

О роли саморегулируемых организаций кадастровых инженеров в функционировании системы кадастра недвижимости

Мое выступление будет касаться вопросов, связанных с межеванием и технической инвентаризацией, т.е. процессами, которые будут объединены в ближайшем обозримом будущем по мере создания системы кадастра недвижимости.

Сначала несколько слов по структуре системы учета. Единый кадастр объектов недвижимости будет состоять из двух частей. К земельно-информационной системе, которая сегодня уже работает на территории России, будет добавлена система учета объектов капитального строительства, зданий, сооружений объектов незавершенного строительства, помеще-

ний в этих зданиях и т. д. Для того, чтобы эта система функционировала, нужно подготовить Федеральный закон, после вступления в силу которого, действующий закон "О государственном земельном кадастре" должен быть отменен. В первом чтении такой законодательный акт прошел, и сегодня он готовится ко второму чтению. Этот закон уже считается "думским", поскольку Правительство не может напрямую влиять на процедуру подготовки законов ко второму чтению, но, вместе с тем, мы участвуем в этом процессе и стараемся довести закон до ума. Ожидается, что скоро этот законопроект будет в Думе поставлен на второе чтение.

О структуре кадастра, которая будет реализована в указанном законе. Мы отходим от принципа кадастрового учета на уровне района или города. Такая система показала себя неэффективной по целому ряду причин. Вы и сами знаете, с какими трудностями приходится встречаться, работая с районными территориальными отделами по вопросам межевания. Примерно в 2001–2002 годах мы начали эксперимент по организации системы централизованного учета на уровне субъекта Российской Федерации, прорабатывали организационные схемы. В Кировской области такой эксперимент успешно прошел. В течение 4-х лет мы добились существенного улучшения качества учетных операций. И что самое главное, как нам кажется, мы оторвали клиента от чиновника, который принимает решение об учете и не учете земельного участка. В процессе проведения эксперимента были свои технологические перегибы, потому что приходилось работать в рамках старой нормативной базы и стараться не нарушать закон, внедряя новые технологические принципы. Это было не просто, но, вместе с тем, эффект совершенно очевиден. Во-первых, очередей в Кирове, как правило, нет. Удалось существенно снизить, так сказать, криминальную составляющую, связанную с прохождением землеустроительных дел и документов, представленных для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет.

Такая идеология ведения государственного кадастрового учета на уровне субъекта Федерации принята в подпрограмме "Создание системы кадастра недвижимости (2006–20011 годы)" Федеральной целевой программы и сегодня реализуется в законе "О государственном кадастре недвижимости". При ведении учета на уровне субъекта Российской Федерации, в районных и городских территориальных подразделениях Роснедвижимости будет осуществляться исключительно прием и выдача документов. Технология такая: на уровне территориального подразделения происходит формирование пакета с выдачей расписки о комплектности документов. Дальше этот пакет уходит обезличенным людям, которые по технологической цепочке проверяют все документы и готовят решение о проведении учета, приостановлении или отказе, т.е. предусмотрено три варианта решений в этой части. Все это потребовало соответствующим образом изменить закон, а именно: четко прописать процедуру и сроки принятия каждого решения, учесть возможные причины приостановки или отказа в кадастровом учете, установить сроки рассмотрения документов, определить состав выдаваемых из государственного кадастра недвижимости сведений, а также прописать процедуры взаимодействия с клиентом.

Требования к составу сведений об объектах недвижимости тоже изменились, они стали существенно ниже. То есть количество информации, которая по-

дается для постановки на кадастровый учет, снижается, это первое. Второе. Из функций кадастровой палаты практически убрали проверку документов на правоспособность, оставили это Федеральной регистрационной службе. Отсюда следует, что за кадастровым учетом может обратиться не только собственник, а любое лицо. Любое лицо может принести документы и получить в ответ решение. На наш взгляд, это упростит ваше взаимодействие с клиентом, потому что вам не нужна будет доверенность, вы можете от своего лица придти за учетом и получить соответствующие документы. Документы могут быть отправлены по почте, в том числе, и по электронной почте, используя систему электронного документооборота и электронной подписи. Это существенно упростит взаимодействие между теми, кто формирует объект недвижимости и описывает его, и кадастровыми органами. Это заложено в законе, и, я думаю, что мы будем это очень интенсивно реализовывать.

