеральных округов, Республики Саха, Дальнего Востока 40–50%.

Что касается Ростовской области, то в результате обследования пунктов ГГС в четвертом квартале 2020 года управлением Росрееста было выявлено, что лишь у 362 пунктов сохранён наружный знак, у 1175 сохранён центр. При этом повреждено 428 центра и 14 наружных знаков, а полностью уничтожено 69 центров и 1294 наружных знака (рис. 9).

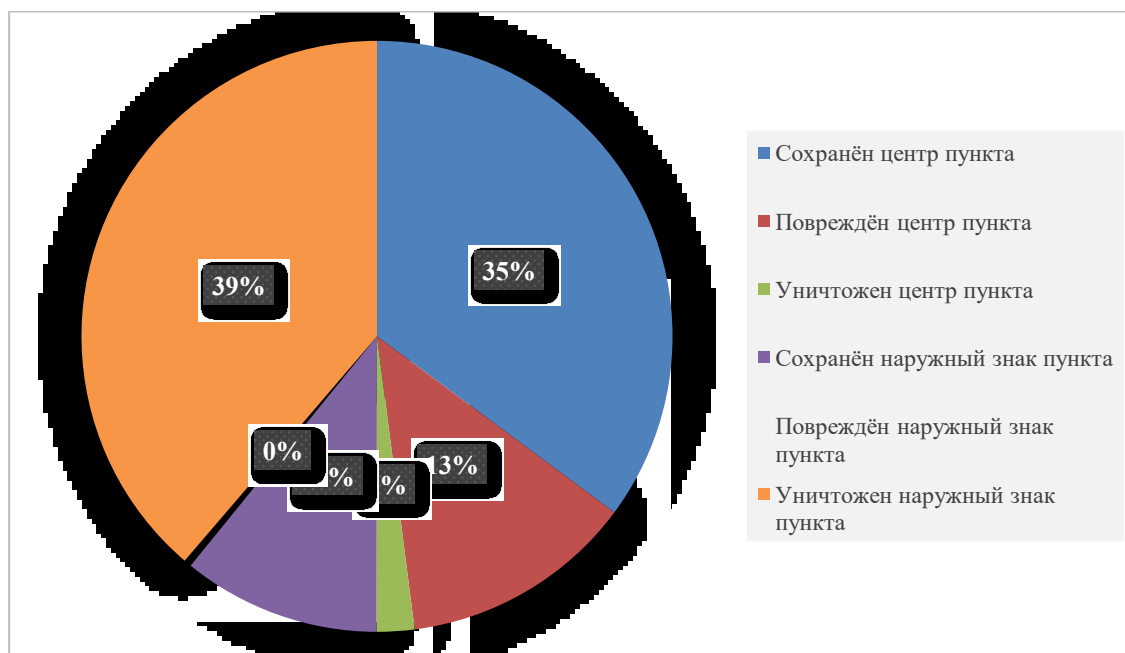


Рис. 9. Информация о состоянии геодезических пунктов за 4 квартал 2020 года

На рисунке видно, что почти у 40% геодезических пунктов, расположенных на территории области, уничтожен наружный знак. Столь неудовлетворительное состояние современной ГГС неизбежно влечет за собой значительное увеличение затрат времени на поиск геодезических пунктов. Государственная геодезическая сеть Российской Федерации является национальным достоянием страны, имеющим огромное оборонное и социально-экономическое значение. Она создавалась в расчете на длительную эксплуатацию. Однако со временем по

разным причинам происходит утрата геодезических центров и реперов. Восстановление их требует вложения значительных финансовых средств. Сейчас задача состоит в том, чтобы утрату геодезических центров и реперов свести к минимуму.

Для этого необходимо изучить причины утраты и наметить меры по ее снижению. Утрата геодезических пунктов характерна практически для всех стран. В борьбе с этим явлением принимались и принимаются различные меры.

Практика показала, что такие меры, как установка предупредительных знаков с уведомлением об административной ответственности в виде штрафа за утрату или заглабление верхних частей центров ниже земной поверхности без установления каких-либо внешних признаков, но с подробным описанием местоположения и надежной геодезической привязкой пунктов к местным предметам, не дали существенного эффекта.

