

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	2
РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К ОПИСАНИЮ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	3
Общие положения.....	3
ГЛАВА 1. АНАЛИЗ ТРЕБОВАНИЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К ОПИСАНИЮ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	7
1.1. Нормативно-правовое регулирование вопросов установления границ административно-территориальных образований в Российской Федерации.....	7
1.2. Анализ требований градостроительного законодательства Российской Федерации	11
1.3. Анализ требований земельного законодательства Российской Федерации	15
ГЛАВА 2. ОПИСАНИЕ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	23
2.1. Нормативно-правовое регулирование вопросов осуществления геодезической и картографической деятельности в целях установления границ муниципальных образований.....	23
2.2. Использование сведений государственного земельного кадастра в целях установления границ муниципальных образований.....	34
2.3. Инвентаризация земель	39
2.4. Цены и затраты на проведение работ	40
2.5. Проведение землеустройства в целях установления границ муниципальных образований.....	40
2.6. Банк данных землеустроительной документации.....	46
2.7. Порядок установления границ муниципальных образований	47

ВВЕДЕНИЕ

В целях организации местного самоуправления в Российской Федерации, соответствующего принципам, закрепленным в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть установлены границы муниципальных образований.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 85 вышеназванного Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны утвердить границы муниципальных образований до 1 марта 2005 года. При утверждении границ муниципальных образований во исполнение указанных требований допускается утверждение границ муниципальных образований в виде картографического описания (часть 3 статьи 85 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). При этом границы муниципальных образований подлежат описанию и утверждению в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства не позднее 1 января 2009 года.

На территории Томской области в соответствии с требованиями указанного Федерального закона границы муниципальных образований в виде картографического описания утверждены законами области.

Согласно информации о результатах проверки выполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации законодательства в части обеспечения исполнения полномочий органами местного самоуправления, проведенной в 2006 году Контрольным управлением Президента Российской Федерации, за четыре года утверждены в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства только 37,4 процентов границ муниципальных образований. В Северо-Западном федеральном округе границы более 80 процентов муниципальных образований утверждены лишь в виде картографического описания, в Центральном федеральном округе – около 50 процентов, что не соответствует требованиям вышеназванного Федерального закона.

Перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации встает ряд проблем, связанных с отсутствием в градостроительном и земельном законодательстве прямых требований к описанию границ муниципальных образований.

Вашему вниманию предлагаются рекомендации по выполнению требований градостроительного и земельного законодательства к описанию границ муниципальных образований, подготовленные Е.А.Кодиной, А.Н.Широковым, С.Н.Юрковой по заказу Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации государственных полномочий местного самоуправления (М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления, 2006). В указанном издании, в частности, анализируется федеральное законодательство по данной проблематике, содержатся методические рекомендации по описанию границ муниципальных образований в соответствии с требованиями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К ОПИСАНИЮ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Общие положения

В целях организации местного самоуправления в Российской Федерации, соответствующего принципам, закрепленным в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон либо ФЗ № 131), органами государственной власти субъектов Российской Федерации в первую очередь проводились работы по установлению границ муниципальных образований.

Основные требования к срокам и процедуре установления границ муниципальных образований определены пунктом 1 части 1 и частью 3 статьи 85 Федерального закона.

Во-первых, границы устанавливаются в соответствии с требованиями Федерального закона, изложенными как в его Переходных положениях, так и в главе 2, закрепляющей принципы территориальной организации местного самоуправления.

Во-вторых, Федеральный закон позволяет разбить установление границ муниципальных образований на два этапа. На первом этапе, во исполнение Переходных положений Федерального закона, в срок до 1 марта 2005 года органам государственной власти субъектов Российской Федерации было предоставлено право утверждения границ муниципальных образований в виде картографического описания.

Вторым этапом предусматривается необходимость их описания и утверждения в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства. Указанные требования Федерального закона должны быть выполнены не позднее 1 января 2009 года.

Принимая во внимание масштабы проводимой реформы местного самоуправления и ограниченные сроки Переходных положений Федерального закона, практически все субъекты Российской Федерации на первом этапе утвердили границы муниципальных образований в виде картографического описания.

Таким образом, перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в настоящее время стоит задача приведения границ муниципальных образований в соответствие с требованиями градостроительного и земельного законодательства. При этом Федеральный закон опять-таки разбивает ситуацию на два этапа, устанавливая, что в соответствии с градостроительным и земельным законодательством границы муниципальных образований, во-первых, должны быть описаны, а во-вторых, утверждены.

Учитывая перечисленные требования Федерального закона, представляется необходимым:

- систематизировать упомянутые требования градостроительного и земельного законодательства к установлению границ муниципальных образований;
- определиться с понятием описания границ муниципальных образований;
- установить компетенцию и принципы утверждения границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

Отдельно необходимо обратить внимание также на ряд существенных моментов:

1. В федеральном законодательстве в настоящее время отсутствует четко регламентированное определение понятия «картографическое описание» границ.

Единственным актом, в котором используется понятие картографического описания границ земель, является приказ Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16 февраля 1999 года № 66 «О применении системы сводных расчетов при нормировании выбросов», в котором в качестве исходных данных предлагается использовать «ситуационный план города с привязками предприятий, согласованный с организациями, обеспечивающими картографическое описание местности».

Отсутствие в современном федеральном законодательстве установленного определения картографического описания границ, а также тот факт, что согласно положениям статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, позволили органам государственной власти субъектов Российской Федерации произвольно трактовать понятие «картографического описания границ муниципальных образований» при их утверждении.

Уровень детализации картографического описания границ муниципальных образований, его соответствия действующим требованиям градостроительного и земельного законодательства Российской Федерации в различных субъектах Российской Федерации оказался в процессе проведения работ по установлению границ муниципальных образований самым различным.

В ряде субъектов Российской Федерации картографическое описание границ муниципальных образований оказалось максимально приближенным к данным государственного земельного кадастра и действующей системе географических координат. Однако в большинстве случаев картографическое описание границ муниципальных образований, на основании которых указанные границы были утверждены, в настоящее время далеко от требований градостроительного и земельного законодательства.

В этой связи, по сути, большинству субъектов Российской Федерации предстоит достаточно объемная по временным, трудовым и материальным затратам повторная работа по описанию и утверждению границ муниципальных образований теперь уже в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

Учитывая различную степень детализации и достоверности картографического описания границ муниципальных образований в различных субъектах Российской Федерации органам государственной власти и органам местного самоуправления придется решать различный по объему и содержанию перечень задач по приведению картографического описания границ муниципальных образований в соответствие с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

В связи с этим не представляется возможным предложить полностью адаптированные к условиям каждого конкретного субъекта Российской Федерации рекомендации по решению обсуждаемой задачи.

Опираясь на данные пилотных субъектов Российской Федерации, рекомендации отражают наиболее полный набор требований градостроительного и земельного законодательства, которые необходимо реализовать в целях описания и утверждения границ муниципальных образований.

2. Дополнительным фактором, оказывающим существенное воздействие на решение вопроса утверждения границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства, является отсутствие на сегодняшний день утвержденных в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства границ большинства субъектов Российской Федерации. По данным Федерального агентства кадастра объектов недвижимого имущества, лишь только около 30% субъектов Российской Федерации имеют утвержденные в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства границы. Довольно значительное количество субъектов Российской Федерации находятся в стадии решения разногласий в части сопредельных территорий, что не позволяет им завершить процесс установления границ субъектов Российской Федерации.

Между тем отсутствие границ между Республикой Ингушетия, Чеченской Республикой, Республикой Северная Осетия-Алания позволяет декларировать органам государственной власти указанных субъектов Российской Федерации невозможность проведения мероприятий по внедрению ФЗ № 131.

Указанное обстоятельство безусловно создает определенные проблемы с установлением границ тех муниципальных образований, границы которых совпадают с границами субъектов Российской Федерации или границами Российской Федерации. Осуществить работы по утверждению границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства можно только в увязке с проведением работ по подобному утверждению границ субъектов Российской Федерации.

3. Отдельной проблемой, влияющей на процесс установления границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства является вопрос разграничения государственной собственности на землю.

Начатые в начале 2002 года работы по разграничению государственной собственности на землю до настоящего времени позволили определиться с правом собственности не более чем на 8% земель, подлежащих разграничению между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Оставшиеся земли, находящиеся в государственной собственности и подлежащие разграничению до настоящего времени, остаются не оформленными в соответствии с требованиями земельного законодательства. Последнее создает некоторые сложности в определении границ земельных участков, по которым должна пройти граница муниципального образования.

Вместе с тем следует отдельно подчеркнуть, что установление границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства ни в коей мере не означает передачу всех земель в составе утвержденных границ в собственность муниципального образования.

Согласно нормам Земельного кодекса Российской Федерации органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение только земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

В связи с этим вопрос установления границ муниципальных образований не заменяет требований федерального законодательства по разграничению государственной собственности на землю.

4. Также самое непосредственное влияние на процесс установления границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства оказывает кампания, развернутая в настоящее время во всех субъектах Российской Федерации по проведению кадастровой оценки земель для целей взимания земельного налога.

Анализ хода выполнения государственной кадастровой оценки земель в Российской Федерации показывает, что указанные работы завершены в целом на основных бюджетобразующих категориях земель. В субъектах Российской Федерации ведутся завершающие этапы оценочных работ на категориях земель, которые не имеют существенного значения с точки зрения налогообложения.

Сформированные в процессе кадастровой оценки земель сведения позволят органам местного самоуправления выявить наиболее привлекательные с точки зрения налогообложения земельные участки, определить круг основных налогоплательщиков по земельному налогу и сформировать на базе имеющейся информации основные характеристики земель, включаемые в процессе работ по утверждению границ в состав территории муниципального образования.

5. Учитывая высокую затратность работ по приведению границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства отдельным вопросом для успешного решения поставленных в рассматриваемой области задач органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления будет необходимо определиться с источниками финансирования.

При этом следует иметь в виду, что нормы российского права, ранее устанавливавшие целевое назначение получаемых средств от взимания земельного налога, в настоящее время существенно изменились. Земельный налог, согласно нормам Налогового кодекса Российской Федерации, отнесен к местным налогам, право установления, взимания и предоставления льгот по которым предоставлено органам местного самоуправления.

Принимая во внимание тот факт, что с 2006 года в Российской Федерации начинают действовать новые требования к взиманию земельного налога, установленные

главой 31 Налогового кодекса Российской Федерации, на первоначальном этапе внедрения указанных требований можно прогнозировать появление некоторых проблем с его начислением и взиманием.

Следовательно, ориентировки на решение вопроса финансирования утверждения границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства за счет средств, поступающих от уплаты земельного налога, могут не оправдаться. Отсюда вопрос финансирования указанных работ по-прежнему остается значимым и не решенным на федеральном уровне.

6. Расхолаживающим фактором в вопросе утверждения границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства является отсутствие предусмотренной в федеральном законодательстве ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за невыполнение требований земельного законодательства в части установления границ.

7. Несовершенство федерального законодательства в части регламентирования процедуры установления границ административно-территориальных образований также создает определенные проблемы в решении вопроса утверждения границ муниципальных образований.

На сегодня в российском законодательстве, по сути, отсутствуют сколько-нибудь конкретные нормы, устанавливающие порядок и процедуры утверждения границ муниципальных образований.

Вместе с тем в настоящее время ведется разработка ряда нормативных правовых актов, в которых будет восполнен имеющийся пробел.

Данные рекомендации опираются на действующие нормы градостроительного и земельного законодательства, в соответствии с которыми до 1 января 2009 года должны быть описаны и утверждены границы муниципальных образований.

ГЛАВА 1. АНАЛИЗ ТРЕБОВАНИЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К ОПИСАНИЮ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

1.1. Нормативно-правовое регулирование вопросов установления границ административно-территориальных образований в Российской Федерации

Регулирование вопросов установления границ административно-территориальных образований в Российской Федерации осуществляется целым рядом нормативных правовых актов различных отраслей права, таких, как градостроительное, земельное, гражданское, административное и иное специальное законодательство.

Конституция Российской Федерации устанавливает ряд положений, касающихся границ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Определение статуса и защита государственной границы относятся статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации.

В части границ субъектов Российской Федерации Конституция Российской Федерации устанавливает, что границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия (статья 67).

Утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации, согласно статье 102 Конституции Российской Федерации, относится к ведению Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Кроме того, обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной думой федеральные законы по вопросам статуса и защиты государственной границы Российской Федерации (статья 106).

Для границ муниципальных образований Конституция Российской Федерации предусмотрела норму статьи 131, согласно которой изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Основные требования к установлению границ муниципальных образований содержатся в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Указанный федеральный закон увязывает решение вопроса утверждения границ муниципальных образований с выполнением требований, содержащихся в градостроительном и земельном законодательстве Российской Федерации.

Разумеется, будет правомерно утверждать, что полномочия, порядок описания границ, условия и процедуры, необходимые для описания и утверждения границ, содержатся в нормативных правовых актах, составляющих, градостроительное и земельное законодательство Российской Федерации.

Вместе с тем, в свою очередь, указанные отрасли права самым непосредственным образом корреспондируются с нормативными правовыми актами, входящими в систему иных отраслей российского законодательства. В целом можно отметить, что правовое регулирование отношений при проведении землеустройства осуществляется федеральными законами, постановлениями Правительства Российской Федерации, приказами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, методическими рекомендациями, инструктивными, разъяснительными актами и иными документами.

Общая структура нормативных правовых актов, положения которых затрагивают вопросы, связанные с установлением границ административно-территориальных образований, приведена ниже.

Следует также отметить, что в настоящее время в российском законодательстве отсутствует нормативный правовой акт, регламентирующий вопросы установления границ административно-территориальных образований в Российской Федерации и муниципальных образований. В связи с этим решение вопроса установления границ муниципальных образований в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возможно лишь на основе применения значительного количества нормативных правовых актов и документов, устанавливающих те или иные процедуры, которые следует применять при выполнении работ по установлению границ.

