

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОТИ: ВОПРОСОВ БОЛЬШЕ, ЧЕМ ОТВЕТОВ

Завершение переходного периода 1 января 2013 года, установленного Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о кадастре) для кадастровых работ в отношении объектов капитального строительства, ставит перед профессиональным сообществом ряд вопросов, требующих ответов и комментариев компетентных лиц. На некоторые из них мы попросили ответить главного инженера ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» Сергея Георгиевича Мирошниченко.



–Сергей Георгиевич, какие, на Ваш взгляд, наиболее актуальные вопросы стоят перед профессиональным сообществом в связи с завершением переходного периода и выходом на рынок кадастровых инженеров?

–Завершение переходного периода ставит перед профессионалами в области кадастровой деятельности, как минимум, две группы вопросов. Во-первых, это организация кадастровых работ в отношении объектов капитального строительства и их учета в государственном кадастре недвижимости, а во-вторых, вопрос актуальности в той или иной форме технической инвентаризации и технического учета.

–Что Вы имеете в виду, говоря о необходимости организации кадастровых работ в отношении объектов капитального строительства и их учета в государственном кадастре недвижимости в новых условиях ?

–Большинство действующих кадастровых инженеров, выполняющих кадастровые работы в отношении земельных участков, конечно же, с нетерпением ожидают возможности быстрее выхода на рынок работ по описанию объектов капитального строительства в целях их государственного кадастрового учета. Однако, долгожданное право, позволяющее им выполнять работы по описанию объектов капитального строительства для последующего учета, очень быстро может трансформироваться для кадастрового инженера в десять грубых ошибок со всеми вытекающими из этого последствиями (аннулированием аттестата). Чтобы этого не произошло, необходима серьезная и вдумчивая работа по правовой организации процесса кадастровых работ в отношении объектов капитального строительства и взаимоотношений кадастровых инженеров с органом кадастрового учета.

Такой вывод позволяет сделать сложившаяся за последние годы практика проведения кадастровых работ в отношении земельных участков и их кадастрового учета, нерешенность или половинчатое решение

в правовом аспекте вопросов их организации и построения взаимоотношений кадастровых инженеров с органом кадастрового учета. Высока вероятность того, что кадастровые работы в отношении объектов капитального строительства и их кадастровый учет станут организационно намного сложнее в сравнении с проведением технической инвентаризации и технического учета. Усложнения могут проявиться в части увеличения общих затрат времени из-за необходимости неоднократных корректировок технических планов, вызванных приостановлениями и отказами в кадастровом учете. В перспективе, несмотря на наличие более открытого по сравнению с технической инвентаризацией рынка, могут существенно вырасти цены на работы по описанию объектов капитального строительства.

–Можно ли избежать ухудшения ситуации?

– Для того, чтобы не ухудшить ситуацию для граждан и юридических лиц, заинтересованных в постановке на кадастровый учет своих объектов капитального строительства, и воспользоваться преимуществами создаваемой конкуренции между кадастровыми инженерами, необходимо наличие:

- 1) четко выстроенных требований к документам, регулирующим кадастровую деятельность по техническим планам в отношении зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и помещений;
- 2) абсолютно понятных оснований для приостановления и отказа в кадастровом учете (без возможности многовариантной трактовки);
- 3) однозначно сформулированных критериев квалификации ошибок (нарушений) кадастрового инженера как грубых;
- 4) обязательной и весомой ответственности сотрудников органа кадастрового учета за необоснованное приостановление или необоснованный отказ в кадастровом учете;

5) процедуры досудебного рассмотрения правомерности отказа (приостановления) в кадастровом учете и признания ошибок (нарушений) кадастрового инженера, как грубых.

–Как складывается ситуация на рынке кадастровых работ сегодня? Какими нормативными документами регулируется кадастровая деятельность?

– Форма технического плана объекта капитального строительства (здания, сооружения, помещения и объекта незавершенного строительства) и требования к его подготовке утверждаются Министерством экономического развития Российской Федерации. В настоящее время прошли регистрацию в Минюсте РФ приказы Минэкономразвития России от 01.09.2010 г. № 403 «Об утверждении формы технического плана здания и требований к его подготовке» и от 29.10.2010 г. № 583 «Об утверждении формы технического плана помещения и требований к его подготовке».

