

Актуальные вопросы государственного учета сооружений, связанных с использованием недрами, и регистрации прав на них



П.П. Гончаров,
кандидат юридических наук,
консультант
Lawrence Graham (CIS) LLP

Конечная цель недропользователя, организовавшего и осуществившего строительство сооружений, являющихся объектами капитального строительства и связанных с использованием недрами (далее — объекты недропользования), — получение титула собственности, сочетающего в себе правомочия по владению, пользованию и распоряжению соответствующим объектом.

Право собственности на вновь созданный объект недропользования как на объект недвижимости согласно правилу, закрепленному в статье 219 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), возникает с момента его государственной регистрации. Этому предшествует ряд мероприятий, связанных с учетом (инвентаризацией) соответствующего объекта и представлением документов на проведение государственной регистрации права. При проведении данных мероприятий недропользователи сталкиваются со значительными организационными сложностями и отсутствием единообразной процедуры совершения действий.

В связи с этим недропользователи, а также иные лица, организующие проведение учетно-регистрационных действий в отношении объектов недропользования, нуждаются в систематизированной информации о возникающих на этом пути сложностях и легальных способах их преодоления. Об этом и пойдет речь в данной статье.

¹ Статьи 43–45 Закона о кадастре недвижимости.

1. Государственный кадастровый учет и техническая инвентаризация объектов недропользования

Государственный кадастровый учет и техническая инвентаризация объектов недропользования представляют собой комплекс учетно-регистрационных мероприятий, предшествующих государственной регистрации права. Порядок их совершения характеризует нестабильность правового режима, а также декларируемый законодателем «переходный период»¹, на протяжении которого обеспечивается переход от технической инвентаризации объектов капитального строительства к их государственному кадастровому учету.

1.1. Государственный кадастровый учет объектов недропользования

Положения статей 43 и 44 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (далее — Закон о кадастре недвижимости) в их изначальной редакции предусматривали вступление с 1 января 2010 г. в силу требований об обязательном осуществлении государственного кадастрового учета сооружений (в том числе объектов недропользования).

Целью внедрения данного вида учетно-регистрационных процедур было следующее:

- публичное установление факта физического существования строения (объекта недропользования);
- его квалификация в качестве объекта недвижимости (сооружения) уполномоченными лицами (кадастровыми инженерами);
- формирование государственного информационного ресурса в отношении объектов недвижимости, расположенных на территории Российской Федерации, не являющихся земельными участками.

Однако, несмотря на прошедший (почти двухлетний) переходный период, государственные органы оказались не готовы к практической реализации кадастрового учета сооружений. В «авральном» режиме был принят Федеральный закон от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусмотревший, в частности, внесение изменений в Закон о кадастре недвижимости, откладывающих внедрение кадастрового учета сооружений до 1 января 2013 г. Вступление в силу указанных изменений также было осуществлено в ускоренном порядке — в день официального опубликования соответствующего федерального закона 23 декабря 2009 г. (за восемь дней до окончания переходного периода).

Таким образом, ныне действующее законодательство Российской Федерации не предусматривает проведения кадастрового учета сооружений (в том числе объектов недропользования) до 1 января 2013 г.

Тем не менее рассмотрим основные моменты внедряемого порядка кадастрового учета сооружений (объектов недропользования), а также правовые обстоятельства, приведшие к задержке его практического применения.

Соответствующий порядок кадастрового учета объектов капитального строительства регламентируется Законом о кадастре недвижимости и имеет ряд отличительных особенностей, связанных с уникальными характеристиками объектов недропользования.

Документарные основания для кадастрового учета

1) Согласно части 10 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) и части 1 статьи 22 Закона о кадастре недвижимости кадастровый учет объектов недропользования осуществляется на основании **разрешения на ввод в эксплуатацию**.

Указанное разрешение на ввод в эксплуатацию должно содержать совокупность сведений, необходимых для осуществления кадастрового учета, соответствующих графической и текстовой частям технического плана² (по содержанию данные документы будут тождественны). Технический план предполагает следующее содержание³:

графическая часть, включающая:

- сведения из кадастровой выписки о земельном участке, отведенном под строительство объекта недропользования;
- указание на местоположение объекта недропользования на данном земельном участке;
- план объекта недропользования (его вертикальный разрез со всеми конструктивными элементами);

и текстовая часть.