Таблица 1

**ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ,
РЕГУЛИРУЮЩИХ ВОПРОСЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СООТВЕТСТВИИ С
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ И ЗЕМЕЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ**

№ пп	Наименование нормативного правового акта
1	Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
2	Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
3	Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ
4	Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»
5	Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ
6	Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»
7	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ
8	Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ
9	Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве»
10	Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии»
11	Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»
12	Федеральный закон от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»
13	Федеральный закон от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю»
14	Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»
15	Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»
16	Федеральный закон от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»
17	Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 12 июля 1993 года № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам» с Положением о порядке проведения инвентаризации земель
18	Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 1996 года № 853 «О порядке утверждения положений о федеральном, территориальном и ведомственном картографо-геодезических фондах и перечней включаемых в них материалов и данных»
19	Постановление Правительства Российской Федерации от 7 октября 1996 года № 1170 «Об утверждении Положения об охранных зонах и охране геодезических пунктов на территории Российской Федерации»

№ пп	Наименование нормативного правового акта
20	Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 года № 1578 «О геодезических и картографических работах федерального назначения в 1998-2000 годах»
21	Приказ Госкомзема Российской Федерации от 30 августа 1999 года № 30 «Об утверждении состава Центральной экспертной комиссии по лицензированию геодезической и картографической деятельности»
22	Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2000 года № 273 «Об утверждении Положения о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью»
23	Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2000 года № 568 «Об установлении единых государственных систем координат»
24	Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2000 года № 669 «Об утверждении Положения о федеральном картографо-геодезическом фонде» с Перечнем материалов и данных, включаемых в состав федерального картографо-геодезического фонда
25	Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2002 года № 273 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства»
26	Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2002 года № 360 «О лицензировании деятельности в области геодезии и картографии»
27	Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 года № 396 «Об утверждении Положения о проведении территориального землеустройства»
28	Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства»
29	Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2004 года № 386 «О Федеральном агентстве геодезии и картографии»
30	Постановление Правительства Российской Федерации № 418 от 19 августа 2004 года «Об утверждении положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости»
31	Постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2004 года № 726 «О порядке распоряжения исключительным правом Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности в области геодезии и картографии»
32	Приказ Роскомзема от 2 августа 1993 года № 38 «О проведении инвентаризации земель»
33	Приказ Роскомзема от 26 апреля 1994 года № 33 «Об утверждении Указаний по определению стоимости работ по инвентаризации земель городов и других населенных пунктов»
34	Приказ Роскартографии от 4 августа 2000 года № 99-пр «Об утверждении Положения о Системе сертификации геодезической, топографической и картографической продукции»
35	Порядок ведения государственного реестра земель кадастрового района. Раздел «Земельные участки» (утв. приказом Росземкадастра от 15 июня 2001 года № П/119)
36	Приказ Роскартографии от 5 августа 2002 года № 114-пр «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления в пользование и использования материалов и данных федерального картографо-геодезического фонда»
37	Приказ Росземкадастра от 2 октября 2002 года № П/327 «Об утверждении требований к оформлению документов о межевании, представляемых для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет»
38	Приказ Роскартографии от 6 июня 2003 года № 97-пр «Об утверждении Положения о порядке передачи гражданами и юридическими лицами в федеральный картографо-геодезический фонд копий геодезических и картографических материалов и данных»
39	Приказ Росземкадастра от 30 октября 2003 года № П/331 «О проведении учета и паспортизации документов, включенных в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства»
40	Положение о территориальных органах Федерального агентства геодезии и картографии (утв. приказом Роскартографии от 13 мая 2005 года № 84-пр)
41	Инструкция о порядке осуществления государственного геодезического надзора в Российской Федерации (утв. Роскартографией 15 октября 1993 г.) (ГКИНП-17-002-93)
42	Инструкция по межеванию земель (утв. Роскомземом 8 апреля 1996 г.)

№ пп	Наименование нормативного правового акта
43	Методические указания по проведению землеустройства и подготовки документов для проведения государственного кадастрового учета земельных участков при разграничении государственной собственности на землю ЕСДЗем. 16-10-02-07-02 (утв. Росземкадастром 2 июля 2002 г.)
44	Методические рекомендации по проведению землеустройства при образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства (утв. Росземкадастром 17 февраля 2003 г.)
45	Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства (утв. Росземкадастром 17 февраля 2003 г.)
46	Методические рекомендации по составлению проектов территориального землеустройства в случае перераспределения сельскохозяйственных угодий, используемых сельскохозяйственными организациями и (или) находящихся в общей долевой собственности (утв. Росземкадастром от 26 января 2004 г.)
47	Правила оформления кадастрового плана земельного участка № ГЗК-1-Т.О-04-01-01 (утв. Росземкадастром 10 апреля 2001 г.)
48	Правила оформления кадастрового плана территории для расчета кадастровой стоимости земельных участков (утв. Росземкадастром 5 марта 2004 г.)
49	Определение основных понятий видов нарушений земельного законодательства (утв. Роскомземом 29 марта 1994 г. № 3-14-1/404)
50	Письмо Роскартографии от 25 марта 1996 года № 3-02-670 с развернутым перечнем сведений, подлежащих засекречиванию по системе Федеральной службы геодезии и картографии России и перечнем сведений по геодезии, топографии, картографии, аэросъемке и их носителей, отнесенных к служебной информации ограниченного распространения с пометкой «Для служебного пользования»
51	Письмо Росземкадастра от 1 октября 2002 года № ВК/477 «О государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства»
52	Письмо Росземкадастра от 4 февраля 2003 года № СС/190 «О предоставлении в пользование документов государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства»
53	Письмо Росземкадастра от 28 февраля 2003 года № АО/54 «О применении «Инструкции о межевании земель»
54	Письмо Росземкадастра от 11 апреля 2003 года № СС/272 «О проверке документов, представляемых для государственного кадастрового учета земельных участков»
55	Письмо Росземкадастра от 24 июля 2003 года № СС/628 «О хранении документов, включенных в государственный фонд данных»

Поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относятся и градостроительное и земельное право, существенным моментом при решении рассматриваемых вопросов является тот факт, что нормативное правовое регулирование установления границ муниципальных образований может также осуществляться законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Законодательное регулирование градостроительных и земельных отношений зачастую существенно различно в различных субъектах Российской Федерации. В связи с этим единые рекомендации по применению нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации в части регулирования вопросов земельного и градостроительного права, сформулировать достаточно сложно.

В любом случае, поскольку законодательство субъектов Российской Федерации не может противоречить федеральному законодательству, основные рекомендации, посвященные вопросам установления границ муниципальных образований будут базироваться на нормах федерального права.

1.2. Анализ требований градостроительного законодательства Российской Федерации

В настоящее время градостроительное законодательство Российской Федерации претерпевает серьезные изменения. Если в недавнем прошлом в указанной отрасли права действовали ряд федеральных законов и развивающих их подзаконных актов, то в настоящее время ситуация с регулированием градостроительной деятельности кардинально изменилась.

30 декабря 2004 года в целом вступила в силу новая редакция Градостроительного кодекса Российской Федерации. Одновременно Федеральным законом «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» установлена многоступенчатая процедура введения в действие отдельных положений указанного кодекса, регламентирующая возможность введения отдельных его положений вплоть до 2010 года.

Действующие ранее в области градостроительства нормативные правовые акты были либо признаны утратившими силу, либо должны быть приведены в соответствие с требованиями новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, целый ряд положений новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации требует дополнительной разработки и принятия подзаконных актов, развивающих те или иные нормы кодекса.

Таким образом, учитывая, что градостроительное право Российской Федерации в настоящее время находится в стадии становления, анализ требований градостроительного законодательства возможно провести, лишь опираясь на положения новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Согласно статье 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности состоит из указанного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Кодекс предусматривает возможность издания по вопросам градостроительной деятельности законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также муниципальных правовых актов.

Каких-либо нормативных правовых актов, принятых в развитие новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации в Российской Федерации в настоящее время не действует.

При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить Градостроительному кодексу.

Под градостроительной деятельностью понимается деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселении, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории и иных видов деятельности.

Учитывая, что описание и утверждение границ муниципальных образований безусловно относится к деятельности по развитию и планированию территории, то следует иметь в виду, что под территориальным планированием Градостроительный кодекс Российской Федерации понимает планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий.

К основным принципам градостроительной деятельности кодекс относит:

1) обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования;

2) обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности.

Деятельность по описанию и утверждению границ муниципальных образований как один из видов градостроительной деятельности должна проводиться органами

государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с указанными принципами.

Определяясь с полномочиями органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, необходимо отметить, что Градостроительный кодекс Российской Федерации не относит ни к одному из уровней публичной власти Российской Федерации полномочия по описанию и утверждению границ муниципальных образований. Однако из смысла установленных в статье 8 Кодекса полномочий органов местного самоуправления следует, что поскольку подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений и районов, а также утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования поселений документации по планировке территории отнесены к полномочиям органов местного самоуправления, то и рассматриваемый в рекомендациях вид деятельности по описанию границ муниципальных образований должен быть отнесен к полномочиям этих органов.

При этом и требования Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и положения части 6 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации прямо указывают на необходимость утверждения границ муниципальных образований законом субъекта Российской Федерации.

Отдельно следует обратить внимание на то, что и статья 84 Земельного кодекса Российской Федерации относит утверждение и изменение черты городских, сельских поселений к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением утверждения черты городов Москва и Санкт-Петербург и границ закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО).

Следует заметить, что для муниципальных образований, наделенных статусом городских округов и являющихся закрытыми административно-территориальными образованиями, Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» устанавливает отличный от всех других муниципальных образований порядок установления границ. Границы ЗАТО устанавливаются указом Президента Российской Федерации, и нормы об установлении границ ЗАТО не содержат на сегодняшний день ссылок на их обязательное соответствие требованиям градостроительного и земельного законодательства.

Кроме того, в федеральном законодательстве еще для одного типа муниципальных образований, также являющихся городскими округами, используется иной, отличный от всех других муниципальных образований Российской Федерации, порядок установления границ. В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 7 апреля 1999 года «О статусе наукограда Российской Федерации» установление и изменение границы наукограда осуществляются в порядке, определенном законом субъекта Российской Федерации.

При этом субъект Российской Федерации может не устанавливать обязанности установления границ наукоградов в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства, ограничившись их картографическим описанием.

Таким образом, по отношению как минимум к двум видам муниципальных образований – закрытым административно-территориальным образованиям и наукоградам – федеральное законодательство содержит изъятия из общего порядка установления границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

Статья 84 Земельного кодекса Российской Федерации определяет, что черта городских, сельских поселений представляет собой внешние границы земель городских, сельских поселений, отделяющие эти земли от земель иных категорий. Установление черты поселений проводится на основании утвержденной градостроительной и землеустроительной документации, а проект черты поселения относится к градостроительной документации.

Таким образом, непреложным следует признать факт того, что утверждение границ муниципальных образований за редким исключением отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Рассматривая далее вопрос описания границ муниципальных образований для их дальнейшего утверждения, следует заметить, что норм федерального

законодательства, прямо устанавливающих полномочия того или иного уровня власти на описание границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного законодательства, в Градостроительном кодексе Российской Федерации нет. Однако безусловно, что в контексте норм указанного кодекса данная деятельность должна быть отнесена к деятельности по территориальному планированию, которое вправе осуществлять как органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, так и органы местного самоуправления.

Для более детального рассмотрения вопроса территориального планирования, в составе которого возможно осуществление мероприятий по описанию границ муниципальных образований, необходимо уточнить назначение и содержание документов территориального планирования.

Согласно статье 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации территориальное планирование направлено на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Документы территориального планирования подразделяются на:

- 1) документы территориального планирования Российской Федерации;
- 2) документы территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- 3) документы территориального планирования муниципальных образований.

Казалось бы, документы территориального планирования Российской Федерации не оказывают влияния на вопрос установления границ муниципальных образований. Вместе с тем часть 3 статьи 11 Градостроительного кодекса Российской Федерации устанавливает, что подготовка проектов схем территориального планирования Российской Федерации осуществляется на основании положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования субъектов Российской Федерации, документах территориального планирования муниципальных образований, а также с учетом предложений заинтересованных лиц. Последние документы, в свою очередь, должны содержать сведения о границах муниципальных образований.

Кроме того, согласно части 6 статьи 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации на картах (схемах), содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации, отображаются границы не только субъектов Российской Федерации, границы закрытых административно-территориальных образований, границы особых экономических зон, но и границы муниципальных образований.

При этом порядок согласования документов территориального планирования Российской Федерации предусматривает учет мнения муниципальных образований.

Таким образом, необходимо заметить, что Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает прямую зависимость между подготовкой документов территориального планирования Российской Федерации и наличием установленных в рамках территориального планирования муниципальных образований границ муниципальных образований.

В части уточнения понятий документов территориального планирования субъектов Российской Федерации следует обратить внимание на то, что на картах (схемах) в составе материалов по обоснованию проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации отображаются предложения по территориальному планированию, которые должны включать в себя карты (схемы) планируемого изменения границ муниципальных образований. Указанные изменения должны быть согласованы в установленном порядке с органами местного самоуправления. В дальнейшем Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает утверждение схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что хотя изменения границ муниципальных образований должны отражаться в схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации

Федерации, которые утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, сами границы муниципальных образований, как было замечено выше, утверждаются законом субъекта Российской Федерации.

Обращаясь к вопросу реализации органами местного самоуправления полномочий по территориальному планированию необходимо заметить, что согласно статье 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации документами территориального планирования муниципальных образований являются:

- 1) схемы территориального планирования муниципальных районов;
- 2) генеральные планы поселений;
- 3) генеральные планы городских округов.

Состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов установлен Градостроительным кодексом Российской Федерации. В кодексе также обращается внимание на возможность регулирования вопросов территориального планирования муниципальных образований законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Единственное ограничение в правовом регулировании сводится к тому, что порядок согласования документов территориального планирования муниципальных образований, состав и порядок работы согласительной комиссии должен быть установлен Правительством Российской Федерации. В настоящее время указанный порядок отсутствует.

В связи с тем, что согласно части 4 статьи 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации документы территориального планирования муниципальных образований могут являться основанием для изменения границ муниципальных образований в установленном порядке, следует иметь в виду, что содержание документов территориального планирования муниципальных образований непосредственно влияет на процесс установления границ муниципальных образований.

Таким образом, в случае наличия у муниципальных образований документов территориального планирования они могут служить исходными документами, на основании которых должны проводиться работы по описанию и утверждению границ.

В случае отсутствия документов территориального планирования муниципальных образований Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает целый комплекс процедур по подготовке и утверждению схемы территориального планирования, ее согласованию, реализации, а также по подготовке, согласованию и утверждению генеральных планов поселений.

Учитывая, что наличие документов территориального планирования муниципальных образований хотя и не является обязательным условием для утверждения границ муниципальных образований, однако может быть одним из основных документов, обосновывающих решения по их разграничению, следует иметь в виду, что работы по установлению границ муниципальных образований было бы целесообразно предварить подготовкой документов территориального планирования.

В случае трудностей с проведением указанных работ статья 27 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривает возможность совместной подготовки проектов документов территориального планирования федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе выступать с инициативой о совместной подготовке проектов документов территориального планирования муниципального образования.

Следует отметить, что Градостроительный кодекс Российской Федерации, помимо определения «территориального планирования» (глава 3 Кодекса), предусматривает также и необходимость проведения отдельных процедур по «планировке территории» (глава 5 Кодекса).

В связи с этим, рассмотрев выше требования градостроительного законодательства к территориальному планированию, следует также остановиться и на требованиях к планировке территории, поскольку согласно части 9 статьи 42 Градостроительного кодекса проекты планировки территории, так же как и документы

территориального планирования, являются основой для разработки проектов межевания территории (понятие «межевание территории» будет приведено в анализе земельного законодательства), которые и являются основными документами по описанию границ административно-территориальных образований в Российской Федерации.

Планировка территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов.

Границы, которые устанавливаются в проектах планировки территории и которые возможно использовать при описании границ муниципальных образований, должны отражаться на чертежах планировки территории, содержащих:

- а) красные линии;
- б) линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктуры;
- в) границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, иных объектов капитального строительства.

Поскольку, согласно положениям статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации, документация по планировке территории разрабатывается в отношении застроенных или подлежащих застройке участков, то в случае, если границы муниципальных образований совпадают с границами таких участков, указанные документы по планировке территории могут быть использованы при описании границ муниципальных образований.

Градостроительный кодекс Российской Федерации также позволяет при подготовке документации по планировке территории осуществлять разработку проектов планировки территории, проектов ее межевания и градостроительных планов земельных участков.

В виде отдельного документа в составе проектов планировки территории осуществляется подготовка проектов межевания застроенных территории в целях установления границ как застроенных, так и незастроенных земельных участков.

Исходя из анализа норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, можно констатировать, что для описания границ муниципальных образований позволительно использовать любые документы территориального планирования, планировки описываемой территории.

При этом жестких требованиях к процедурам описания границ муниципальных образований действующее градостроительное законодательство не содержит, поскольку они установлены в земельном законодательстве Российской Федерации.

1.3. Анализ требований земельного законодательства Российской Федерации

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» одним из условий утверждения границ муниципальных образований ставит необходимость их описания в соответствии с земельным законодательством.

Земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и состоит из Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать Земельному кодексу Российской Федерации.