Если оценивать вышеуказанные требования к заполнению технических планов на предмет четкости, есть большая вероятность получения отказа при рассмотрении заполненных технических планов органом кадастрового учета. Например, при заполнении технического плана здания в отношении части здания, когда отдельные характерные точки части здания размещены внутри его контура, то координаты таких характерных точек нельзя определить ни одним из указанных в приказе методов (геодезический, метод спутниковых геодезических измерений, фотограмметрический), а указание иного метода, например, аналитического, может стать основанием для отказа. Нет строгости в предлагаемых условных знаках. Так, условные знаки, принятые для оформления земельного участка при оформлении межевого плана, практически полностью дублируются, но уже для отображения здания в техническом плане. При этом на схеме технического плана отображаются как границы земельного участка, так и границы контура здания, а условные знаки указанных границ одинаковы, т.е. опять можно найти повод для отказа.

При желании аналогичные примеры можно продолжать и далее.

–Что можно сделать, по Вашему мнению, для повышения эффективности кадастровой деятельности?

–Для повышения качества принимаемых нормативных документов, которые регулируют вопросы проведения кадастровых работ, считаю, целесообразно на этапе их разработки более активно привлекать профессиональное сообщество, в том числе, через саморегулируемые организации.

Не секрет, что устанавливая требования к техническим планам или межевому плану, подчас непросто по всем разделам и позициям разделов указанных документов добиться строгого однозначного понимания, поэтому очень важно выделить существенные элементы, которые непосредственно влияют на описание объекта недвижимости, его идентификацию, местоположение и ограничение прав.

В принципе, такие существенные элементы определены в статье 27 Закона о кадастре, за исключением одной очень расплывчатой нормы пункта 2 части 2 – «заявление о кадастровом учете или необходимые для кадастрового учета документы по форме либо содержанию не соответствуют требованиям настоящего Федерального закона». По смыслу эта норма должна быть перемещена в статью 26 указанного федерального закона и рассматриваться, как основание для приостановления, т.е. необходимо инициировать соответствующие поправки в Закон о кадастре. Кроме того, необходимо ввести правило, согласно которому при отсутствии однозначных критериев в определении значения того или иного показателя (атрибута) межевого или технического плана, недопустимо замечание по такой позиции в вольной трактовке кадастровой палаты.

Если такие изменения будут внесены в нормативно-правовые акты, то количество случаев отказа в кадастровом учете по формальным, несущественным и необоснованным причинам уменьшится на порядок.

По остальным же позициям статьи 27 Закона о кадастре Минэкономразвитию России необходимо дать исчерпывающие комментарии по их применению. Это позволило бы существенно снизить вероятность возникновения ошибок, как у кадастровых инженеров, так и у сотрудников кадастровых палат.

Еще одной большой проблемой для кадастровых инженеров является трактовка положения пункта 4 части 7 статьи 29 Закона о кадастре – «**квалификационный аттестат аннулируется в случае:**

*...4. принятия более чем десять раз в течение календарного года органом кадастрового учета решений об отказе в осуществлении кадастрового учета по основаниям, связанным с **грубым нарушением кадастровым инженером требований**, установленных настоящим Федеральным законом...».*

При этом в положениях Закона о кадастре нет определения грубого нарушения кадастрового инженера.

В письме Минэкономразвития России от 27.07.2010 г. №13293-ИМ/Д23 «Об основаниях аннулирования квалификационного аттестата кадастрового инженера» дана попытка разъяснения квалификации допущенных кадастровым инженером нарушений в качестве грубых. В частности, в письме разъясняется, что **в качестве грубых нарушений могут рассматриваться нарушения, повлекшие принятие органом кадастрового учета решений об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета по основаниям, установленным соответствующими пунктами статьи 27 Закона о кадастре.** В письме даны самые общие разъяснения по применению одиозной нормы пункта 2 части 2 статьи 27 «...по форме либо содержанию не соответствуют требованиям...». Практика показала, что данное письмо кадастровым инженерам жизнь не облегчило, а на статистику принятия подчас расплывчатых решений об отказе в кадастровом учете, никакого влияния не оказало.

Учитывая разъяснения, приведенные в письме Минэкономразвития России, а также действующие нор-

мы федерального законодательства, можно сделать вывод, что основания для отказа в постановке на кадастровый учет, приведенные в статье 27 Закона о кадастре, нельзя однозначно трактовать как признание грубой ошибки (нарушения) кадастрового инженера.

Приведу пример. Площадь земельного участка при уточнении его границ (*т.е. границы согласованы*) превышает установленную нормативную величину, но заказчик настаивает на такой площади, для того, чтобы, получив письменно отказ в кадастровом учете, оспорить это решение в суде. При этом кадастровый инженер в своем заключении данную ситуацию разъяснил. Можно ли такой бесспорно правомерный отказ считать грубым нарушением кадастрового инженера? Конечно же, указанный отказ никак не связан с действиями кадастрового инженера, которые можно было бы квалифицировать как допущенные им нарушения.