Теперь я расскажу о саморегулировании деятельности кадастровых инженеров.

Почему возникла сама идея саморегулирования, то есть объединения на профессиональной основе участников рынка формирования объектов кадастрового учета? Скажем так, это не наше ноу-хау. Во всем мире взаимодействие бизнеса, клиента и власти осуществляется на уровне организации таких объединений по профессиональному признаку. Главная задача такого объединения заключается в том, чтобы обеспечить выполнение качественных услуг вашим клиентам. Для этого необходимо стандартизировать эти услуги, чтобы на всей территории государства качество этих услуг было единообразным. Кроме того, саморегулирование обеспечивает в государстве недостающее звено защиты прав собственности, связанных с объектами недвижимости.

Проблема здесь в следующем: кадастровый учет и регистрацию прав осуществляют органы государственной власти, государственные организации. За всеми ошибками, которые они могут совершить, стоит федеральный бюджет. В конечном итоге, те лица, которые понадеялись на добросовестные записи в кадастре или при регистрации прав, в случае, если их интересы нарушились, могут через судебную процедуру получить компенсации за те потери, которые они понесли, полагаясь на такие добросовестные записи. Но эта система неполна, потому что полноправными участниками этого процесса являются лица, которые описывают объект недвижимости прежде, чем он попадет в систему кадастрового учета или регистрации. Государство уходит от регулирования этой сферы в принципе. Рынок есть рынок, пусть он сам все регулирует, контролирует, восстанавливает и компенсирует. Государство может только диктовать некие требования.

Ситуация простая. Поскольку вы формируете объект недвижимости, проводите инвентаризацию объектов капитального строительства, то тоже имеете право на ошибку, как и любой другой человек в России. Но дело в том, что компенсация ошибок, которые совершены отдельными участниками рынка формирования объектов кадастрового учета, по закону на сегодняшний день недостаточна. Чем может ответить, например, предприятие у которого уставной капитал 10 000 000 рублей? Или частное лицо, у которого, кроме имущества, взять нечего? И имущество, по нашим законам, нельзя забрать, если вы детей оставите без куска хлеба. Если у вас только одна квартира, то ее нельзя отнять и т. д. Получается, что сегодня в цепочке от инженера, который проводит измерения, до регистратора прав, слабое место, с точки зрения финансовых гарантий, как раз деятельность лиц по описанию объектов недвижимости.

Такие проблемы существуют во всех странах и решаются они, как правило, на уровне объединения организаций и специалистов в профессиональные сообщества. В разных странах они называются по-разному. В Германии, например, – Ассоциация уполномоченных инженеров, в Австрии – Общественно назначенные лица и т. д. Но смысл заключается в одной простой вещи: сообщество создает некий компенсационный фонд. Этот фонд в случае непредвиденных, непреднамеренных действий может быть использован на покрытие убытков. Причем технология получения денег из этого фонда достаточно простая, но тоже судебная. Когда у лица, которое делало измерения, не хватает средств для того, чтобы покрыть убытки самостоятельно, тогда по судебной процедуре можно получить деньги из компенсационного фонда саморегулируемой организации, членом которой является данное лицо. Следует понимать, что из компенсационного фонда возмещается только ущерб, нанесенный только из-за непреднамеренных ошибок. Потому что если ошибка намеренная, тогда наступает уголовная ответственность. Это другая процедура. Надо иметь в виду, что компенсационный фонд – это не подарок судьбы, это касса взаимопомощи. То есть компенсационный фонд должен пополняться. Его минимальное значение рассчитывается по количеству людей, которые входят в состав саморегулируемой организации и должно быть скомпенсировано после любой выплаты из него либо членами этой организации, либо иным путем. Этот фонд не подлежит изъятию, не может быть использован на какие-либо другие нужды, за исключением компенсации ущерба. В законопроекте предусмотрено и то, что по решению саморегулятора этот фонд может быть передан управляющей компании с целью наращивания его потенциала. Управляющая компания может вложить его в ценные государственные бумаги, чтобы компенсировать инфляционные процессы и т.д.