Земельные отношения в Российской Федерации могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, решениями, принимаемыми Правительством Российской Федерации, регулирующими земельные отношения, в

пределах полномочий, определенных Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

На основании и во исполнение Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

В настоящее время земельное право Российской Федерации представляет собой довольно значительный массив федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, ведомственных и иных нормативных правовых актов.

Однако в контексте решения вопроса об описании и утверждении границ муниципальных образований прежде всего следует руководствоваться нормами Земельного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О землеустройстве», а также принятых в их развитие подзаконных актов, перечень которых приведен выше в таблице.

Рассматривая нормы земельного законодательства, следует отметить, что участниками земельных отношений, согласно статье 5 Земельного кодекса Российской Федерации, являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Объектами земельных отношений являются:

- 1) земля как природный объект и природный ресурс;
- 2) земельные участки;
- 3) части земельных участков.

Земельный участок как объект земельных отношений – это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Мероприятия по описанию и удостоверению границ земельных участков земельное законодательство относит к процедуре землеустройства, основные требования к проведению которого закреплены в Федеральном законе «О землеустройстве».

Указанный Федеральный закон регулирует комплекс вопросов как публичного, так и частного характера, общественных отношений, возникающих в процессе обеспечения рационального использования земель.

Землеустройство проводится по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.

Землеустройство включает в себя правовые, организационно-хозяйственные, экономические, технологические и технические мероприятия и разделяется на два вида:

- территориальное землеустройство;
- внутрихозяйственное землеустройство.

Внутрихозяйственное землеустройство не регулирует вопросы установления границ административно-территориальных образований, поскольку направлено на проведение системы мероприятий (действий) по организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, приравненными к ним, в целях обеспечения их традиционного образа жизни.

В свою очередь территориальное землеустройство - это система мероприятий (действий) по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования и охраны земель, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности. Таким образом, вопросы описания и установления границ муниципальных образований относятся к сфере территориального землеустройства.

Территориальное землеустройство распространяется на все земли независимо от целевого назначения, форм собственности и использования.

Коллизия заключается в том, что статья 3 Федерального закона «О землеустройстве», устанавливая случаи, при которых землеустройство проводится в обязательном порядке, не предусмотрела обязанности проведения землеустройства при установлении границ административно-территориальных образований.

Обязательность проведения процедур землеустройства распространяется лишь на случаи изменения границ объектов землеустройства.

В связи с этим федеральное законодательство обязывает проводить комплекс мероприятий по описанию и установлению границ муниципальных образований лишь в случае их изменения. В случае возникновения новых объектов землеустройства, к которым относятся и муниципальные образования, землеустройство проводится по решению органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, на что указывают положения статьи 4 Федерального закона «О землеустройстве».

Учитывая значимость проведения работ по землеустройству не только для публичных образований в Российской Федерации, но и для граждан и юридических лиц, Федеральный закон «О землеустройстве» находит широкое применение на территории Российской Федерации и сопровождается целым спектром подзаконных нормативных актов.

Конкретные полномочия по проведению землеустройства на основании законодательства Российской Федерации были делегированы федеральному органу исполнительной власти, которым в настоящее время согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 19 августа 2004 года № 418 является Федеральное агентство кадастра объектов недвижимого имущества и его территориальные органы.

В ведении Федерального агентства кадастра объектов недвижимости до утверждения Правительством Российской Федерации перечня подведомственных организаций федеральных органов исполнительной власти находятся организации, находившиеся в ведении Федеральной службы земельного кадастра России, а также организации, осуществляющие деятельность по ведению градостроительного кадастра, техническому учету и инвентаризации объектов капитального строительства, находящихся в ведении Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки и мониторингу земель, а также по государственному земельному контролю.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости организует:

– проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также территориального землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;

– подготовку землеустроительных материалов для установления государственной границы Российской Федерации, границ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– ведение государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;

– государственный мониторинг земель в Российской Федерации, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы;

– утверждение карт (планов) и материалов межевания объектов землеустройства;

– осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Возникает вопрос о полномочиях субъектов Российской Федерации. По смыслу статьи 5 Федерального закона «О землеустройстве» полномочия в области землеустройства имеют и субъекты Российской Федерации. Их полномочия могут быть установлены и конкретизированы их собственным законодательством, тем более что земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

При дальнейшем рассмотрении вопросов проведения территориального землеустройства необходимо обратить внимание на то, что технические условия и требования проведения землеустройства разрабатываются на основании соответствующих нормативных правовых актов и являются обязательными для исполнения при проведении землеустройства и осуществлении государственной экспертизы землеустроительной документации.

На данный момент на федеральном уровне нет нормативных правовых актов, определяющих технические условия и требования проведения землеустройства. В целях восполнения имеющегося пробела действует целый ряд инструктивных, методических, разъясняющих материалов и документов, не имеющих обязательной силы, но позволяющих определиться с перечнем необходимых процедур для проведения землеустройства.

Проведение землеустройства, в том числе описание границ муниципальных образований, должно начинаться с изучения состояния земель, входящих в границы муниципального образования.

Изучение состояния земель в случае установления границ муниципальных образований включает в себя следующие виды работ:

- геодезические и картографические работы;
- обследования и изыскания;
- оценка качества земель;
- инвентаризация земель.

А) Геодезические и картографические работы – это процесс создания геодезической и картографической продукции, материалов и данных. Собственно геодезия – это область отношений, возникающих в процессе научной, технической и производственной деятельности по определению фигуры, размеров, гравитационного поля Земли, координат точек земной поверхности и их изменений во времени.

Картография – также область отношений, возникающих в процессе научной, технической и производственной деятельности по изучению, созданию и использованию картографических произведений, главной частью которых являются картографические изображения.

Указанные виды деятельности регулируются Федеральным законом «О геодезии и картографии». Этот Закон выделяет два вида геодезических и картографических работ: федерального назначения и специального (отраслевого) назначения. В свою очередь, работы федерального назначения имеют общегосударственное и межотраслевое назначение, а работы специального (отраслевого) назначения предназначены субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, отдельным отраслям хозяйства, гражданам и юридическим лицам.

К геодезическим и картографическим работам специального (отраслевого) назначения относятся:

- создание и обновление топографических планов, предназначенных для составления генеральных планов участков строительства различных объектов, подземных сетей и сооружений, привязки зданий и сооружений к участкам строительства, а также для выполнения иных специальных работ;
- создание и ведение географических информационных систем специального назначения;
- создание тематических карт, планов и атласов специального назначения в графической, цифровой и иных формах, издание этих карт, планов и атласов;
- геодезические, топографические, аэросъемочные и другие специальные работы при инженерных изысканиях, строительстве и эксплуатации зданий и

сооружений, межевании земель, ведении кадастров, иных изысканиях и специальных работах;

– выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по направлениям, указанным в настоящем пункте.

Материалы геодезических и картографических работ - это геодезические, картографические, топографические, гидрографические, аэрокосмические, гравиметрические материалы и данные, в том числе в цифровой форме. Они получают в результате осуществления геодезической и картографической деятельности и находятся на хранении в федеральных органах исполнительной власти, в подведомственных этим федеральным органам организациях и образуют государственный картографо-геодезический фонд Российской Федерации.

Государственный геодезический надзор за геодезической и картографической деятельностью в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2004 года № 386 осуществляет Федеральное агентство геодезии и картографии России и его территориальные инспекции.

Геодезические и картографические работы относятся к лицензируемым видам деятельности. Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 1995 года № 1230 (в ред. от 3 октября 2002 г.) «Об утверждении Положения о лицензировании проектно-изыскательских работ, связанных с использованием земель» лицензируются следующие виды геодезической и картографической деятельности в составе проектно-изыскательских работ при проведении землеустройства и ведении государственного земельного кадастра:

– проведение комплекса работ по межеванию земель с установлением (восстановлением) на местности границ административно-территориальных образований и земельных участков владельцев земли по единой государственной системе, оформление планов (чертежей) границ земельных участков и документов, удостоверяющих право на землю;

– инвентаризация земель всех категорий, в том числе городов и других поселений;

– проведение кадастровых съемок, землеустроительных, почвенных и геоботанических обследований;

– ведение банков цифровых и электронных кадастровых и тематических карт и планов состояния и использования земель;

– осуществление работ по созданию земельно-информационных систем, ведению автоматизированных банков (фондов) данных государственного земельного кадастра, мониторинга земель и землеустройства;

– проведение работ по составлению и обновлению в графическом и цифровом видах кадастровых и тематических карт, планов и атласов состояния и использования земель, подготовка их к изданию.

Одним из важнейших видов исследований, необходимых для подготовки материалов по описанию и утверждению границ муниципальных образований является инвентаризация земель, под которой подразумеваются учет и оценка земель, с выявлением ее принадлежности, описанием ее основных признаков и определением технического состояния.

Инвентаризация земель проводится для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности), выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным землепользованием, других характеристик земель.

Сегодня действует ряд ведомственных актов Роскомзема, принятых в начале 90-х годов и устанавливающих порядок проведения инвентаризации отдельных категорий земель с целью определения возможности предоставления их гражданам для индивидуального жилищного строительства, садоводства, личного подсобного хозяйства и иных целей.

Приказом Роскомзема от 2 августа 1993 года № 38 «О проведении инвентаризации земель» госкомземы республик в составе Российской Федерации, комземресурсы краев, областей должны были обеспечить проведение инвентаризации земель в установленные сроки.

Материалы проведенной инвентаризации земель должны помочь описанию и утверждению границ муниципальных образований.

На основании данных инвентаризации земель, геодезических и картографических материалов, иных документов в рамках территориального землеустройства предусматривается проведение межевания объектов землеустройства.

Именно указанный вид землеустроительной деятельности является одним из основных в решении вопроса установления границ муниципальных образований.

Регулированию понятия межевания земель посвящена статья 17 Федерального закона «О землеустройстве», которая летом 2005 года претерпела существенные изменения в связи с принятием Федерального закона от 18 июля 2005 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве».

Согласно новой редакции Федерального закона «О землеустройстве» межевание объектов землеустройства представляет собой работы по установлению на местности границ муниципальных образований и других административно-территориальных образований, границ земельных участков с закреплением таких границ межевыми знаками и описанию их местоположения.

Межевание объектов землеустройства включает в себя следующие работы:

– определение границ объекта землеустройства на местности и их согласование;

– закрепление на местности местоположения границ объекта землеустройства межевыми знаками и определение их координат или составление иного описания местоположения границ объекта землеустройства;

– изготовление карты (плана) объекта землеустройства.

Серьезной новацией в подходах к проведению межевания объектов землеустройства стала возможность определения их границ путем простого описания. Допускается составлять описание местоположения границ объекта землеустройства, если они совпадают с границами имеющихся на местности ориентиров (дороги, улицы, защитные лесные насаждения, реки, ручьи, каналы, линейные объекты и другие подобные объекты), которые отражены в сведениях государственного земельного кадастра, и (или) на основе измерений расстояний между объектом землеустройства и соответствующими ориентирами с указанием направлений от ориентиров к объекту землеустройства, а также на основе соответствующих измерений относительно объекта землеустройства и межевых знаков.

При описании местоположения границ земельных участков такие границы межевыми знаками не закрепляются и считаются совпадающими с границами указанных в части четвертой упомянутой выше статьи объектов.

Местоположение границ земельных участков может определяться с использованием сведений государственного земельного кадастра, документов территориального планирования (в том числе генеральных планов поселений и городских округов), документации по планировке территории для размещения объектов индивидуального жилищного и гаражного строительства, проектов организации и застройки территорий садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений граждан, землеустроительной документации при наличии соответствующих картографических материалов.

Лишь в случае споров о границах объектов землеустройства, установленных в указанном выше порядке, местоположение их границ закрепляется межевыми знаками с определением координат таких объектов.

Отдельно следует обратить внимание на составление землеустроительной документации в процессе проведения работ по описанию границ муниципальных образований. Формирование землеустроительного дела на проект границы муниципального образования является существенным условием утверждения указанных границ.

Виды и порядок его составления, проведения государственной экспертизы и согласования и формирования на его основе государственного фонда данных определены в ряде действующих постановлений Правительства Российской Федерации и иных подзаконных актов.

Проведение работ по землеустройству подлежит контролю со стороны специально уполномоченных органов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2002 года № 273 утверждено Положение о контроле за проведением землеустройства, которое определяет порядок организации и осуществления контроля за его проведением.

Этот контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения юридическими лицами и гражданами при проведении землеустройства требований законодательства Российской Федерации, а также утвержденных в установленном порядке технических условий его осуществления.

Контроль за проведением землеустройства осуществляют соответствующее агентство и его территориальные органы. Они же обеспечивают контроль за:

а) соблюдением требований законодательства Российской Федерации при проведении землеустройства, а также утвержденных в установленном порядке технических условий и требований его проведения;

б) выполнением мероприятий по изучению состояния земель, а также по организации рационального использования и охраны земель при проведении землеустройства;

в) выполнением предписаний по устранению допущенных при проведении землеустройства нарушений;

г) передачей безвозмездно юридическими лицами и гражданами одного экземпляра подготовленной ими землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Агентство и его территориальные органы при осуществлении контроля за проведением землеустройства взаимодействуют с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными и другими организациями и гражданами.

За нарушение требований федерального законодательства о проведении землеустройства граждане и юридические лица несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правонарушения в области землеустройства связаны с нарушениями порядка рационального использования и охраны земель, правил ведения землеустройства.

За нарушение земельного законодательства предусмотрены следующие виды ответственности: административная, уголовная, дисциплинарная, гражданско-правовая.

Меры административной ответственности за нарушение земельного законодательства в области землеустройства установлены в ряде глав Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Статья 7.2 КоАП РФ устанавливает ответственность за уничтожение специальных знаков.

Часть 1 этой статьи гласит, что уничтожение межевых знаков границ земельных участков влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

С объективной стороны данное правонарушение выражается в действиях по физическому повреждению межевых знаков до состояния, не позволяющего определить границы землепользования. С субъективной стороны указанный проступок выражается в умысле: нарушитель совершает целенаправленные действия по уничтожению межевых знаков. Субъектами данного правонарушения могут быть граждане, должностные и юридические лица.

В части 3 статьи 7.2 предусматривается ответственность за уничтожение, повреждение или снос пунктов государственных геодезических сетей либо стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды и ее загрязнением, входящих в государственную наблюдательную сеть, а также нарушение режима охранной зоны стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды и ее загрязнением. Данный проступок влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Следует сказать, что наложение штрафов и других видов административных взысканий не освобождает виновных от устранения допущенных нарушений. Порядок наложения и взыскания штрафов установлен КоАП РФ и иными нормативными правовыми актами, в том числе постановлениями Правительства Российской Федерации и ведомственными актами. Правом налагать штрафы за рассмотренные нарушения земельного законодательства обладают органы Росземкадастра, МПР России, органы санитарно-эпидемиологического надзора Минздрава РФ и другие.

Уголовная ответственность за нарушения земельного законодательства предусмотрена Земельным кодексом Российской Федерации, а установлена Уголовным кодексом Российской Федерации.

Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ (объект преступления, объективная сторона, субъект преступления, субъективная сторона).

Отдельной темой в рассмотрении вопроса описания границ муниципальных образований является вопрос разрешения возможных споров.

Следует отметить, что специально установленных процедур по разрешению споров в вопросе установления границ муниципальных образований в федеральном законодательстве нет. По общему правилу земельные споры в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации рассматриваются в судебном порядке.

До принятия дела к производству судом земельный спор может быть передан сторонами на разрешение в третейский суд (ст. 64).

Споры, возникающие при проведении землеустройства, преимущественно подведомственны и подсудны арбитражным судам.

ГЛАВА 2. ОПИСАНИЕ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

2.1. Нормативно-правовое регулирование вопросов осуществления геодезической и картографической деятельности в целях установления границ муниципальных образований

2.1.1. Общие сведения о геодезических и картографических материалах

Геодезические и картографические материалы являются основой для решения вопроса об установлении границ муниципальных образований.