Или другой пример. Отказ в кадастровом учете вызван пересечением границы земельного участка с границей муниципального образования. Можно ли в этой ситуации однозначно утверждать, что это ошибка кадастрового инженера, а не ошибка в сведениях о границе муниципального образования (объекта землеустройства)? Более того, если ошибка содержится в сведениях о муниципальной границе, а кадастровый инженер, для того чтобы избежать решения об отказе, подгоняет сведения о координатах границ земельного участка к «нужному значению», именно в этом случае кадастровый инженер однозначно совершает грубое нарушение. Поэтому сам факт пересечения границ земельного участка и объекта землеустройства, бесспорно, является основанием для принятия решения об отказе в постановке на кадастровый учет, но не может автоматически признаваться ошибкой кадастрового инженера.

Примеры можно продолжить. Понятно одно, **нет ясной и понятной процедуры и критериев признания грубой ошибки (нарушения) кадастрового инженера.**

Кроме того, во всей процедуре признания органом кадастрового учета грубой ошибки (нарушения) кадастрового инженера, не совсем ясно, как об этом будет проинформирован кадастровый инженер, во-первых, не каждый отказ признается грубой ошибкой, во-вторых, отказ получает заявитель, а не кадастровый инженер. Поэтому процедура информирования кадастрового инженера о признании допущенной им ошибки грубой, также должна быть законодательно строго регламентирована по форме и срокам.

–Согласно федеральному законодательству кадастровые инженеры при выполнении работ несут персональную ответственность. Что Вы думаете по этому поводу, насколько это правильно?

–Важным аспектом в достижении успеха, как в организации кадастровых работ, так и во включении в государственный кадастр недвижимости качественных сведений, подготовленных кадастровыми инженерами, является наличие определенного уровня про-

фессионализма и ответственности двух участников процесса: с одной стороны, кадастровых инженеров, а с другой стороны, специалистов кадастровых палат. Проще говоря, система должна быть сбалансирована, и каждая из сторон должна отвечать за свою работу.

Однако что мы имеем в настоящее время? **Кадастровый инженер**, как правило, имеет профильное образование (землеустроитель, геодезист, строитель и т.п.), практический опыт работ по установлению границ земельных участков или определению местоположения объектов капитального строительства и, как обязательное условие, по результатам соответствующего квалификационного экзамена – аттестат кадастрового инженера. Личная ответственность кадастрового инженера определена федеральным законом, в том числе, включает аннулирование квалификационного аттестата за определенные действия или бездействия, в том числе, за наличие десяти грубых нарушений (ошибок) в проведении кадастровых работ в течение года. И **специалист кадастровой палаты**, как правило, имеет высшее образование, но не обязательно профильное, не имеет практического опыта работы по установлению границ земельных участков или определению местоположения объектов капитального строительства, личная ответственность за принятие необоснованных и даже незаконных отказов (приостановлений) в кадастровом учете федеральным законодательством не предусмотрена.

На лицо, действующая система подготовки и внесения сведений в государственный кадастр недвижимости разбалансирована и по квалификационным требованиям, и по персональной ответственности участников данного процесса, что не может способствовать нормальной организации кадастровых работ и включение в государственный кадастр недвижимости качественных сведений. Сложившаяся система несет в себе серьезный потенциал субъективизма при принятии решений о постановке на кадастровый учет объектов недвижимости, и, соответственно, опасность развития различных коррупционных схем.

Именно поэтому очень важно на законодательном уровне решить вопрос квалификационных требований к сотрудникам кадастровых палат, принимающих решения о кадастровом учете объектов капитального строительства, и персональной их ответственности за принятие ими необоснованных и (или) незаконных решений в части проведения кадастрового учета.

Очевидно, чтобы исправить ситуацию, необходимо законодательно установить механизм (процедуру) получения оперативной квалифицированной оценки обоснованности принимаемых сотрудниками кадастровой палаты решений об отказе (приостановлении) кадастрового учета и признания ошибок (нарушений) кадастрового инженера как грубых.

В качестве такого механизма можно, например, использовать экспертизу наиболее авторитетных специалистов в сфере кадастровых работ, которая могла бы проводиться саморегулируемыми организациями кадастровых инженеров. Данные заключения должны быть обязательными для кадастровых инженеров и кадастровых палат. В тоже время необходимо дать

право кадастровым палатам в суде оспорить решение экспертов.