Требования к содержанию текстовой части технического плана должны быть указаны в объеме, установленном органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений (в настоящее время — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, далее — Росреестр)⁴. На сегодняшний день объем таких сведений нормативно не установлен.

В то же время Правительством Российской Федерации была утверждена форма разрешения на ввод в эксплуатацию⁵. При этом нормативно утвержденная и обязательная к применению

форма (которая, как говорилось выше, должна отражать сведения графической и текстовой части технического плана), определив содержание

текстовой части указанного разрешения, не предусмотрела графической его части.

2) Статья 22 Закона о кадастре недвижимости указывает также на правомерность представления технического плана сооружения для целей дальнейшего осуществления его кадастрового учета.

Таким образом, нормы законодательства предусматривали возможность проведения кадастрового учета сооружений (объектов недропользования) на основании либо разрешения на ввод в эксплуатацию, либо подготовленного в установленном порядке технического плана сооружения. При этом

² Часть 11 статьи 55 ГрК РФ.

³ Статья 41 Закона о кадастре недвижимости.

⁴ Часть 7 статьи 41 Закона о кадастре недвижимости.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2005 г. № 698 «О форме разрешения на строительство и форме разрешения на ввод объекта в эксплуатацию».

каждый из указанных документов не обладал всей полнотой информации, необходимой для осуществления кадастрового учета: утвержденная форма разрешения на ввод в эксплуатацию не предусматривала графической части, а требования к содержанию текстовой части технического плана нормативно не были определены.

Указанные противоречия являлись препятствием для осуществления кадастрового учета сооружений (объектов недропользования) с 1 января 2010 г. в полном соответствии с требованиями ГрК РФ и Закона о кадастре недвижимости, что и могло явиться одной из причин переноса срока вступления в силу соответствующих процедур на 1 января 2013 г.

Если к 1 января 2013 г. изложенные проблемы не будут нормативно урегулированы уполномоченными органами (Правительством Российской Федерации и Росреестром), то получить необходимую информацию о требуемом составе и порядке оформления документов для проведения кадастрового учета объектов недропользования можно будет эмпирически — подав документы для проведения кадастрового учета.

В случае если разрешение на ввод в эксплуатацию или технический план сооружения (объекта недропользования) по форме или содержанию не будут соответствовать требованиям Закона о кадастровом учете, уполномоченный орган обязан отказать в осуществлении кадастрового учета⁶. При этом соответствующее **решение об отказе** должно содержать указание не только на причину отказа с нормативным обоснованием, но и рекомендации по доработке представленных документов. На основании сделанных уполномоченным органом рекомендаций документы следует доработать и повторно обратиться за осуществлением кадастрового учета.

Считаем возможным предоставить уполномоченному органу необходимую для проведения кадастрового учета объекта недропользования текстовую и графическую информацию путем одновременной подачи

разрешения на ввод в эксплуатацию (указав в нем все существенные технические показатели объекта недропользования в разделе II в дополнительных графах — *текстовая часть*) и технического плана объекта недропользования (*графическая часть*).

Постановка объекта недропользования на кадастровый учет подтверждается выдачей кадастрового паспорта указанного объекта (скважины) установленной формы⁷.

1.2. Техническая инвентаризация объектов недропользования

В частях 2 и 3 статьи 43 и части 2 статьи 44 Закона о кадастре недвижимости в переходный период (до вступления в силу 1 января 2013 г. требований о кадастровом учете сооружений) предусмотрено применение прежнего порядка технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства. Особенность состоит в том, что по результатам такого учета и инвентаризации выдается не технический паспорт объекта капитального строительства, а оформляется кадастровый паспорт объекта недвижимости (объекта недропользования), отвечающий требованиям Закона о кадастре недвижимости.

Кадастровый паспорт объекта недропользования необходим недропользователю для последующей государственной регистрации права собственности на законченный строительством объект недропользования.

2. Государственная регистрация прав на объекты недропользования

Завершающим этапом приобретения титула на объекты недропользования является государственная регистрация права собственности на них.

В соответствии со статьей 219 ГК РФ право собственности на объект недвижимого имущества возникает с момента государственной регистрации права (с даты внесения записи о праве в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее — ЕГРП).