Правовые основы деятельности в области геодезии и картографии устанавливает Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии», который направлен на создание условий для удовлетворения потребностей государства, граждан и юридических лиц в геодезической и картографической продукции.

Если геодезия – это область отношений, возникающих в процессе научной, технической и производственной деятельности по определению фигуры, размеров, гравитационного поля Земли, координат точек земной поверхности и их изменений во времени, то геодезические и картографические работы – это процесс создания геодезической и картографической продукции.

Муниципальные образования являются субъектами правовых отношений в области геодезической и картографической деятельности наравне с Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Геодезическая и картографическая деятельность, исходя из назначения выполняемых работ, подразделяется на:

работы федерального назначения, результаты которых имеют общегосударственное, межотраслевое значение;

работы специального (отраслевого) назначения, необходимость проведения которых определяется потребностями субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, отдельных отраслей, граждан и юридических лиц.

К геодезическим и картографическим работам федерального назначения, проводимым за счет средств федерального бюджета, указанный федеральный закон относит:

создание, развитие и поддержание в рабочем состоянии государственных нивелирных и геодезических сетей;

создание и ведение федерального и региональных картографо-геодезических фондов;

создание и ведение географических информационных систем федерального и регионального назначения;

обеспечение геодезическими, картографическими, топографическими и гидрографическими материалами и данными об установлении и изменении границ субъектов Российской Федерации, границ муниципальных образований.

Таким образом, геодезические, картографические, топографические и иные работы, регулируемые Федеральным законом «О геодезии и картографии», необходимые для установления границ муниципальных образований, можно отнести к работам федерального назначения, проводимым за счет средств федерального бюджета.

Одновременно можно отметить, что геодезические и картографические работы, необходимые для установления границ муниципальных образований, можно отнести и к работам специального (отраслевого) назначения. Последнее может иметь место в случае, если проведение указанных работ определяется потребностями субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

Геодезические, топографические, аэросъемочные и другие специальные работы при инженерных изысканиях, строительстве и эксплуатации зданий и сооружений, межевании земель, то есть установлении границ, ведении кадастра, иных изысканиях и специальных работах носят характер специального (отраслевого) назначения. Указанная геодезическая деятельность финансируется, согласно статье 8 Федерального закона «О геодезии и картографии», за счет средств лиц, являющихся заказчиками геодезической, топографической и картографической продукции.

Следовательно, финансирование работ по установлению границ муниципальных образований и проведению необходимых для этого геодезических, топографических, аэросъемочных и других специальных работ должно осуществляться заказчиком, которым может выступать как Российская Федерация, так и субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Субъекты геодезической и картографической деятельности, являющиеся заказчиками и (или) исполнителями геодезических, картографических и топографических работ, финансируемых соответственно за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, обязаны использовать ранее созданные геодезические и картографические материалы и данные.

Однако на практике в муниципальных образованиях могут отсутствовать соответствующие требованиям проводимых работ по установлению границ муниципальных образований геодезические и картографические материалы.

В таком случае необходимые картографические материалы следует запрашивать в федеральном картографо-геодезическом фонде.

2.1.2. Использование данных федерального картографо-геодезического фонда

Вопросы создания и ведения федерального картографо-геодезического фонда регламентируются постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2000 года № 669 «Об утверждении положения о федеральном картографо-геодезическом фонде».

Согласно указанному положению материалы и данные фонда используются для обеспечения геодезической и картографической продукцией и информацией органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан.

В соответствии с последними изменениями, внесенными в указанное положение, порядок предоставления в пользование и использования материалов и данных фонда определяется Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Министерством обороны Российской Федерации.

Граждане и юридические лица обязаны безвозмездно передавать один экземпляр копий созданных ими геодезических и картографических материалов и данных в соответствующие картографо-геодезические фонды с сохранением авторских прав. Кроме того, граждане и юридические лица, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, являющиеся владельцами информации об объектах местности на территории Российской Федерации, подлежащей отображению на географических, топографических и иных картах и планах, по запросам изготовителей географических, топографических и иных карт и планов либо федерального органа исполнительной власти в области геодезии и картографии или его территориальных органов передают им копии документов, содержащих эту информацию.

В случаях, когда картографо-геодезические работы выполняются их создателями по заказу других юридических лиц, обязанность передачи копий материалов в ФКГФ организацию - фондодержатель определяется в договоре на создание картографо-геодезической продукции.

Контроль за доставкой в организации - фондодержатели копий материалов ФКГФ возлагается на органы госгеонадзора, осуществляющие регистрацию и учет соответствующих геодезических и картографических работ. Сведения о непредоставленном обязательном экземпляре представляются организацией - фондодержателем в Роскартографию и территориальные органы госгеонадзора, выдавшие лицензии на осуществление картографо-геодезической деятельности.

В случаях отказа юридическими лицами и гражданами от передачи копий материалов и данных ФКГФ в организации - фондодержатели лицензирующие органы Роскартографии имеют право принять меры в соответствии со статьей 13 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», основанием для чего является нарушение одного из лицензионных требований, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2002 года № 360 «О лицензировании деятельности в области геодезии и картографии».

В соответствии со статьей 7.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ уклонение от безвозмездной передачи копий геодезических или картографических материалов и данных в федеральный картографо-геодезический фонд, являющийся составной частью государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до трехсот рублей; на должностных лиц - от трехсот до пятисот рублей; на юридических лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Геодезические, картографические, топографические, гидрографические, аэрокосмосъемочные, гравиметрические материалы и данные, в том числе в цифровой форме, полученные в результате осуществления геодезической и картографической деятельности и находящиеся на хранении в федеральных органах исполнительной власти, подведомственных этим федеральным органам организациях, образуют государственный картографо-геодезический фонд Российской Федерации.

Передача хозяйствующим субъектам принадлежащего Российской Федерации исключительного права на результаты интеллектуальной деятельности в области геодезии и картографии осуществляется федеральными органами исполнительной власти – государственными заказчиками геодезических и картографических работ в установленной сфере деятельности на основании гражданско-правового договора в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Материалы и данные государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации, отнесенные в установленном порядке к составу архивного фонда Российской Федерации, хранятся в соответствии с Федеральным законом от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации».

За пользование материалами и данными государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации для проведения работ в целях извлечения прибыли, за исключением работ, финансируемых соответственно за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, взимается плата, включающая в себя затраты на создание, хранение и доставку указанных материалов и данных, а также на услуги по подбору указанных материалов и данных, по изготовлению их копий.

За пользование материалами и данными государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации для проведения геодезических и картографических работ, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета, а также работ в иных целях, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета, взимается плата, включающая в себя затраты только на услуги по подбору указанных материалов и данных и изготовлению их копий, а также по доставке указанных материалов и данных (копий).

В ведении Российской Федерации находятся:

– обеспечение выполнения геодезических и картографических работ федерального назначения, а также специального (отраслевого) назначения по заказам органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, граждан и юридических лиц;

– установление единых государственных систем координат, высот, гравиметрических измерений, а также масштабного ряда государственных

топографических карт и планов, определение порядка установления местных систем координат и государственный геодезический надзор за их установлением и применением.

Материалы и данные фонда предоставляются пользователям на договорной основе.

За пользование материалами и данными фонда взимается плата, размер которой устанавливается Федеральным агентством геодезии и картографии по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, на хранении в которых находятся материалы и данные фонда.

Какие же материалы фонда возможно получить органам государственной власти и органам местного самоуправления для целей установления границ муниципальных образований?

В перечень материалов и данных, включаемых в состав федерального картографо-геодезического фонда, включены:

- технические отчеты по топографическим съемкам местности (масштаб 1:2000 и мельче), в том числе поверхностных водных объектов, внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

- оригиналы и копии государственных топографических карт, в том числе поверхностных водных объектов, внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации, планов городов (масштаб 1:10 000 и мельче), планов поселений общего назначения (масштаб 1:2000 и 1:5000), а также типовые оттиски указанных карт и планов;

- дежурные (справочные) топографические карты с документацией, в том числе материалы по установлению и изменению государственной границы Российской Федерации, административных границ субъектов Российской Федерации и границ иностранных государств.

Необходимо отметить, что для установления границ разных по площади муниципальных образований может использоваться совершенно различная по масштабу картографическая подоснова.

В случае установления границ городских поселений, совпадающих с границами городской черты, следует использовать картографические материалы масштаба 1:2000. Для муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и Сибири, расположенных на значительных по площади территориях, масштаб картографии будет приближаться к 1: 200 000.

2.1.3. Специально уполномоченный орган в области геодезии и картографии

Оказанием государственных услуг и управлением государственным имуществом в сфере геодезической и картографической деятельности, а также наименований географических объектов согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 29 июля 2004 года № 386 призвано заниматься Федеральное агентство геодезии и картографии, которое находится в ведении Министерства транспорта Российской Федерации.

Федеральное агентство геодезии и картографии в части, необходимой для установления границ муниципальных образований, организует:

- создание и ведение в пределах своей компетенции федерального и региональных картографо-геодезических фондов Российской Федерации;

- создание и ведение Государственного каталога географических названий;

- создание и ведение в пределах своей компетенции географических информационных систем федерального и регионального назначения;

- работу (в пределах своей компетенции) по установлению, нормализации, употреблению, регистрации, учету и сохранению наименований географических объектов;

- установление в пределах своей компетенции местных систем координат;

– обеспечение геодезическими, картографическими, топографическими и гидрографическими материалами и данными об установлении и изменении границ субъектов Российской Федерации, границ муниципальных образований.

2.1.4. Лицензирование и сертификация геодезической и картографической деятельности

Необходимо отметить, что геодезическая и картографическая деятельность, необходимая для установления границ муниципальных образований, пунктами 42 и 43 части 1 статьи 17 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» отнесены к лицензируемым видам деятельности.

Лицензия – это специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Лицензируемый вид деятельности – это вид деятельности, на осуществление которого на территории Российской Федерации требуется получение лицензии в соответствии с указанным Федеральным законом. Лицензирование – это мероприятия, связанные с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий, возобновлением или прекращением действия лицензий, аннулированием лицензий, контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий, ведением реестров лицензий, а также с предоставлением в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании.

Лицензирование геодезической и картографической деятельности прекращается со дня вступления в силу соответствующих технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к лицензируемому виду деятельности.

Однако до внесения изменений в соответствующие нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и появления соответствующих технических регламентов лицензирование геодезической и картографической деятельности, а также государственный геодезический надзор за геодезической и картографической деятельностью осуществляются Федеральным агентством геодезии и картографии.

Положение о лицензировании геодезической и картографической деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2002 года № 360, устанавливает лицензионные требования и условия, а также срок, на который выдается лицензия.

Кроме того, лицензирующий орган, которым является на сегодня Федеральное агентство геодезии и картографии, ведет реестр лицензий, по данным которого определяются организации, имеющие право на производство геодезических и картографических работ на территории муниципального образования.

Дополнительным инструментом, позволяющим установить достоверность сведений о границах муниципальных образований, является система сертификации геодезической, топографической и картографической продукции, положение о которой утверждено приказом Федеральной службы геодезии и картографии от 4 августа 2000 года № 99-пр.

Указанное положение устанавливает назначение, принципы, структуру и правила проведения сертификации в Системе сертификации геодезической, топографической и картографической продукции, созданной Федеральной службой геодезии и картографии России в соответствии с Законом Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» для проведения обязательной сертификации, предусмотренной статьей 7 Федерального закона «О геодезии и картографии».

Сертификация геодезической, топографической и картографической продукции – это процедура подтверждения соответствия, посредством которой независимая от изготовителя (продавца) и потребителя (покупателя) организация удостоверяет в письменной форме, что геодезическая, топографическая и картографическая продукция соответствует установленным требованиям.

Основным назначением Системы сертификации является:

- проверка и подтверждение соответствия продукции установленным требованиям;
- содействие потребителям в выборе продукции высокого качества;
- повышение конкурентоспособности продукции;
- поддержка репутации производителя и повышение доверия к реализуемой продукции, имеющей знак соответствия;
- защита интересов государства и его граждан от недобросовестных предприятий и организаций.

В целях использования достоверных геодезических и картографических данных при установлении границ муниципальных образований законодательство Российской Федерации предусматривает различного вида контроль и надзор, одним из которых является лицензионный контроль.

Лицензионный контроль проводится лицензирующим органом в целях проверки полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, содержащихся в представленных последним заявлении и документах, возможности выполнения им лицензионных требований и условий, а также проверки сведений о лицензиате и соблюдения им лицензионных требований и условий при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Лицензирующие органы вправе приостанавливать действие лицензии в случае выявления ими неоднократных нарушений или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований и условий.

Топографо-геодезические и картографические работы на территории Российской Федерации могут выполняться любыми предприятиями только при наличии лицензий.

Лицензия предоставляет право предприятиям осуществлять указанные в ней виды и объемы топографо-геодезических и картографических работ, а также возлагает на предприятия ответственность за качество выполняемых ими видов таких работ. Инспекции госгеонадзора могут делегировать краевым, областным, районным и городским органам архитектуры и градостроительства право регистрации и выдачи разрешений для выполнения предприятиями топографо-геодезических работ в городах, поселках городского типа, райцентрах и других населенных пунктах на участках (объектах) площадью до 1 кв. км и на линейные изыскания любой протяженности независимо от площади участка.

Порядок выдачи разрешений на изготовление топографических основ специальных карт и планов, а также на использование для их составления топографических карт и планов, фотопланов, фотосхем и других картографических материалов устанавливается специальными инструкциями.

Не требуется регистрации и выдачи разрешений в инспекциях госгеонадзора или органах архитектуры и градостроительства при выполнении корректуры сельскохозяйственных, землеустроительных, лесоустроительных и других специальных карт и планов. Поскольку к землеустроительным картам относятся и карты, на которых устанавливаются границы муниципальных образований, при их корректуре не требуется регистрации и выдачи разрешений в инспекциях госгеонадзора.

Разрешения на производство площадных и маршрутных аэрофотосъемочных работ для картографических или других специальных целей, а также специальных видов площадных и маршрутных аэросъемок, выполняемых с помощью телевизионной, инфракрасной, микроволновой, радиолокационной и другой аппаратуры (далее по тексту – аэросъемочные работы), выдаются Центральным картографо-геодезическим фондом (ЦКГФ) Федеральной службы геодезии и картографии России по согласованию с Генеральным штабом Вооруженных сил Российской Федерации.

2.1.5. Единая система геодезических координат

Учитывая, что используемая единая система геодезических координат, введенная постановлением Совета Министров СССР от 7 апреля 1946 года № 760, в настоящее время не соответствует нуждам геодезии и картографии, для использования при осуществлении геодезических в картографических работ начиная с 1 июля 2002 г. в Российской Федерации установлена единая государственная система геодезических координат 1995 года (СК-95). Федеральной службе геодезии и картографии России

постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2000 года № 568 поручено осуществить организационно технические мероприятия, необходимые для перехода к использованию системы геодезических координат 1995 года (СК-95).

Следует отметить, что необходимые для решения задач установления границ муниципальных образований геодезические и картографические материалы должны распространяться на всю территорию любого муниципального образования, поскольку Федеральной службе геодезии и картографии России в 1998 – 2000 годах было поручено осуществить обновление государственных топографических карт, создание, развитие и поддержание в рабочем состоянии государственных нивелирных и геодезических сетей в первую очередь на территории интенсивного преобразования местности в соответствии с федеральными программами социально экономического развития регионов и с учетом заявок федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

За счет средств федерального бюджета в 1998-2000 годах должны были быть созданы или обновлены государственные топографические карты базовых масштабов 1:10 000, 1:50 000, производных масштабов до масштаба 1:1 000 000 и топографические планы городов масштабов 1:10 000 и 1:25 000 в графической и цифровой формах. Кроме того, в рамках указанной работы следовало провести работы по созданию, развитию и поддержанию в рабочем состоянии государственных нивелирных и геодезических сетей.