Опыт других стран показывает, что достаточно эффективной мерой является систематический контроль за сохранностью геодезических знаков уполномоченными органами. Проанализировав факторы, приводящие к утрате пунктов ГГС, можно выделить основные из них (рис. 10).

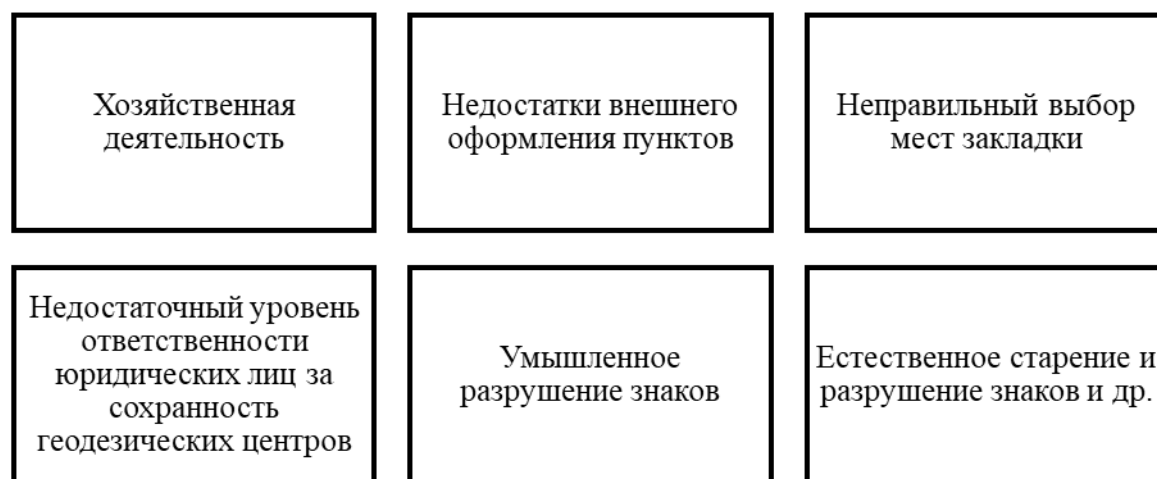


Рис. 10. Основные причины утраты пунктов ГГС

Исходя из проведенного анализа причин утраты геодезических центров реперов, можно сформулировать ряд организационно-технических предложений, направленных на обеспечение сохранности пунктов государственных геодезических сетей. Во-первых, это повышение требований к внешнему оформлению геодезических пунктов с применением специальных средств защиты (защитных сооружений, сигнализации и т. п.). Во-вторых, повышение эффективности правового регулирования вопросов, связанных с обеспечением охраны и доступности геодезических пунктов. В-третьих, совершенствование нормативного регулирования осмотра пунктов уполномоченными лицами не менее одного раза в месяц в целях своевременного выявления утраты или повреждения пунктов. По причине того, что пункты ГГС имеют общегосударственное значение и стратегическое назначение, а также являются геодезической основой ЕГРН, вопросы их сохранности и мониторинга состояния должны быть приоритетным направлением работы управления Росреестра.

Для обеспечения выполнения геодезических работ при осуществлении кадастровой и иной деятельности, а также повышения точности результатов указанных работ физические и юридические лица, органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе создавать геодезические сети специального назначения, в том числе сети дифференциальных

геодезических станций (СДГС), а также одиночных базовых станций (БС), информация с которых используется широким кругом потребителей при выполнении ими геодезических работ в различных сферах деятельности.

Данная геодезическая деятельность регулируется федеральным законом от 30 декабря 2015 года № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

При этом, несмотря на очевидные преимущества использования координатной информации, полученной с использованием сетей СДГС и БС, необходимо учитывать несколько существенных условий, связанных с допущением нарушений обязательных требований в области геодезии и картографии.

Во-первых, вышеуказанные станции должны быть официально зарегистрированы, использование сетей допускается после передачи отчета о создании геодезической сети специального назначения и каталога координат пунктов указанной сети в федеральный фонд пространственных данных.