Порядок регистрации прав на вновь созданный объект недропользования урегулирован Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — Закон о регистрации) и рядом ведомственных нормативных актов⁸.

⁶ Пункт 2 части 2 статьи 27 Закона о кадастре недвижимости.

⁷ Форма соответствующего кадастрового паспорта утверждена приказом Минюста России от 18 февраля 2008 г. № 32 «Об утверждении форм кадастровых паспортов здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, помещения, земельного участка».

⁸ См. также Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утв. приказом Минюста России от 14 сентября 2006 г. № 293; Методические рекомендации о порядке государственной регистрации прав на создаваемые, созданные, реконструированные объекты недвижимого имущества, утв. приказом Федеральной регистрационной службы от 8 июня 2007 г. № 113.

Процедура регистрации права собственности включает в себя следующие этапы:

- 1) обращение в регистрационный орган правообладателя (или уполномоченного им лица) с заявлением о государственной регистрации права собственности и представление с указанным заявлением необходимых документов; прием и регистрацию поданных документов уполномоченным органом;
- 2) правовую экспертизу представленных документов, установление отсутствия противоречий между заявляемыми и зарегистрированными правами и иных оснований для отказа или приостановления государственной регистрации;
- 3) внесение регистрационной записи в ЕГРП;
- 4) оформление и выдачу правообладателю свидетельства о государственной регистрации права.

Поскольку надлежащее представление недропользователем документов в регистрационный орган предопределяет беспрепятственное внесение записи о праве собственности на скважину в ЕГРП, требования к составу соответствующих документов будут рассмотрены подробно.

Согласно статье 16 Закона о регистрации государственная регистрация прав осуществляется на основании заявления правообладателя, подготовленного по форме, установленной в Административном регламенте исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденного приказом Минюста России от 14 сентября 2006 г. № 293 (далее — заявление о регистрации и Административный регламент соответственно). Вместе с заявлением о регистрации недропользователем должны быть представлены:

- документы об уплате государственной пошлины за соответствующее регистрационное действие;
- учредительные документы заявителя (либо их нотариально удостоверенные копии);

- документы, подтверждающие регистрацию юридического лица (свидетельство о государственной регистрации юридического лица)⁹;
- удостоверение личности лица, представляющего документы в регистрационный орган;
- доверенность представителя заявителя, совершенная в нотариальной форме (в случае если заявление на регистрацию подается представителем недропользователя);
- документы (либо их нотариально удостоверенные копии), подтверждающие полномочия лица действовать от имени недропользователя без доверенности (применительно к хозяйственным обществам такими документами могут быть протокол или выписка из протокола собрания уполномоченного органа указанного общества об избрании его единоличного исполнительного органа);
- кадастровый паспорт объекта (объекта недропользования), права на который регистрируются;
- документы — основания для государственной регистрации права (см. далее).

Перечень документов, являющихся основанием для государственной регистрации права и подлежащих представлению в регистрационный орган, установлен статьей 17 Закона о регистрации. Формально этот перечень ограничен предусмотренными в законе документами. Однако формули-

ровки статьи 17 Закона о регистрации носят общий характер и указывают в числе прочих на «иные документы,

которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подтверждают возникновение прав». Таким образом, перечень документов, представляемых для совершения регистрационного действия, исчерпывающим можно считать условно.

Если к 1 января 2013 г. изложенные проблемы не будут нормативно урегулированы уполномоченными органами, то получить необходимую информацию о требуемом составе и порядке оформления документов для проведения кадастрового учета объектов недропользования можно будет эмпирически — подав документы для проведения кадастрового учета.

⁹ Необходимость представления указанных документов устанавливается не Законом о регистрации, а п. 30 Административного регламента и устанавливается для тех случаев, когда с заявлением на регистрацию обращается представитель юридического лица. Целью представления таких документов является информирование регистрационного органа о факте создания и регистрации юридического лица, и в этой связи представление соответствующих документов должно осуществляться независимо от того, подает ли заявление на регистрацию единоличный исполнительный орган юридического лица или лицо, уполномоченное им доверенностью.

В то же время состав документов, необходимых для представления в целях регистрации права собственности на объект недропользования, более конкретно устанавливается в ведомственных нормативных актах.