2.1.6. Государственный геодезический надзор за геодезической и картографической деятельностью

Федеральным агентством геодезии и картографии и его территориальными органами осуществляется и государственный геодезический надзор за геодезической и картографической деятельностью, который производится в целях обеспечения соблюдения законодательства Российской Федерации о геодезии и картографии всеми участниками отношений в области геодезической и картографической деятельности.

Основными задачами государственного геодезического надзора являются осуществление надзора за:

- соблюдением порядка выполнения геодезических, картографических, топографических, топографо-геодезических работ в составе маркшейдерских и проектно-изыскательских работ, аэрокосмосъемочных, картоиздательских и кадастровых работ, работ по созданию геоинформационных систем, по стандартизации, учету и упорядочению употребления географических названий, а также других геодезических и картографических работ в соответствии с нормативными правовыми актами и нормативно-техническими документами по вопросам геодезической и картографической деятельности и наименований географических объектов;

- правильным отображением государственной границы и территории Российской Федерации, границ континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Органы государственного геодезического надзора в соответствии с основными задачами государственного геодезического надзора:

- обеспечивают надзор за правильным отображением на картах, планах и в атласах государственной границы Российской Федерации и ее территории, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, другой информации о географических объектах и за их правильным наименованием;

- ведут учет завершенных геодезических и картографических работ, собирают сведения о геодезической и картографической изученности территории Российской Федерации и обеспечивают в установленном порядке этими сведениями организации и граждан;

- ведут реестр организаций, осуществляющих геодезическую и картографическую деятельность, реализацию результатов этой деятельности и космических съемок, создание информационных фондов и банков геодезических и картографических материалов и данных.

Федеральный орган исполнительной власти в области надзора за геодезией и картографией и его территориальные органы обязаны выдавать субъектам геодезической и картографической деятельности соответствующие сведения о

геодезической и картографической изученности местности на участках планируемых работ (содержится в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ).

Следовательно, сведения о геодезической и картографической изученности местности, по которой проходит граница муниципальных образований, должны предоставляться заказчикам работ по установлению границ муниципальных образований федеральным органом исполнительной власти в области надзора за геодезией и картографией или его территориальными органами.

В Российской Федерации действуют службы Роскартографии в целях осуществления государственного геодезического надзора и контроля за соблюдением установленных требований при проведении на территории Российской Федерации топографо-геодезических и картографических работ предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их организационно-правовых форм, за реализацией результатов этих работ и космических съемок, а также осуществлением приемки топографо-геодезических и картографических работ, результаты которых передаются в федеральный и региональные картографо-геодезические фонды Федеральной службы геодезии и картографии России (Роскартографии), лицензированием топографо-геодезической и картографической деятельности и ведением банка данных (реестра) предприятий, занимающихся этими видами деятельности.

В субъектах Российской Федерации действуют территориальные инспекции государственного геодезического надзора, составляющие единую систему государственного геодезического надзора и входящие в состав Роскартографии.

Список инспекций госгеонадзора, а также производственных предприятий, находящихся в ведении Роскартографии, приводится в Инструкции о порядке осуществления государственного геодезического надзора в Российской Федерации. Кроме того, указанная инструкция устанавливает единый порядок:

- производства топографо-геодезических и картографических работ предприятиями, имеющими право выполнять эти работы на основании лицензий;
- регистрации и учета планируемых, проводимых и завершенных топографо-геодезических и картографических работ;
- контроля за соблюдением предприятиями установленных правил ведения топографо-геодезических и картографических работ и требований государственных стандартов;
- осуществления приемки завершенных топографо-геодезических и картографических работ, материалы которых передаются в федеральный и региональные картографо-геодезические фонды Роскартографии;
- ведения учета геодезических пунктов и надзора за обеспечением их сохранности;
- концентрации материалов в федеральном и региональных картографо-геодезических фондах Роскартографии и выдачи предприятиям геодезических данных и сведений по топографо-геодезической, картографической и аэросъемочной изученности территории деятельности инспекций госгеонадзора;
- ведения дежурной карты.

2.1.7. Порядок проведения топографо-геодезических и картографических работ

Порядок выдачи предприятиям топографических карт планов и других картографических секретных, для служебного пользования и несекретных материалов, осуществление контроля за правильностью учета, хранения, размножения и использования топографо-геодезических, картографических, аэросъемочных материалов и материалов космических съемок, а также порядок передачи этих материалов из одних предприятий в другие регламентируется специальными инструкциями.

Топографо-геодезические и картографические работы для создания топографических карт и планов всех масштабов производят предприятия Роскартографии. Для обеспечения надлежащего качества конечных результатов топографо-геодезических и картографических работ предприятия в процессе их исполнения должны осуществлять регулярный контроль и приемку выполненных

работ в соответствии с требованиями согласованных с Роскартографией отраслевых документов по проведению внутриведомственного контроля и приемки работ.

В зависимости от организационной структуры предприятий контроль полевых и камеральных работ осуществляется в плановом порядке руководителями и специалистами собственных производственных подразделений или специализированных предприятий по договору, инспекторским составом, а также представителями заказчика, если эти работы выполняются на договорных условиях с другими предприятиями.

Иные предприятия могут выполнять топографо-геодезические работы по конкретным участкам (объектам) в отдельных случаях при соответствующем обосновании и только по разрешению Роскартографии.

Государственный контроль за производством и качеством топографо-геодезических и картографических работ, выполняемых на территории Российской Федерации любыми предприятиями, а также контроль за правильностью хранения и использования материалов этих работ и космических съемок осуществляется органами государственного геодезического надзора Российской Федерации путем полевых и камеральных обследований.

В необходимых случаях инспекции госгеонадзора привлекают к участию в контрольных обследованиях, в том числе и на договорной основе, специалистов профильных предприятий и представителей предприятий-заказчиков.

Органы государственного геодезического надзора Российской Федерации в целях соблюдения единства унификации производимых геодезических измерений осуществляют надзор за метрологическим обеспечением топографо-геодезических и картографических работ, выполняемых предприятиями, путем проверок приборов и инструментов и контроля выполнения положений общеобязательных нормативных актов, утвержденных или согласованных с Роскартографией.

Приемка материалов законченных топографо-геодезических и картографических работ имеет целью проверку качества их исполнения и соответствия полученных результатов требованиям общеобязательных или согласованных с Роскартографией ведомственных инструкций и условных знаков как в отношении содержания, так и в отношении надлежащего оформления и комплектности всей технической документации.

Приемка осуществляется в сроки, предусмотренные планами работ, инспекций госгеонадзора и согласованные с заинтересованными предприятиями.

Приемке среди других видов работ подлежат следующие из них:

топографические съемки или их обновление (корректировка) в масштабе 1:10 000 и мельче, если площадь съемки в одном массиве превышает 10 кв. км;

топографические съемки или их обновление (корректировка) в масштабе 1:5000 и крупнее при размерах съемочного участка не менее 5 кв. км при съемке незастроенной территории и 3 кв. км – при съемке в населенных пунктах.

Если выполняемые топографические съемки являются продолжением ранее выполненных съемок на смежной территории, они могут подлежать приемке и при меньших площадях съемки по усмотрению инспекций госгеонадзора.

Приемке могут подвергаться и иные работы (изготовление специальных планов, фотопланов, карт и т.д.), если их результаты используются другими предприятиями или эти работы по своему содержанию представляют определенную ценность для последующих разработок. Вопрос о необходимости приемки таких работ решается инспекцией госгеонадзора.

Вместе с тем материалы аэросъемки и космической съемки, использованные предприятиями для создания топографических планов, приемке не подлежат.

2.1.8. Учет геодезических пунктов и надзор за их сохранностью

При определении границ муниципальных образований на местности используются геодезические пункты.

Геодезический пункт состоит из специального центра, наружного знака и внешнего оформления в виде канавы или вала, которое является границей геодезического пункта.

В случае отсутствия внешнего оформления геодезического пункта его границей является основание наружного знака.

Для геодезических пунктов, которые не имеют наружных знаков и специальные центры которых заложены в стены зданий и других сооружений, границы пунктов и охранные зоны не устанавливаются.

Охранной зоной геодезического пункта являются земельный участок, на котором он расположен, и полоса земли шириной 1 м, примыкающая с внешней стороны к границе пункта.

Учет геодезических пунктов осуществляется территориальными органами Федеральной службы геодезии и картографии России в инспекциях госгеонадзора и в органах архитектуры и градостроительства в соответствии с действующей инструкцией об охране геодезических пунктов. В органах архитектуры и градостроительства учитываются геодезические пункты, расположенные в городах, поселках городского типа и райцентрах, на строительных площадках и различных объектах.

Обследование и восстановление пунктов государственных геодезической и нивелирной сетей производится предприятиями Роскартографии.

Предприятия Роскартографии, выполняющие работы по обследованию и восстановлению пунктов государственных геодезической и нивелирной сетей, не позднее 1 февраля года, следующего за отчетным, представляют безвозмездно в соответствующие инспекции госгеонадзора сведения об обследованных, восстановленных и установленных вновь пунктах по форме, приведенной в Приложении № 9, и схемы расположения этих пунктов в масштабе 1: 100 000.

Предприятия, проводящие топографо-геодезические работы и использующие пункты государственной геодезической и нивелирной сетей, а также пункты съемочных геодезических сетей в качестве исходной основы, ежегодно до 1 февраля одновременно со сведениями о выполненных работах представляют безвозмездно в инспекции госгеонадзора сведения о состоянии обследованных пунктов. На территории городов, поселков городского типа и райцентров учет, систематическое обследование и восстановление наружного оформления геодезических пунктов, а также контроль за их сохранностью осуществляют органы архитектуры и градостроительства.

Надзор за выполнением мероприятий по обеспечению сохранности геодезических пунктов и их учетом осуществляют инспекции госгеонадзора.

Порядок обеспечения охраны геодезических пунктов на территории Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона «О геодезии и картографии» определяется специальным положением.

В пределах охранной зоны геодезического пункта запрещается без разрешения территориальных органов Федеральной службы геодезии и картографии России осуществлять виды деятельности и производить работы, которые могут повлечь повреждение или уничтожение наружного знака, нарушить неизменность местоположения специального центра или создать затруднения для использования геодезического пункта по прямому назначению и свободного доступа к нему.

Организации, использующие в своей работе геодезические пункты, представляют информацию о состоянии этих пунктов в территориальные органы Федеральной службы геодезии и картографии России. Повреждение или уничтожение геодезических пунктов, а также хищение материалов, из которых они изготовлены, влекут за собой ответственность виновных лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2.1.9. Предоставление материалов и данных геодезии и картографии

Материалы и данные федерального картографо-геодезического фонда предоставляются в пользование в порядке установленном Инструкцией, утвержденной приказом Федеральной службы геодезии и картографии Российской Федерации от 5 августа 2002 года № 114-пр.

Действие настоящей инструкции распространяется на все органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, граждан юридических лиц, предоставляющих в пользование и использующих материалы и данные федерального картографо-геодезического фонда.

Пользователями материалов и данных фонда могут бы все субъекты геодезической и картографической деятельности, определенные действующим законодательством Российской Федерации.

Федеральная служба геодезии и картографии России ее территориальные органы обязаны выдавать субъектам геодезической и картографической деятельности соответствующие сведения о геодезической и картографической изученности местности на участках планируемых работ.

В заявке на получение материалов и данных фонда указываются запрашиваемые материалы (данные) фонда, конкретная цель и срок их использования. Применительно к конкретным видам запрашиваемых материалов и данных к заявке могут прикладываться заполненные бланки и формы (список – наряд и т.п.), предусмотренные действующими нормативно-техническими документами в области геодезической и картографической деятельности для тех и иных видов запрашиваемых материалов.

В случае, когда материалы (данные) фонда запрашиваются для проведения работ, финансируемых за счет средств федерального бюджета, то есть когда плата за пользование материалами и данными фонда не включает затраты на их создание и хранение, получателем материалов (данных) фонда могут выступать распорядитель средств федерального бюджета или получатель средств федерального бюджета с предъявлением соответствующих документов.

При запросе материалов (данных) фонда, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, заявителем представляется копия лицензии на проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Решение о выдаче или об отказе в выдаче разрешения на использование материалов (данных) фонда принимается в течение двух недель со дня получения от заявителя всех необходимых документов.

Материалы и данные фонда предоставляются пользователям на договорной основе.

Плата за пользование материалами и данными фонда, включающая в себя затраты на их создание и хранение, а также плата за услуги взимается в размере, устанавливаемом Федеральной службой геодезии и картографии России по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, на хранении в которых находятся материалы и данные фонда.

Материалы и данные фонда могут использоваться только в целях, указанных в разрешении на их использование.

Использование материалов и данных фонда, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или служебную информацию ограниченного распространения, осуществляется в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации.

Контроль за использованием материалов и данных фонда осуществляют Федеральная служба геодезии и картографии России и ее территориальные органы в соответствии с «Положением о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2000 года № 273. Ответственность за обеспечение сохранности материалов и данных фонда и за соблюдение установленного порядка их использования несут руководители организаций - фондодержателей.

2.2 Использование сведений государственного земельного кадастра в целях установления границ муниципальных образований

2.2.1. Понятие государственного земельного кадастра

Отдельным источником информации, которая может быть использована при проведении работ по установлению границ муниципальных образований в соответствии с градостроительным и земельным законодательством, являются документы государственного земельного кадастра.

Государственный земельный кадастр, согласно Федеральному закону от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», - это систематизированный свод 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.

Государственный кадастровый учет земельных участков - это описание и индивидуализация в Едином государственном реестре земель земельных участков, в результате чего каждый земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить его качественную и экономическую оценки.

Государственный кадастровый учет земельных участков сопровождается присвоением каждому земельному участку кадастрового номера.

При этом проводится межевание земельного участка целью определения его границ и установления площади.

2.2.2. Цели и требования к ведению государственного земельного кадастра

Государственный земельный кадастр создается и ведется в первую очередь в целях информационного обеспечения государственного и муниципального управления земельными ресурсами и государственного контроля за использованием и охраной земель, иной связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками деятельности.

Государственному кадастровому учету подлежат земельные участки, расположенные на территории Российской Федерации независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и их разрешенного использования. Таким образом, по логике указанного федерального закона все земельные участки в Российской Федерации должны пройти государственный кадастровый учет и иметь строго определенные границы. На сегодняшний день работы по государственному кадастровому учету земельных участков не завершены. Вместе с тем объемы информации о поставленных на кадастровый учет земельных участках постоянно пополняются.

Сведения государственного земельного кадастра являются государственным информационным ресурсом. При этом они носят открытый характер, за исключением сведений, отнесенных законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа.

Так какие же конкретно сведения можно почерпнуть из данных государственного земельного кадастра при осуществлении работ по установлению границ муниципальных образований?

Согласно статье 12 Федерального закона от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» государственный земельный кадастр содержит сведения о:

- земельных участках;
- территориальных зонах;
- землях и границах территорий муниципальных образований;

землях и границах субъектов Российской Федерации;
землях и границах Российской Федерации.

Указанные сведения содержатся в государственном земельном кадастре в объеме, необходимом для осуществления государственного управления земельными ресурсами.

Требование о включении в перечень сведений, которые должны содержаться в государственном земельном кадастре, информации о землях и границах территорий муниципальных образований появилось в указанном Федеральном законе лишь с принятием в Российской Федерации Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года. В связи с тем, что на эту дату в Российской Федерации практически отсутствовали границы муниципальных образований, установленные в соответствии с требованиями, предъявляемыми к границам земельных участков для их постановки на кадастровый учет, то, следовательно, надежда на наличие информации о границах территорий муниципальных образований в сведениях государственного кадастрового учета ничтожно мала.