Во-вторых, такие сети должны быть созданы в установленном порядке уполномоченными на это лицами.

В-третьих, лица, выполняющие работы по созданию СДГС с 1 января 2017 года без наличия лицензии на осуществление геодезической и картографической деятельности, подлежат привлечению к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 4.1. КоАП РФ — осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна).

В-четвертых, использование субъектами геодезической и картографической деятельности при проведении соответствующих работ сетей по созданию СДГС, БС, сведения о которых отсутствуют в ФФПД, является нарушением требований к выполнению геодезических и картографических работ и их результатам.

При создании СДГС без технического проекта, технического отчета лица, имеющие лицензию на осуществление геодезической и картографической деятельности, подлежат привлечению к административной ответственности.

При создании дифференциальных геодезических станций или постоянно действующих базовых станций необходимо заблаговременно (до начала соответствующих работ) получить в управлении Росреестра соответствующую лицензию и по окончании создания осуществить передачу в федеральный фонд пространственных данных отчета о создании такой сети (базовой станции) и каталога (списка) значений координат геодезических пунктов такой сети (станции) с целью соблюдения положений действующего законодательства в сфере геодезии и картографии.

Проблема применения дифференциальных базовых станций для целей кадастровых работ сопряжена с тем, что базовая станция в этом случае не является пунктом опорной межевой сети и зачастую неизвестна точность определения положения этой дифференциальной станции, поскольку пользователь не знает, какие пункты были использованы при калибровке. Кроме того, в крупных городах функционирует несколько дифференциальных станций, которые не всегда объединены в единую сеть, а действуют как отдельные пункты, координаты которых определены в системе WGS-84.

В этой связи говорить о точности применения спутниковых методов в практике кадастровых работ невозможно без решения проблемы обоснования точности дифференциальных базовых станций в системе координат, принятой для целей ведения кадастровой деятельности.

Попытки решения этой проблемы реализованы в изменениях, принятых приказом Минэкономразвития России от 08.12.2015 № 921. В частности, в реквизите 2 раздела «Исходные данные» должны быть указаны сведения не менее чем о трех пунктах государственной геодезической сети или опорной межевой сети, использованных при выполнении кадастровых работ. В реквизит «Исходные данные» в отношении использованных при подготовке межевого плана сведений о геодезической основе для пунктов государственной геодезической сети и пунктов опорной межевой сети указываются наименование и реквизиты документа о предоставлении данных, находящихся в федеральном картографо-геодезическом фонде.

Согласно этим изменениям включать дифференциальную базовую станцию в список исходных пунктов при подготовке межевого плана, как упоминалось ранее, нельзя, если сведения о ней отсутствуют в картографо-геодезическом фонде Росреестра.

Заключение. Кадастровая деятельность выступает первым этапом в процессе формирования достоверных сведений об объектах недвижимости, юридическую силу которым придаёт процедура внесения указанных сведений в Единый государственный реестр недвижимости посредством осуществления учётно-регистрационных действий. Деятельность кадастрового инженера непосредственно влияет на качество сведений об объектах недвижимости, вносимых в ЕГРН. С учетом ответственности, возлагаемой на кадастровых инженеров, их деятельность всесторонне контролируется и регулируется, за нарушения в этой сфере предусматривается как административная, так и уголовная ответственность. Находясь в достаточно жёстких рамках и не имея права на ошибку, кадастровый инженер должен стремиться качественно выполнять свою работу.

Однако на сегодняшний день кадастровыми инженерами допускается большое количество нарушений при подготовке кадастровой документации по причине невнимательности или недостаточной квалификации, что негативно сказывается на процедуре кадастрового учёта и последующей регистрации права на объекты недвижимости. Практика выявления правонарушений в части подготовки кадастровой документации показывает, что своевременное обнаружение нарушений, а также их предотвращение позволят повысить эффективность процесса подготовки кадастровой документации. Одним из самых распространенных нарушений является непредоставление сведений о повреждении пунктов ГГС, использованных при производстве геодезических работ. По причине того, что пункты ГГС имеют общегосударственное значение и стратегическое назначение, а также являются геодезической основой ЕГРН, вопросы их сохранности и мониторинга состояния должны быть приоритетным направлением работы управления Росреестра.