–По Вашему мнению, что ожидает отрасль технической инвентаризации и технического учета по завершению переходного периода?

–Для того, чтобы понять актуальность сохранения в той или иной форме технической инвентаризации, необходимо ответить на вопрос, нужны ли эта деятельность и архивы технического учета обществу и государству?

С точки зрения государственного и общественного интереса крайне важно иметь информационный ресурс, который бы содержал сведения, необходимые для обеспечения прав граждан и юридических лиц, в том числе, на безопасную эксплуатацию объектов капитального строительства, в частности, помещений, находящихся в собственности двух и более лиц, публичных зданий или сооружений (например, административные здания, кинотеатры, гостиницы, вокзалы, производственные цеха и т.п.), безопасность эксплуатации которых может быть нарушена от возможных повреждений или разрушений, например, из-за перепланировок отдельных помещений, повреждений от внешних воздействий.

Учитывая, что архивы технического учета являются федеральной собственностью, было бы логично, например, на базе ФГУП создать единый информационный ресурс о выше указанных объектах капитального строительства, который должен включать в себя сведения обо всех изменениях технических характеристик объектов капитального строительства, происшедших в результате проведения в помещениях переоборудования, перепланировок, переустройств, капитального ремонта и повреждений, полученных в результате внешних воздействий или чрезвычайных происшествий техногенного и иного характера. В так называемый Информационный ресурс целесообразно включать сведения о зданиях и сооружениях, находящихся в собственности двух и более лиц, а также о публичных зданиях и сооружениях. Эти сведения должны поступать от собственников объектов при первичной технической инвентаризации объектов капитального строительства и технической инвентаризации изменений характеристик объектов капитального строительства, которая должна стать обязательной для зданий и сооружений, находящихся в собственности двух и более лиц, а также публичных зданий или сооружений.

Актуальность создания в настоящее время Информационного ресурса вызвана участвовавшими техногенными авариями и явным ослаблением контроля за комплексным состоянием рассматриваемых объектов капитального строительства.

Информационный ресурс должен стать легитимным, единым и обязательным источником информации для проектировщиков и архитекторов, согласовывающих изменения объекта (в т.ч. перепланировки, капитальные ремонты, реконструкции и т.п.), строителей, планирующих изменения объекта и вспомогательным для иных заинтересованных лиц, в том числе участников рынка недвижимости.

С точки зрения государственного и общественного интереса создание Информационного ресурса позволит:

– учитывать изменения, происшедшие в результате проведения в помещениях переоборудования, перепланировок, переустройств, капитального ремонта, и повреждения, полученные в результате внешних воздействий или чрезвычайных происшествий техногенного и иного характера, для последующего их учета при проектных работах по перепланировкам, переустройствам, переоборудованию; капитальному ремонту и реконструкции объектов капитального строительства, что существенно повысит безопасность их эксплуатации и гарантии соблюдения прав собственников смежных помещений при проведении в каком-либо из таких помещений изменений;

– обоснованно планировать объемы работ коммунальных служб по обслуживанию объектов капитального строительства, а соответствующим органам власти осуществлять контроль обоснованности стоимости таких работ;

– использовать информацию о состоянии объектов капитального строительства органами государственной власти и органами местного самоуправления при решении вопросов управления территориями и управления находящимися в их собственности объектов капитального строительства (планирование: безопасного размещения персонала и посетителей в публичных зданиях; затрат на текущее содержание зданий, сооружений и помещений, капитальных и текущих ремонтов, аренды третьим лицам и т.п.), а также вопросов, связанных с обеспечением различных аспектов безопасности, в том числе связанной с возможными чрезвычайными ситуациями (пожарами, землетрясениями, терроризмом и т.п.);

– сохранить накопленные за многие десятилетия архивы организаций технической инвентаризации, которые в ряде случаев являются единственным источником официальных документов, необходимых для решения спорных правовых вопросов в отношении объектов капитального строительства, содержат документы, необходимые при составлении энергетических паспортов, и сведения, позволяющие проследить историческую ретроспективу зданий и сооружений.

Таким образом, на мой взгляд, вопрос сохранения в той или иной форме технической инвентаризации в настоящее время достаточно актуален и требует пристального внимания со стороны всего профессионального сообщества. Приведенные выше рассуждения могут быть рассмотрены как один из возможных вариантов развития отрасли технической инвентаризации.

**Интервью для журнала
«Кадастр недвижимости»
записала С. Табакова**