Есть еще целый ряд механизмов, сдерживающих процесс коррупции и недобросовестные отношения к труду. Например, существенно повышается срок исковой давности к тем делам, которые делают кадастровые инженеры. Я всегда привожу пример Австрии, где срок исковой давности 30 лет. Причем, если кадастровый инженер волею судьбы ушел из жизни, то регресс перекладывается на его семью. Там достаточно хорошо проработана схема, обеспечивающая качественную работу. Это не значит, что у них не делают ошибок. В год возникает примерно 4–5 случаев исков к кадастровым инженерам и судебных процедур. Вместе с тем, государство не занимается контролем деятельности таких лиц, они регулируют это самостоятельно. Во-первых, понятно, что большой срок исковой давности заставляет делать все правильно и хорошо, не нарушая нормативы и законы, соблюдая те требования, которые выставило государство. Государство выставляет требования к качеству продукции, к составу продукции. У нас в России тоже есть Федеральный закон "О техническом регулировании", который подразумевает, что государство будет выставлять требования не к технологиям, а к качеству конечной продукции. Единственное, открытым остается вопрос, когда будет выдан технический регламент. Это длительный процесс, возможно, он продлится до 2015 года, поэтому, когда будет принят закон о государственном кадастровом учете, мы будем регулировать это подзаконными актами.

В свое время мы ожидали, что будет общий федеральный закон "О саморегулируемых организациях". К сожалению, он "утонул" в Думе, поскольку саморегулирование будет иметь многообразие типов в зависимости от направления деятельности, а также различные принципы. Поэтому было принято решение, что процедуры саморегулирования будут написаны в специальных законах. То есть, в законе о кадастре недвижимости мы имеем право прописать некие требования к саморегулированию, которое должно функционировать в этой сфере. Что мы в этой связи подготовили?

В законопроект "О государственном кадастре недвижимости" введено понятие "кадастровые инженеры". Кадастровый инженер – это процессуальное лицо, в определенной степени сходное по полномочиям с нотариусом, которое осуществляет юридически значимые действия, связанные с подготовкой документов об объекте для целей кадастрового учета и последующей регистрации прав. Кадастровый инженер – это компромиссное название. В сфере формирования объектов кадастрового учета работают землеустроители и инвентаризаторы. Ни одному из них нельзя было отдать предпочтение, и авторы законопроекта нашли такой компромисс – непонятное лицо, которое называли кадастровым инженером.

Кадастровый инженер – это не специальность, а квалификация. Почему, потому что звание кадастрового инженера может получить лицо, которое имеет некое базовое образование, установленное законом. Это базовое образование может быть либо строительное, либо геодезическое, либо юридическое, либо землеустроительное. Оно может быть высшим, среднетехническим или средним образованием со стажем работы не менее 2-х лет в этой сфере. Это сделано специально для того, чтобы можно было в переходный период признать правомочными получить такую квалификацию и дать возможность продолжать деятельность на рынке работающим в этой сфере. Еще одно условие получения звания кадастрового инженера – это сдача квалификационного экзамена. Этот экзамен не заменяет собой экзамены, сдаваемые в высших и средних специальных образовательных учреждениях. Этот экзамен на знание нормативной базы, действующей в сфере формирования объектов кадастрового учета. Это принципиальная позиция, потому что мы столкнулись с целым рядом случаев, когда специалисты не знали нормативных требований к порядку подготовки документов. Это приводит к существенным потерям, ошибкам, затягивает процесс постановки объектов на государственный кадастровый учет. Поэтому процедура сдачи экзамена предусматривается законом.

Экзамен будет принимать комиссия, состоящая из работников органа кадастрового учета и представителей саморегулируемой организации. Может быть, в последствии, когда саморегулирование уже встанет на ноги, мы отдадим право принимать экзамен в саморегуляторы, и они сами будут решать вопрос о том, кто достоин звания кадастрового инженера. Но на начальном этапе будет комиссия "саморегулятор – орган кадастрового учета". Экзаменационные билеты будет утверждать орган правового регулирования, в данном случае – Министерство экономического развития и торговли РФ.