Пункт 30 Административного регламента предусматривает представление:

- кадастрового плана и правоустанавливающих документов на земельный участок, где создан объект недропользования, права на который регистрируются (в случае, если право заявителя на земельный участок ранее не было зарегистрировано, такими документами являются распоряжение уполномоченного органа о предоставлении земельного участка для целей строительства объекта недропользования, а также договор краткосрочной аренды)¹⁰;
- разрешение на строительство объекта недропользования;
- проектная документация.

Пункт 7 Методических рекомендаций о порядке государственной регистрации прав на создаваемые, созданные, реконструированные объекты недвижимого имущества, утвержденных приказом Федеральной регистрационной службы от 8 июня 2007 г. № 113, дополнительно предусматривает представление разрешения на ввод в эксплуатацию.

Вместе с тем исчерпывающего перечня документов, подаваемых для осуществления государственной регистрации права на вновь созданный объект недропользования, нормативно не предусмотрено. В связи с этим на практике регистрационные органы, проводя правовую экспертизу документов и законности приобретения права

на объект недропользования¹¹, требуют представления и иных документов, связанных с организацией и фактическим строительством объекта недропользования, его техническим учетом и т.д.

Если указанные документы не представляются правообладателем (недропользователем), регистрационный орган отказывает в регистрации права по причине непредставления необходимых для проведения государственной регистрации прав документов (ч. 1 ст. 20 Закона о регистрации).

Для успешного проведения регистрации права собственности на созданный объект недропользования можно рекомендовать недропользователям ознакомиться с перечнем документов, представляемых для проведения регистрационных действий, информация о которых обнародована территориальным органом Росреестра или предоставляется им по запросу недропользователя на консультации¹².

Факт представления на регистрацию заявления и прилагаемых к нему документов подтверждается выдаваемой регистрационным органом заявителю (недропользователю) распиской в получении документов с перечислением и указанием даты и времени их представления.

Государственная регистрация права собственности на вновь созданный объект недропользования должна быть проведена не позднее месяца со дня подачи соответствующего заявления и документов.

Факт проведения государственной регистрации права собственности недропользователя на объект недропользования удостоверяется выдаваемым ему свидетельством о государственной регистрации права.

Внесение записи в ЕГРП о праве собственности недропользователя на вновь созданный объект недропользования и выдача свидетельства о государственной регистрации права подтверждают у него наличие правомочий на владение, пользование и распоряжение таким объектом в гражданско-правовом смысле. Кроме того, если в лицензионных обязательствах недропользователя закреплена обязанность по строительству объекта недропользования, то в юридическом смысле она считается исполненной с момента внесения регистрационной записи о праве в ЕГРП. До момента регистрации права собственности на объект недропользования обязанности по его строительству на соответствующем лицензионном участке формально остаются невыполненными недропользователем. □

¹⁰ Если на земельный участок оформлялось право долгосрочной аренды или земельный участок приобретался в собственность, то соответствующий договор аренды или право собственности на земельный участок должны быть зарегистрированы ранее. Если такие регистрационные действия не производились, представление соответствующих документов при государственной регистрации права собственности на объект недропользования формально соответствует требованиям законодательства и, кроме того, подтверждает факт самовольного строительства такого объекта на неотведенном к моменту начала его фактического строительства для этих целей земельном участке. В данном случае недропользователю должно быть отказано в совершении регистрационных действий в связи с тем, что созданный им объект недропользования является самовольной постройкой, приобретение прав на которую в заявительном порядке не допускается (ст. 222 ГК РФ). В случае, если недропользователь является собственником земельного участка (с момента внесения записи в ЕГРП о праве собственности на соответствующий земельный участок), его право на объект недропользования может быть признано судом. В случае, если недропользователь является арендатором земельного участка, риск невозможности приобретения права на объект недропользования носит неустранимый характер (см. материалы практики арбитражных судов: определение ВАС РФ от 17 декабря 2008 г. № ВАС-15703/08 по делу № А12-17260/07-С56, постановление ФАС Поволжского округа от 16 декабря 2008 г. по делу № А72-607/08, ФАС Восточно-Сибирского округа от 9 сентября 2008 г. № А33-15676/07-Ф02-3913/08 по делу № А33-15676/07 и т.д.).

¹¹ Часть 1 статьи 13 Закона о регистрации.

¹² См. п. 11 Административного регламента.