Проведённый анализ состояния пунктов ГГС показал, что большинство из них требует реконструкции, а реальное их состояние напрямую влияет на качество и точность исполнения геодезических работ. Этот факт доказывает необходимость системного их обследования и восстановления, но требуется учесть, что данные действия должны курироваться и реализовываться органами, уполномоченными на контроль геодезических работ. На практике кадастровый инженер вынужден находить альтернативные пути определения характерных точек объекта кадастровых работ, указывая при этом в разделе «Сведения о геодезической основе» кадастровой документации пункты, которые физически утрачены.

Однако данный фактор не снижает степень ответственности кадастрового инженера, и в случае проверки компетентным органом к виновному будут применены санкции. На взгляд авторов, это не совсем правомерно, так как большинство кадастровых инженеров всё же добросовестно выполняют свою работу и являются заложниками данной ситуации в связи с тем,

что восстановление пунктов ГГС является весьма затратным мероприятием, и это провоцирует на проведение обследования таких пунктов некачественно.

В результате проведенного исследования выявлена неправомерность применения дифференциальных станций как единственного опорного пункта при подготовке кадастровой документации, а также доказано, что применение картометрического и аналитического методов определения координат допустимо только при проведении кадастровых работ в отношении объектов, достоверные сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре недвижимости.

Библиографический список

1. Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке : приказ Минэкономразвития РФ от 8 декабря 2015 года № 921 / КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192842/ (дата обращения: 30.04.2021).

2. Журий, В. В. Анализ ошибок, допускаемых при подготовке кадастровой документации / В. В. Журий // Актуальные проблемы науки и техники : мат. нац. науч.-практ. конф. — Ростов-на-Дону, 2020. — 2222 с.

3. О государственной регистрации недвижимости : федер. закон : [принят Государственной Думой 3 июля 2016 года, одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года] / КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661 (дата обращения: 30.04.2021).

4. О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон : [принят Государственной Думой 22 декабря 2015 года, одобрен Советом Федерации 25 декабря 2015 года] / КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191496/ (дата обращения: 30.04.2021).

5. Об установлении Порядка уведомления правообладателями объектов недвижимости, на которых находятся пункты государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, а также лицами, выполняющими геодезические и картографические работы, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на оказание государственных услуг в сфере геодезии и картографии, о случаях повреждения или уничтожения пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети : приказ Росреестра от 21.10.2020 № П/0391 / Гарант.ру : [сайт]. — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74811240/> (дата обращения: 30.04.2021).

6. Госреестр средств измерений / Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений : [сайт]. — URL: <https://fgis.gost.ru/fundmetrology/registry/> (дата обращения: 26.12.2021).

7. Об обеспечении единства измерений : федер. закон : [принят Государственной Думой 11 июня 2008 года, одобрен Советом Федерации 18 июня 2008 года] / КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77904/ (дата обращения: 30.04.2021).

8. Алакоз, В. В. О проблемах геодезического обеспечения кадастра недвижимости и совершенствовании кадастровой деятельности / В. В. Алакоз // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2020. — № 10.

Об авторах:

Тихонова Ксения Владимировна, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), кандидат экономических наук, ktihonova@donstu.ru

Басс Альбина Вячеславовна, студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), albina_bass@mail.ru

Бурдова Дарья Викторовна, ассистент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), arhimedetocila@yandex.ru

Тихонов Дмитрий Андреевич, студент факультета «Промышленное и гражданское строительство» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1)

Authors:

Tikhonova K. V., Associate professor, the Department of "Economics of nature management and cadaster", Don State Technical University (1, Gagarin sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), candidate of economic Sciences, associate professor, kafkadastra@yandex.ru

Bass A. V., student, the Department of «Economics of nature management and cadaster", Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), kafkadastra@yandex.ru

Burdova D. V., student, the Department of «Economics of nature management and cadaster", Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), kafkadastra@yandex.ru

Tikhonov D. A. student, the Faculty of “Industrial and Civil Engineering”, Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), kafkadastra@yandex.ru