В любом случае, при установлении границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства прежде всего необходимо получить всю имеющуюся информацию о государственном кадастровом учете земель, прилегающих к устанавливаемым границам муниципального образования, а также уже имеющиеся сведения о границах.

2.2.3 Межевание и описание земельных участков

Требования к оформлению документов о межевании предоставляемых для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет утверждены приказом Федеральной службы земельного кадастра от 2 октября 2002 года № П/327.

Указанный приказ устанавливает требования к оформлению документов о межевании (состав, формы документов, правила внесения сведений), включаемых в состав документов государственного земельного кадастра при государственном кадастровом учете земельных участков.

В частности, среди общих требований к содержанию и оформлению документов о межевании приказ содержит раздел, посвященный вопросам описания земельных участков.

Описание земельных участков представляет собой документ, оформляемый на основании материалов межевания и (или) иной землеустроительной документации о формировании вновь образуемых (образовании новых) земельных участков или уточнении сведений о ранее учтенных земельных участках.

При оформлении описаний согласно требованиям земельного законодательства используется градостроительная и иная документация, содержащая необходимые для государственного кадастрового учета земельных участков сведения. Для всех земельных участков, образующихся одновременно при разделении (перераспределении) ранее учтенных земельных участков, либо для всех смежных земельных участков, межуемых одновременно с целью уточнения имеющихся сведений государственного земельного кадастра, оформляется одно описание. Последнее определение возможно применять к решению вопроса определения границ муниципальных образований.

Описание должно содержать сведения о местоположении, площади, категории земель и разрешенном использовании земельных участков, а также описание границ земельных участков и их отдельных частей.

В раздел «Описание границ» вносятся текстовые сведения обо всех вновь образованных при землеустройстве и отраженных на чертеже узловых и поворотных точках, а также участках границ.

Вносимые сведения должны позволять определить положение на местности (восстановить) границы вновь образованных земельных участков, подлежащих государственному кадастровому учету, или земельных участков, межевание которых осуществлялось с целью внесения в государственный земельный кадастр уточненных сведений. Вносятся также сведения об условных обозначениях узловых и поворотных точек, участков границ, прекращающих существование при постановке вновь

образуемых земельных участков на государственный кадастровый учет либо внесении уточненных сведений о ранее учтенных земельных участках.

Раздел «Описание границ» содержит следующие реквизиты:

- наименование документа;
- наименование раздела документа;
- номер кадастрового квартала;
- номер изменения;
- сведения о вновь образованных и прекращающих существование узловых и поворотных точках границ;
- сведения о вновь образованных и прекращающих существование участках границ;
- абрисы узловых и поворотных точек границ.

2.2.4 Документы государственного земельного кадастра

Следует иметь в виду, что документы государственного земельного кадастра подразделяются на основные, вспомогательные и производные.

К основным документам государственного земельного кадастра относятся Единый государственный реестр земель, кадастровые дела и дежурные кадастровые карты (планы). В Едином государственном реестре земель содержится описание границ земельных участков и их отдельных частей.

К вспомогательным документам государственного земельного кадастра относятся книги учета документов, книги учета выданных сведений и каталоги координат пунктов опорной межевой сети.

К производным документам государственного земельного кадастра относятся документы, содержащие перечни земель, находящихся в собственности Российской Федерации, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, доклады о состоянии и об использовании земельных ресурсов, статистические отчеты, аналитические обзоры, производные кадастровые карты (планы), иные справочные и аналитические документы.

Кадастровая карта (план) представляет собой карту (план), на которой в графической и текстовой формах воспроизводятся сведения, содержащиеся в государственном земельном кадастре. В зависимости от состава воспроизведенных сведений и целей их использования кадастровые карты (планы) могут быть кадастровыми картами (планами) земельных участков, дежурными или же производными кадастровыми картами (планами).

Кадастровая карта (план) земельного участка воспроизводит в графической и текстовой формах сведения о земельном участке.

Дежурные кадастровые карты (планы) воспроизводят в графической и текстовой формах сведения о местоположении земельных участков и территориальных зон.

Производные кадастровые карты (планы) воспроизводят в графической и текстовой формах обобщенные сведения о земельном фонде, об экономических, о социальных, о природных и об иных связанных с землей процессах.

Все вышеперечисленные материалы и документы следует использовать при установлении границ муниципальных образований в соответствии с градостроительным и земельным законодательством.

Состав документов государственного земельного кадастра и порядок их ведения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами.

2.2.5. Органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра

На сегодняшний день создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов капитального строительства отнесено к полномочиям Федерального агентства кадастра объектов недвижимости. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости действует непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В случае отсутствия территориального органа Федерального агентства кадастра объектов недвижимости в городе или районе руководитель структурного подразделения территориального органа агентства в субъекте Российской Федерации, ведающий вопросами государственного земельного контроля в соответствующем городе или районе, его заместители являются лицами, уполномоченными на создание и ведение государственного земельного кадастра.

Кроме того, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости до внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации проводит аккредитацию организаций, осуществляющих техническую инвентаризацию объектов капитального строительства. В ведении Федерального агентства кадастра объектов недвижимости до утверждения Правительством Российской Федерации перечня подведомственных организаций федеральных органов исполнительной власти состоят организации, находившиеся в ведении Федеральной службы земельного кадастра России, а также организации, осуществляющие деятельность по ведению градостроительного кадастра, техническому учету и инвентаризации объектов капитального строительства, бывшие подведомственными Государственному комитету Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости во исполнение возложенных на него полномочий призвано осуществлять широкий спектр видов деятельности, необходимых для установления границ муниципальных образований в соответствии с градостроительным и земельным законодательством.

В частности, в его компетенцию входит проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также на землях, находящихся в федеральной собственности, государственная кадастровая оценка земель, ведение государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, государственный мониторинг земель в Российской Федерации, ведение государственного технического учета объектов капитального строительства, создание и ведение государственного кадастра объектов недвижимости, государственный земельный контроль, утверждение карт (планов) и материалов межевания объектов землеустройства.

Особо важно, что согласно части 5.3.3 Положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимого имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2004 года № 418 к полномочиям указанного ведомства относится подготовка землеустроительных материалов для установления государственной границы Российской Федерации, границ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, на сегодняшний день Правительством Российской Федерации определен основной исполнитель работ по установлению границ муниципальных образований.

2.2.6. Перечень сведений, содержащихся в государственном земельном кадастре

Возвращаясь к порядку ведения государственного земельного кадастра, необходимо отметить, что сведения о состоянии и об использовании земельных участков, их площадях, местоположении, экономических и качественных характеристиках вносятся в документы государственного земельного кадастра на основании данных о межевании земельных участков, сведений, представленных правообладателями земельных участков, результатов проведения топографо-

геодезических, картографических, мониторинговых, землеустроительных, почвенных, геолого-геоморфологических и иных обследований и изысканий.

В отношении каждой категории земель применяется определенный перечень сведений о земельных участках.

Единый государственный реестр земель и кадастровые дела подлежат вечному хранению, их уничтожение и изъятие не допускаются.

Таким образом, составленный в соответствии с установленными требованиями государственный земельный кадастр на земельные участки, по границам которых должна проходить граница муниципальных образований, отражает всю необходимую для установления границ информацию.

Сведения государственного земельного кадастра об определенном земельном участке предоставляются в виде выписок по месту учета данного земельного участка за плату или бесплатно.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе бесплатно в установленном порядке получать обобщающие сведения о землях в границах соответствующих территорий.

Сведения, содержащиеся в документах государственного земельного кадастра, предоставляются в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2000 года № 918 «Об утверждении правил предоставления сведений государственного земельного кадастра». Согласно указанным правилам органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в качестве заявителя о предоставлении сведений государственного земельного кадастра подают письменный запрос на бланке соответствующего органа, подписанный руководителем (заместителем руководителя) этого органа.

При получении сведений государственного земельного кадастра органом местного самоуправления его полномочный представитель предъявляет подтверждающие свои полномочия документы, аналогичные документам, предъявляемым представителем юридического лица.

При определении вопроса платы за предоставляемый органам местного самоуправления кадастровый план земельного участка следует иметь в виду, что действующие нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере освобождают от платы лишь случаи предоставления сведений государственного земельного кадастра в форме кадастрового плана территории для расчета кадастровой стоимости земельных участков.

Следует иметь в виду также и тот факт, что согласно Федеральному закону от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» обязательным приложением к документам, необходимым для государственной регистрации прав, являются кадастровый план земельного участка, план участка недр и (или) план объекта недвижимости с указанием его кадастрового номера. Предоставления кадастрового плана земельного участка не требуется, если кадастровый план данного земельного участка ранее уже представлялся и был помещен в соответствующее дело правоустанавливающих документов.

Кадастровый план земельного участка должен быть удостоверен органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра, а планы другого недвижимого имущества – соответствующей организацией (органом) по учету объектов недвижимого имущества.

Правила оформления кадастрового плана земельного участка утверждены Росземкадастром 10 апреля 2001 года. Сказанные правила устанавливают требования к оформлению выписки из государственного земельного кадастра (ГЗК) в форме кадастрового плана земельного участка, правила заполнения раздела «план (чертеж, схема) границ земельного участка и правила заполнения раздела «описание границ земельного участка».

Уточненные данные о границах и площади земельного участка могут вноситься в Единый государственный реестр прав без повторной регистрации на основании сведений, представленных органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра, при наличии согласия в письменной форме

правообладателя (правообладателей) земельного участка или на основании заявления правообладателя.

При наличии спора между органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра, и правообладателем уточненные данные о границах и площади земельного участка могут вноситься в Единый государственный реестр прав на основании вступившего в законную силу судебного акта.

Таким образом, сведения государственного земельного кадастра являются в настоящее время достаточно востребованными. Органы местного самоуправления опосредованно могут повлиять на увеличение наполняемости сведениями государственного земельного кадастра, что, в свою очередь, может послужить серьезным материалом для работы по установлению границ муниципальных образований.

Границы муниципальных образований должны проходить по границам отдельных земельных участков. Таким образом, в случае, если граница муниципального образования проходит по границам земельных участков, прошедших кадастровый учет, ее установление должно проводиться на основе данных о пограничных земельных участках, содержащихся в государственном земельном кадастре.

2.3. Инвентаризация земель

Дополнительной информацией для формирования материалов, необходимых при установлении границ муниципальных образований, могут стать сведения, полученные в результате проведения инвентаризации земель.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 1993 года № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам» было установлено, что инвентаризации подлежат земли всех категорий, не используемые в сельскохозяйственном производстве.

Приказом Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству от 2 августа 1993 года № 38 «О проведении инвентаризации земель», госкомземам республик в составе Российской Федерации, комземресурсам краев, областей, автономных образований во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 12 июля 1993 года № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам» было поручено обеспечить проведение инвентаризации земель в установленные сроки.

С учетом местных условий органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации были вправе конкретизировать содержание работ по инвентаризации земель и установить очередность их проведения.

В ходе инвентаризации земель устанавливались их местоположение, площадь, качественное состояние, а также причины, приведшие к выявленным изменениям состояния земель.

По результатам проведенной инвентаризации земель на каждое землепользование заводилось самостоятельное дело с обосновывающими расчетами, графическим материалом, данными по вычислению площадей и подписанным всеми членами комиссии актом проведения инвентаризации земель.

Утвержденные материалы инвентаризации земель являлись основанием для перерегистрации прав на землю и внесения соответствующих изменений в земельно-кадастровую документацию.

На начальном этапе проведения земельной реформы Российской Федерации работы по инвентаризации земель создали необходимую базу для организации работ по предоставлению земельных участков гражданам и юридическим лицам, а также для взимания земельного налога.

Материалы инвентаризации земель хотя и не дают полной и достоверной на сегодняшний день картины о землепользователях на территории муниципального образования, все же могут являться дополнительным источником информации для установления границ муниципальных образований.

2.4. Цены и затраты на проведение работ

Ранее цены и общественно необходимые затраты (ОНЗТ) на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель утверждались приказами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на ведение указанных видов работ.

Последний раз указанные расценки утверждались приказом Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству от 28 декабря 1995 года № 70 (с изменениями, внесенными Приказами Госкомзема РФ от 3 марта 1997 года № 15, от 10 апреля 1997 года № 25). Сборник цен централизованно издавался необходимым тиражом и доводился до организаций и предприятий системы Роскомзема.

В настоящее время указанный приказ сохраняет свою юридическую силу, однако вряд ли содержащиеся в нем расценки могут соответствовать современному уровню цен на рынке данного вида работ.

Вместе с тем содержащиеся в Сборнике подходы к определению цены могут быть, безусловно, применимы и в условиях проведения работ по установлению границ муниципальных образований в соответствии с градостроительным и земельным законодательством.

2.5. Проведение землеустройства в целях установления границ муниципальных образований

2.5.1. Правовые основы, землеустройства

Основными работами, которые необходимо выполнить для установления границ муниципальных образований с учетом использования геодезической и картографической информации, данных государственного земельного кадастра, инвентаризации земель и всей иной имеющейся информации о землях на территории муниципального образования, должны стать работы по территориальному землеустройству.

Правовые основы проведения землеустройства в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны установлены Федеральным законом от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве».

Под землеустройством следует понимать мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Объектами землеустройства могут быть территории субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и других административно-территориальных образований, территориальные зоны, земельные участки, а также части указанных территорий, зон и участков.

Статья 3 Федерального закона «О землеустройстве», устанавливающая случаи обязательного проведения землеустройства, не относит к таковым установление границ муниципальных образований. Вместе с тем согласно той же статье, любое изменение границ объектов землеустройства является основанием для проведения всех предусмотренных землеустройством процедур.

Учитывая, что в ходе реформы местного самоуправления, по сути, произошло кардинальное изменение границ муниципальных образований поселенческого типа, а также тот факт, что все процедуры установления границ описаны именно

в рамках указанного федерального закона, решать вопрос об определении границ муниципальных образований с целью их утверждения следует в контексте использования норм Федерального закона «О землеустройстве» и действующих в его развитие иных нормативных правовых актов и документов.

2.5.2. Основания для проведения землеустройства при установлении границ муниципальных образований

Основанием для проведения землеустройства, а следовательно, и для установления границ муниципальных образований могут являться решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства, договоры о проведении землеустройства, а также судебные решения.

Таким образом, и установление границ муниципальных образований, как одна из составляющих работ по землеустройству, может проводиться на основании:

решений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

договоров о проведении землеустройства;

судебных решений.

Землеустройство проводится на основании технических требований. Технические условия и требования проведения землеустройства разрабатываются на основании соответствующих нормативных правовых актов и являются обязательными для исполнения при проведении землеустройства и осуществлении государственной экспертизы землеустроительной документации.

В настоящее время технические условия и требования проведения землеустройства не установлены. Вместе с тем приняты и являются действующими целый ряд постановлений Правительства Российской Федерации и различных методических и инструктивных материалов, позволяющих осуществить весь комплекс необходимых процедур, связанных с установлением границ муниципальных образований.

Согласно требованиям Федерального закона «О землеустройстве» в целях проведения землеустройства осуществляются работы по изучению состояния земель, геодезические и картографические работы, почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания, оценка качества земель, их инвентаризация, планирование и организация рационального использования земель и их охраны и другие работы.

2.5.3. Территориальное землеустройство

Основными с точки зрения установления границ муниципальных образований являются работы по территориальному землеустройству.

При проведении территориального землеустройства выполняются следующие виды работ:

1) образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства;

2) межевание объектов землеустройства.

К понятию образования новых и упорядочения существующих объектов землеустройства можно отнести ситуацию с территориальной организацией местного самоуправления в рамках реализации требований Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно статье 16 Федерального закона «О землеустройстве» образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства осуществляются на основе сведений государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра, землеустроительной, градостроительной и иной связанной с использованием, охраной и перераспределением земель документации.

При образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства, в том числе и границ муниципальных образований определяются местоположение границ объектов землеустройства, в том числе границы ограниченных в использовании частей объектов землеустройства, площади объектов землеустройства, иные характеристики земель.

Федеральным законом от 18 июля 2005 года № 87-ФЗ было существенно уточнено понятие межевания. В настоящее время под межеванием объектов землеустройства понимаются работы по установлению на местности границ муниципальных образований и других административно-территориальных образований, границ земельных участков с закреплением таких границ межевыми знаками и описанием их местоположения.

Межевание объекта землеустройства, а следовательно, установление на местности границ муниципальных образований согласно статье 17 Федерального закона «О землеустройстве» включает в себя следующие работы:

- определение границ муниципального образования на местности и их согласование;
- закрепление на местности местоположения границ муниципального образования межевыми знаками и определение их координат или составление иного описания местоположения границ муниципального образования;
- изготовление карты (плана) муниципального образования.

При определении границ муниципального образования на местности и их согласовании должен обеспечиваться учет законных интересов лиц, права которых могут быть затронуты межеванием, путем извещения их в письменной форме не позднее чем за 7 дней до начала работ.

Вместе с тем, согласно действующему законодательству, отсутствие надлежащим образом извещенных лиц не является препятствием для проведения этих работ.

Внимательное прочтение норм статьи 17 Федерального закона «О землеустройстве» позволяет констатировать тот факт, что границы муниципального образования, в соответствии с требованиями земельного законодательства, могут быть как установлены на местности с их закреплением межевыми знаками и определением координат, так и просто описаны.

Описание местоположения границ муниципального образования допускается составлять, если они совпадают с границами имеющихся на местности ориентиров (дороги, улицы, защитные лесные насаждения, реки, ручьи, каналы, линейные объекты и другие подобные объекты), которые отражены в сведениях государственного земельного кадастра, и (или) на основе измерения расстояний между объектом землеустройства и соответствующими ориентирами с указанием направлений от ориентиров к объекту землеустройства, а также на основе соответствующих измерений относительно объекта землеустройства и межевых знаков. При составлении иного описания местоположения границ земельных участков такие границы межевыми знаками не закрепляются и считаются совпадающими с границами указанных в части четвертой настоящей статьи объектов.

Данные положения о возможности описания границ муниципальных образований появились в федеральном законодательстве лишь с принятием Федерального закона от 18 июля 2005 года № 87-ФЗ.

Указанный закон предусматривает, что в случае споров о границах муниципального образования, установленных в порядке описания, их местоположение должно закрепляться межевыми знаками с определением координат границ муниципального образования.

На практике действующая редакция Федерального закона «О землеустройстве» позволяет провести процедуры установления границ муниципальных образований путем их описания без определения координат всех поворотных точек границ муниципальных образований. И лишь в случае возможных споров между смежными муниципальными образованиями будет необходимо вернуться к выполнению всех предусмотренных земельным законодательством процедур установления границ. Таким образом, как это ни парадоксально, требования действующего земельного законодательства позволяют сохранить первоначально принятое законами субъектов Российской Федерации картографическое описание границ муниципальных образований и не проводить их дальнейшее уточнение с вынесением границ на местности и установлением координат.

Такой подход, безусловно, существенно удешевляет работы по установлению границ муниципальных образований. Вместе с тем использование метода описания границ муниципальных образований может в дальнейшем привести к нежелательным судебным разбирательствам между муниципальными образованиями по поводу их границ. А как известно, территориальные споры во все времена были одними из самых трудных для любого из землепользователей;

2.5.4. Материалы землеустройства и виды, землеустроительной документации

Материалы межевания объектов землеустройства, проекты территориального землеустройства, карты (планы) объектов землеустройства, схема землеустройства муниципальных образований и других административно-территориальных образований – все перечисленные материалы относятся к видам землеустроительной документации.

Состав, содержание и правила оформления каждого вида землеустроительной документации регламентируются соответствующими техническими условиями и требованиями проведения землеустройства.

При образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства составляются карты (планы) объектов землеустройства.

Карта (план) границ муниципального образования составляется с использованием сведений государственного земельного кадастра, имеющегося картографического материала, материалов дистанционного зондирования, а также по данным измерений, полученных при съемке муниципального образования на местности или при его межевании.

Невзирая на необходимость утверждения границ муниципального образования в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами государственной власти субъектов Российской Федерации, согласно Положению о согласовании и утверждении землеустроительной документации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 514, карты (планы) и материалы межевания объектов землеустройства, в том числе, и карты границ муниципальных образований, полученные при изучении состояния земель материалы геодезических и картографических работ, утверждаются Федеральной службой земельного кадастра России и ее территориальными органами после получения заказчиком землеустроительной документации необходимых согласований.

Карта (план) объекта землеустройства используется при нанесении его границ на соответствующую дежурную кадастровую карту (план).

2.5.5. Порядок проведения территориального землеустройства

Согласно требованиям Федерального закона «О землеустройстве», установление границ муниципального образования относится к такому виду землеустроительных работ, как территориальное землеустройство.

Порядок проведения территориального землеустройства, включая образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, а также их межевание установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 года № 396.

Следует отметить, что все нормативные правовые акты и методические рекомендации, на которые в дальнейшем будут даваться ссылки при рассмотрении вопроса об установлении границ муниципальных образований, в настоящее время не приведены в соответствие с последними изменениями Федерального закона «О землеустройстве», касающимися возможности описания границ муниципальных образований без вынесения их на местности и определения координат.

Единственным нормативным актом, устанавливающим определение описания границ, является приказ Федеральной службы земельного кадастра от 2 октября 2002 года № П/327. Приведенные в этом приказе требования к описанию границ рассматриваются в разделе настоящих рекомендаций о государственной земельном кадастре.

Все иные документы предлагают механизмы установления границ муниципальных образований, использующие методы определения координат, вынесения их в натуру на местности и составление всей сопутствующей землеустроительной документации.

Проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также на землях, находящихся в федеральной собственности, призвана обеспечивать Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы.

Территориальное землеустройство остальных объектов землеустройства согласно части 2 Положения о проведении территориального землеустройства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 года № 396, проводится юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями на основании договора по инициативе органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе заключать договоры с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на проведение территориального землеустройства в целях установления границ муниципальных образований.

Работы по установлению границ муниципальных образований должны включать в себя:

- сбор информации о границах муниципального образования, содержащейся в государственном земельном кадастре, государственном градостроительном кадастре, государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства, геодезической, картографической и иной связанной с использованием, охраной и перераспределением земель документации, в том числе и в законах субъекта Российской Федерации, установивших границы муниципальных образований в виде картографического описания;

- определение местоположения границ муниципального образования;

- определение площади муниципального образования;

- составление карты (плана) муниципального образования, отображающей в графической форме местоположение, размер, границы муниципального образования, а также размещение объектов недвижимости, прочно связанных с землей.

Отдельным вопросом, требующим освещения, является вопрос о согласовании с заинтересованными лицами землеустроительной документации на установление границ муниципальных образований.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 514 утверждено Положение о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Согласно указанному Положению в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, землеустроительная документация в зависимости от вида подлежит согласованию с Федеральной службой земельного кадастра России и ее территориальными органами, органами санитарно-эпидемиологического надзора, органами охраны памятников культуры, органами местного самоуправления. В случаях, установленных законодательством Российской Федерации, землеустроительная документация до ее утверждения подлежит государственной экологической экспертизе и государственной экспертизе землеустроительной документации.

При этом Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы обеспечивают проведение согласования следующей землеустроительной документации:

- генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации;

- документации по вопросам землеустройства, разработанной в соответствии с решениями органов государственной власти;

- документации, касающейся земель, которые находятся в федеральной собственности.

Согласование иной землеустроительной документации с заинтересованными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления осуществляется

ее разработчиком совместно с заказчиком в соответствии с договором о проведении землеустройства.

Следовательно, учитывая, что документация по вопросам установления границ муниципальных образований разрабатывается, по сути, по решению органов государственной власти, она должна проходить согласование с Федеральной службой земельного кадастра России и ее территориальными органами.

Решение о согласовании или об отказе в согласовании землеустроительной документации по вопросам установления границ муниципальных образований должно приниматься, согласно Положению о согласовании и утверждении землеустроительной документации, в течение 30 дней с даты представления всех необходимых материалов. Заявитель уведомляется о принятом решении в письменной форме (в случае отказа в согласовании – с указанием причин). Если уведомление не направлено в указанный срок, землеустроительная документация считается согласованной.

2.5.6. Фонд данных землеустроительной документации

На основе землеустроительной документации, материалов и данных (в письменной, графической, электронной, фотографической и иной форме), полученных в результате проведения землеустройства, в том числе работ по установлению границ муниципальных образований формируется фонд данных.

Материалы по установлению границ муниципальных образований обязаны направляться в указанный фонд. Включение документов в фонд данных и исключение их из фонда, так же как и централизованный учет документов фонда данных, методическое руководство по комплектованию, учету, систематизации, обеспечению сохранности документов и совершенствованию их структуры, обеспечению совместимости форматов представления данных на электронных носителях, производятся в порядке, устанавливаемом Федеральной службой земельного кадастра России.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие проведение землеустройства, любые организации, выполнившие работы по установлению границ муниципальных образований, обязаны бесплатно передавать в фонд данных один экземпляр подготовленной ими землеустроительной документации в месячный срок со дня ее утверждения.

Документы фонда данных являются федеральной собственностью, не подлежат приватизации и хранятся в соответствии с законодательством Российской Федерации об архивном фонде и архивах.

Вместе с тем информация, содержащаяся в фонде данных, является открытой и общедоступной, за исключением сведений, отнесенных законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа.

Информация, содержащаяся в фонде данных о границах муниципальных образований, может быть в дальнейшем использована для обеспечения землеустроительной документацией органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан.

Порядок предоставления в пользование и использования документов фонда данных определяется Федеральной службой земельного кадастра России (в части, касающейся предоставления в пользование и использования геодезических и картографических документов, – по согласованию с Федеральной службой геодезии и картографии России).

2.5.7. Контроль за проведением землеустройства

В целях обеспечения соблюдения юридическими лицами и гражданами при проведении землеустройства требований законодательства Российской Федерации, а также утвержденных в установленном порядке технических условий и требований проведения землеустройства осуществляется контроль за проведением землеустройства.

Положение о контроле за проведением землеустройства утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2002 года № 273.

Согласно указанному постановлению, контроль за проведением землеустройства осуществляют Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы.

Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы обеспечивают контроль за:

- соблюдением требований законодательства Российской Федерации при проведении землеустройства, а также утвержденных в установленном порядке технических условий, и требований проведения землеустройства;

- выполнением мероприятий по изучению состояния земель, а также по организации рационального использования и охраны земель при проведении землеустройства;

- выполнением предписаний по устранению допущенных при проведении землеустройства нарушений;

- передачей безвозмездно юридическими лицами и гражданами одного экземпляра подготовленной ими землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Контроль за проведением землеустройства осуществляется посредством проведения проверок и обследований, по результатам которых составляется акт установленной формы, подписываемый уполномоченным должностным лицом.

2.6. Банк данных землеустроительной документации

В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» все документы и данные, созданные в процессе проведения землеустройства, составляют единый банк данных.

Организацией – фондодержателем государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, является федеральное государственное унитарное предприятие – Государственный проектно-изыскательский институт земельно-кадастровых съемок «Госземкадастрсъёмка» (ВИСХАГИ).

До 1 декабря 2003 года руководителям территориальных органов Росземкадастра совместно с ФГУП «Госземкадастрсъёмка» было поручено обеспечить составление перечней и учетных карточек на документы и материалы, включенные в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, по результатам инвентаризации, проведенной в соответствии с Приказом Росземкадастра от 20 декабря 2002 года № П/373. Руководителям территориальных органов Росземкадастра совместно с ФГУП «Госземкадастрсъёмка» выполняющим работы по созданию государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, поручено обеспечить проведение паспортизации указанных документов и материалов. До организации федеральным государственным унитарным предприятием «Госземкадастрсъёмка» функционирования организационных структур государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, в субъектах Российской Федерации ведение государственного фонда таких данных осуществляют территориальные органы Росземкадастра.

Таким образом, в настоящее время указанные органы и организации обязаны располагать всеми документами государственного фонда данных, полученными в результате проведения землеустройства, что должно обеспечить необходимыми материалами и сведениями исполнителей работ по установлению границ муниципальных образований.

2.7. Порядок установления границ муниципальных образований

2.7.1. Общие положения

В соответствии с Федеральным законом «О землеустройстве», Положением о проведении территориального землеустройства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 года № 396, определение местоположения границ муниципальных образований относится к межевым работам.

Описание состава и содержания работ, состава, содержания и оформления землеустроительной документации при межевании границ муниципальных образований приводится ниже.

2.7.2. Состав и содержание работ при межевании границ муниципальных образований

Межевание границ муниципальных образований представляет собой работы по установлению их на местности с закреплением таких границ межевыми знаками и определением их координат.

Межевание границ муниципальных образований должно проводиться:

– как технический этап реализации установленного ранее законами субъектов Российской Федерации картографического описания границ муниципальных образований;

— как мероприятие по уточнению местоположения на местности границ муниципальных образований при отсутствии достоверных сведений об их местоположении путем согласования границ на местности;

– как мероприятие по восстановлению на местности границ муниципальных образований при наличии сведений о них в государственном земельном кадастре, позволяющих определить положение границ на местности с точностью, установленной для межевания границ муниципальных образований.

Установление границ муниципальных образований путем проведения работ по межеванию должно осуществляться в соответствии с заданием на выполнение работ.

Задание должно быть подготовлено заказчиком работ по установлению границ муниципальных образований, которым могут выступать уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления на основе проекта территориального землеустройства или сведений государственного земельного кадастра о земельном участке (участках), предоставляемых в виде выписок в форме кадастровой карты (плана) земельного участка (территории). Задание утверждается заказчиком.

Межевание границ муниципальных образований может включать в себя следующие работы:

- 1) подготовительные работы;
- 2) составление технического проекта;
- 3) уведомление лиц, права которых могут быть затронуты при проведении межевания, в том числе органов местного самоуправления смежных муниципальных образований;
- 4) определение границ муниципальных образований на местности, их согласование и закрепление межевыми знаками;
- 5) определение координат межевых знаков;
- 6) определение площади муниципального образования;
- 7) составление карты (плана) муниципального образования или карты (плана) границ муниципального образования;
- 8) формирование землеустроительного дела;
- 9) утверждение границ муниципальных образований в установленном порядке.

Если границы муниципального образования ранее были установлены в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства, но требуется их конкретизация, то при восстановлении на местности границ объекта землеустройства из состава работ могут быть исключены следующие их виды:

- 1) определение координат межевых знаков;
- 2) определение площади муниципального образования;
- 3) составление карты (плана) муниципального образования или карты (плана) границ муниципального образования.

Материалы межевания и карта (план) муниципального образования (карта (план) границ муниципального образования) формируются в землеустроительное дело в количестве не менее двух экземпляров.

2.7.3. Подготовительные работы

При проведении подготовительных работ для установления границ муниципальных образований рекомендуется принимать во внимание, что они должны включать сбор и (или) изучение:

- 1) сведений государственного земельного кадастра;
- 2) документов, удостоверяющих права на землю (при их отсутствии – правоустанавливающих документов) всех примыкающих к границам муниципального образования земельных участков;
- 3) каталогов (списков) координат пунктов опорной межевой сети (ОМС) и иных исходных геодезических пунктов;
- 4) адресов лиц, права которых могут быть затронуты при проведении межевания.

При установлении на местности проектных границ муниципального образования дополнительно к перечисленным документам добавляется проект территориального землеустройства, а при упорядочении на местности границ муниципального образования – землеустроительная и градостроительная документация, связанная с перераспределением земель в кадастровом квартале.

Полевое обследование территории муниципального образования при проведении подготовительных работ должно включать выявление состояния межевых знаков, пунктов опорной межевой сети и иной геодезической основы. Результаты обследования опорной межевой сети и иной геодезической основы отражаются в техническом проекте.

2.7.4. Составление технического проекта границ муниципального образования

При составлении технического проекта границ муниципального образования рекомендуется принимать во внимание, что:

При межевании границ муниципального образования технический проект составляется в соответствии с заданием на межевание и включает:

- 1) текстовую часть;
- 2) разбивочный чертеж.

В текстовой части технического проекта отражаются:

- 1) основание и цель выполнения работ;
- 2) сведения о пунктах опорной межевой сети и иной геодезической основы;
- 3) сведения о ранее выполненных работах по межеванию;
- 4) организация, порядок производства и математической обработки геодезических или фотограмметрических измерений;
- 5) организация и сроки межевания границ муниципального образования.

Разбивочный чертеж составляется в удобном для работы по установлению границ муниципального образования масштабе с отображением существующих и проектных границ муниципального образования, положения межевых знаков, пунктов опорной межевой сети и иной геодезической основы, надежно опознаваемых контурных

точек, угловых и линейных данных для геодезических измерений, кадастровых номеров.

Технический проект межевания границ муниципального образования должен утверждаться заказчиком работ.

2.7.5. Уведомление лиц, права которых могут быть затронуты при проведении межевания границ муниципального образования

Лица, права которых могут быть затронуты при проведении межевания (собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы земельных участков, соответствующие органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления) должны быть извещены о проводимых работах по установлению границ муниципального образования.

Извещение передается заинтересованным лицам под расписку или иным способом, подтверждающим факт и дату его получения (например, регистрируемое почтовое отправление с отметкой «Вручить лично», с заказными уведомлениями о вручении непосредственно адресатам).

Извещения и расписки составляют в двух экземплярах, один из которых приобщают к землеустроительному делу об установлении границ муниципального образования.

Извещения, адресованные юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления, вручаются уполномоченным должностным лицам.

2.7.6. Определение границ муниципального образования на местности, их согласование и закрепление межевыми знаками

При определении границ муниципального образования на местности, их согласовании и закреплении межевыми знаками рекомендуется принимать во внимание следующие моменты.

Определение границ муниципального образования на местности и их согласование проводятся в присутствии лиц, права которых могут быть затронуты при проведении межевания, или уполномоченных ими лиц (представителей) при наличии надлежащим образом оформленных доверенностей.

Перед процедурой согласования границ муниципального образования они предварительно обозначаются на местности в соответствии с имеющимися сведениями государственного земельного кадастра, землеустроительной, градостроительной документацией и (или) иными сведениями.

При неявке на процедуру согласования границ кого-либо из вышеуказанных лиц или отказе от участия в процедуре согласования границ (непредставление мотивированного отказа в согласовании границы) в акте согласования границ фиксируется их отсутствие или отказ от участия в процедуре согласования границ, а по границе муниципального образования проводится предварительное межевание.

Указанным лицам могут быть направлены повторные уведомления для согласования или предоставления мотивированного отказа в согласовании границ по результатам предварительного межевания. В случае непредставления мотивированного отказа в согласовании границы, границы муниципального образования могут считаться установленными.

Споры, возникшие при согласовании границ муниципального образования, рассматриваются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Результаты согласования границ оформляются актом (актами) согласования границ муниципального образования, который подписывается всеми участниками процедуры согласования границ, включая исполнителя работ.

Процедура согласования границ (границы) не проводится при наличии в государственном земельном кадастре сведений (координат поворотных точек границ), позволяющих определить их положение на местности с точностью,

которая соответствует техническим условиям и требованиям, установленным Росземкадастром.

Согласованные границы муниципального образования закрепляются межевыми знаками, фиксирующими на местности местоположение поворотных точек границ муниципального образования.

Допускается закрепление границы межевыми знаками в виде естественных или искусственных предметов, обеспечивающих закрепление поворотной точки границы на период проведения работ (временный межевой знак), или в виде искусственного предмета, закрепленного в земле или твердом покрытии и обеспечивающего постоянство местоположения на местности поворотной точки границы объекта землеустройства после проведения землеустройства (долговременный межевой знак).

Необходимость установления долговременных межевых знаков определяет заказчик межевания. Он же утверждает тип межевого знака из числа образцов, рекомендуемых исполнителем работ.

2.7.7. Определение координат межевых знаков

При определении координат межевых знаков границ муниципального образования рекомендуется принимать во внимание, что:

– плановое положение на местности границ муниципального образования характеризуется плоскими прямоугольными координатами центров межевых знаков, вычисленными в местной системе координат;

– геодезической основой межевания границ муниципального образования могут являться пункты опорной межевой сети двух классов ОМС 1 и ОМС 2, создаваемой в соответствии с требованиями Росземкадастра.

Межевание границ муниципального образования должно проводиться по границам существующих земельных участков различного целевого назначения земель.

В связи с этим точность определения координат межевых знаков границ муниципального образования будет устанавливаться в зависимости от требований к точности установления границ земельных участков, которая зависит, в свою очередь, от того, к какой категории земель относится тот или иной земельный участок.

Таблица 2

НОРМАТИВНАЯ ТОЧНОСТЬ МЕЖЕВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

№ пп	Категория земель (в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации)	Средняя квадратическая ошибка Mt положения межевого знака относительно ближайшего пункта исходной геодезической основы, не более м	Допустимые расхождения при контроле межевания, м	
			ДЕЛЬТА Сдоп	fдоп
1	Земли поселений (города)	0,10	0,2	0,3
2	Земли поселений (поселки, сельские населенные пункты); земли, предоставленные для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, дачного и индивидуального жилищного строительства	0,20	0,4	0,6
3	Земли промышленности и иного специального назначения	0,50	1,0	1,5
4	Земли сельскохозяйственного назначения (кроме земель, указанных в п. 2), земли особо охраняемых территорий и объектов	2,50	5,0	7,5

5	Земли лесного фонда, земли водного фонда, земли запаса	5,00	10,0	15,0
---	--	------	------	------

Примечание. Предельная ошибка положения межевого знака равна удвоенному значению Mt .

Для определения плоских прямоугольных координат межевых знаков могут использоваться спутниковые, геодезические, фотограмметрические и картометрические методы, предусмотренные техническим проектом.

Высоты межевых знаков определяются в соответствии с требованиями задания на выполнение работ.

Координаты межевых знаков, вычисленные при ранее проводимых работах по межеванию данного муниципального образования или смежных с ним, не переопределяются, если точность их положения соответствует данным, представленным в таблице.

При межевании границ муниципальных образований, расположенных в труднодоступных районах и (или) целевое назначение которых не требует высокой точности определения местоположения границ при условии совмещения таких границ с естественными и (или) искусственными рубежами (реками, ручьями, каналами, лесополосами, дорогами, дорожными сооружениями, заборами, изгородями, фасадами зданий и другими природными и созданными трудом человека объектами), допускается для определения положения межевых знаков применять персональные GPS навигаторы и (или) способ описания местоположения границ путем ссылок на вышеуказанные объекты. К таким границам относятся границы земельных участков, предоставленных под оленьи пастбища, охотничьи угодья, сенокосы, пастбища, а также для иных целей, установленных Росземкадастром.

2.7.8. Определение площади муниципального образования

При определении площади муниципального образования рекомендуется учитывать следующие положения:

Площадь муниципального образования вычисляется по координатам поворотных точек границ земельного участка.

Площадь муниципального образования или другого административно-территориального образования вычисляется по координатам поворотных точек его границ в случае, если это предусмотрено заданием на выполнение работ. В соответствии с заданием выполняется и оценка точности определения этой площади.

Площадь муниципального образования, границы которого описаны путем ссылок на географические объекты, вычисляется с точностью не ниже графической точности картографического материала, численный масштаб которого равен численному масштабу соответствующей кадастровой карты (плана) земельного участка (территории).

2.7.9. Составление карты (плана) объекта землеустройства или карты (плана) границ объекта землеустройства

При составлении карты (плана) муниципального образования или карты (плана) границ муниципального образования рекомендуется принимать во внимание, что:

карта (план) муниципального образования составляется, если это предусмотрено заданием на выполнение работ, в противном случае составляется карта (план) границ муниципального образования;

карта (план) границ муниципального образования составляется в масштабе, удобном для его размещения на одном листе формата А4 или А3;

карта (план) границ муниципального образования или другого административно-территориального образования может составляться на листе большего формата. В случае, если карта (план) границ муниципального образования или другого административно-территориального образования не умещается на одном листе, то допускается размещать ее на нескольких листах. В этом случае на каждом листе указываются его номер и схема размещения листов.

На карте (плане) границ муниципального образования показываются:

- 1) кадастровые номера земельных участков, по границам которых устанавливается граница муниципального образования или название муниципального образования или другого административно-территориального образования;
- 2) границы муниципального образования и номера межевых знаков;
- 3) размеры муниципального образования в виде площади, дирекционных углов и горизонтальных проложений;
- 4) описание границ смежных объектов землеустройства (описание смежеств);
- 5) выходы координатной сетки;
- 6) направление «юг – север»;
- 7) численный масштаб.

Дирекционные углы и горизонтальные проложения линий представляются в табличной форме. Дирекционные углы записываются в формате: градусы и минуты с округлением до 0,1 минуты. Горизонтальные проложения записываются с округлением до 0,01 м.

Допускается размещение описания смежеств и таблицы геодезических данных на одном или нескольких листах.

При проведении межевания муниципального образования или административно-территориального образования не по всему периметру, а только его части карта (план) составляется только на этот участок границ. В таком случае площадь муниципального образования не вычисляется и на карте (плане) не показывается.

Карта (план) муниципального образования дополнительно к сведениям, которые показываются на карте (плане) границ муниципального образования, содержит сведения:

- 1) о границах частей муниципального образования, ограниченных в использовании и обремененных сервитутами;
- 2) о границах частей муниципального образования, занятых объектами недвижимого имущества.

Сведения о границах частей муниципального образования, ограниченных в использовании и обремененных сервитутами, отражаются на карте (плане) муниципального образования на основе имеющихся документов и обозначаются на местности только по желанию заинтересованного лица (лиц) и с согласия правообладателя земельного участка.

Сведения о границах частей муниципального образования, занятых объектами недвижимого имущества, отображаются на карте (плане) муниципального образования, если это предусмотрено заданием на выполнение работ. В противном случае сведения о частях земельных участков, занятых объектами недвижимого имущества, отражаются в пояснительной записке в объеме, который удовлетворяет требованиям нормативных правовых актов по ведению государственного земельного кадастра.

Площади частей муниципального образования, занятых объектами недвижимости, ограниченных в использовании и обремененных сервитутами, вычисляются с точностью не ниже графической точности карты (плана) объекта землеустройства.

Подчистки, приписки, зачеркнутые слова, иные исправления на карте (плане) муниципального образования (границ муниципального образования) не допускаются. Карта (план) муниципального образования (границ муниципального образования) не может быть исполнена карандашом.

2.7.10. Формирование землеустроительного дела

При формировании землеустроительного дела границ муниципального образования рекомендуется принимать во внимание следующие положения.

В землеустроительное дело включаются материалы межевания в такой последовательности:

- 1) титульный лист;
- 2) оглавление;
- 3) пояснительная записка;

- 4) сведения государственного земельного кадастра в форме кадастровой карты (плана) территории;
- 5) задание на выполнение работ;
- 6) копия документа, удостоверяющего права на землю или правоустанавливающего документа;
- 7) технический проект;
- 8) документы, подтверждающие факт извещения (вызова) лиц, права которых могут быть затронуты при проведении межевания;
- 9) доверенности уполномоченных лиц на участие в межевании;
- 10) акт (акты) согласования границ муниципального образования;
- 11) каталоги (списки) координат межевых знаков границ муниципального образования в местной системе координат;
- 12) абрисы на межевые знаки;
- 13) карта (план) границ муниципального образования.

При восстановлении на местности границ муниципального образования из состава материалов межевания могут исключаться:

- 1) документы, подтверждающие факт извещения (вызова) лиц, права которых могут быть затронуты при проведении межевания;
- 2) доверенности уполномоченных лиц на участие в межевании;
- 3) акт (акты) согласования границ муниципального образования;
- 4) каталоги (списки) координат межевых знаков муниципального образования в местной системе координат;
- 5) абрисы на межевые знаки;
- 6) карта (план) границ муниципального образования.

Если заданием на выполнение работ предусмотрено составление карты (плана) муниципального образования, то вместо карты (плана) границ муниципального образования в землеустроительное дело включается карта (план) муниципального образования, а землеустроительное дело дополняется:

- 1) ведомостью вычисления площадей частей муниципального образования, занятых объектами недвижимости, ограниченных в использовании и обременённых сервитутами;
- 2) запросами о наличии и местоположении объектов, принадлежащих иным лицам, и (или) зон с особыми условиями использования земель.

Допускается карту (план) муниципального образования или карту (план) границ муниципального образования включать в землеустроительное дело, не брошюруя ее с другими материалами межевания.

Включенные в землеустроительное дело материалы межевания и карта (план) муниципального образования (границ муниципального образования) утверждаются уполномоченными органами.

Утверждению подлежат все представленные экземпляры землеустроительных дел.

Подлинный экземпляр землеустроительного дела (содержащий подлинные исходные и созданные в процессе землеустройства документы) после утверждения передается в установленном порядке в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Остальные экземпляры землеустроительного дела, сформированные из копий, заверенных исполнителем работ, возвращаются исполнителю работ для передачи заказчику.

2.7.11. Контроль за проведением межевания

Контроль за проведением межевания границ муниципального образования проводится с целью установления его соответствия техническим условиям и требованиям. Объектами контроля за проведением межевания объектов землеустройства являются:

- 1) результаты полевых и камеральных работ;
- 2) материалы межевания границ муниципального образования.

Результаты контроля оформляют актом. Акты контроля за проведением межевания границ муниципального образования в качестве приложений включаются в землеустроительное дело.

В процессе осуществления контроля осматривают в натуре межевые знаки и выполняют контрольные измерения.

Контроль геодезических работ может быть осуществлен путем сравнения горизонтального приложения S_m линии между установленными на местности несмежными межевыми знаками, измеренной стальной прокомпарированной лентой (рулеткой) или электронным тахеометром (светодальномером), с ее горизонтальным проложением S_k , вычисленным по значениям плоских прямоугольных координат этих же межевых знаков, выписанным из соответствующего каталога. Абсолютное расхождение в длине контролируемой линии $|\text{ДЕЛЬТА } S| = |S_m - S_k|$ не должно превышать значений $\text{ДЕЛЬТА } S_{\text{доп}}$, приведенных в таблице 2 настоящей книги.

Контроль может быть осуществлен выборочно независимым повторным определением положения установленных на местности межевых знаков геодезическими методами с ближайших пунктов ОМС и (или) проложением контрольных полигонометрических (теодолитных) ходов с точностью, обеспечивающей определение положения контролируемых межевых знаков со средней квадратической ошибкой M_t не ниже нормативной (таблица 2). По результатам контроля вычисляют плоские прямоугольные координаты X_m, Y_m межевых знаков и разности:

$$\text{дельта } X = X_m - X_k ; \text{ дельта } Y = Y_m - Y_k,$$

где X_k и Y_k – плоские прямоугольные координаты этих же межевых знаков, выписанные из соответствующего каталога.