Кроме перечисленных выше требований, у кандидата на звание кадастрового инженера не должно быть непогашенной судимости в сфере управления, экономики, финансов и т. д. На этом настаивают депутаты Государственной Думы.

Итак, соответствие специалиста всем требованиям (образование, стаж работы, экзамен и отсутствие непогашенной судимости) позволяет получить звание кадастрового инженера. При наличии этого звания можно работать самостоятельно, в качестве предпринимателя без образования юридического лица, нанимая помощников в количестве до 10 человек. Также можно работать по найму в организации, которая осуществляет деятельность по формированию объектов кадастрового учета. Одним из требований, предъявляемых к организации, которая будет допущена на этот рынок, является осуществление

работ в сфере кадастрового производства (сейчас мы это называем либо технической инвентаризацией либо межеванием и землеустройством), которое должно превышать 50 процентов от общего объема.

Кадастровый инженер обязан быть членом саморегулируемой организации независимо от того, работает он самостоятельно под своим именем и подписью или он работает по найму в юридическом лице, тогда юридическое лицо должно быть членом саморегулируемой организации. В ином случае он не имеет права работать. Вступление в саморегулятор – это вход на рынок. Процедуру вступления утверждает саморегулятор, равно как и уставные документы, правила участия, требования к своим участникам.

Вместе с тем, есть общие требования, предъявляемые к саморегуляторам. Например, создание компенсационного фонда, минимальный размер первоначального взноса в этот компенсационный фонд (за одного кадастрового инженера он не может быть меньше 100 000 рублей), наличие договора страхования профессиональной ответственности не менее, чем на 1 миллион рублей, максимальный размер выплаты из компенсационного фонда, который не должен превышать 3-х миллионов рублей, и ряд других.

Кадастровый инженер должен получить ряд полномочий, которые сейчас обеспечивают или выполняют органы государственной власти, в частности, территориальные органы Роснедвижимости. Мы постарались прописать такие полномочия в законопроекте. На первом этапе их будет немного. Первое – это анализ правоустанавливающих документов и принятие решения о том, что заказчик, заключая договор о производстве работ по формированию объектов недвижимости, сможет получить ожидаемый результат. Ведь существует целый ряд ограничений, связанных с минимальными и максимальными размерами земельных участков, возможностью использования объектов недвижимости по определенному целевому назначению и т. д. Вот мы это проверять не будем. Это право кадастрового инженера. Второе – это принятие решения о согласовании границ земельных участков. Эта процедура тоже будет прописана достаточно жестко. Не согласовать границы землепользователь может только в двух или трех случаях. Кадастровый инженер вправе принять решение об объективности возражения, соответствует оно закону или нет, и, подписываясь своим именем, естественно, несет за это ответственность. Его решение практически окончательно. Его можно обжаловать только через суд. Пожалуйста, проблем нет. Надо понимать, что если вы допустили ошибку, и суд принял решение не в вашу пользу, – это пятно на вашей репутации.

С этой точки зрения, в законе предусмотрено, что саморегулятор делает абсолютно открытой информа-

цию обо всех кадастровых инженерах – членах своей организации. Это не только фамилия, имя отчество, контактные телефоны, адреса, но и квалификационные данные, сведения о допущенных ошибках, административных взысканиях и т. д. В законе прописано: информация должна быть публичной и доступной через сеть Интернет. Практически это абсолютно все, кроме личных тайн. Личная информация персонализирована, она дается дозированно, для этого есть специальные законы.

Рынок технической инвентаризации будет открыт для всех лиц, которые имеют право работать на этом рынке. Сегодня у нас монополия на техническую инвентаризацию. Этот вид деятельности доступен двум типам организаций – Ростехинвентаризации и БТИ различных уровней. С того момента, как на территории конкретного субъекта Российской Федерации технический учет начнет осуществлять кадастровая палата, рынок технической инвентаризации будет открыт. На нем сможет работать любой, тем более, что этот вид деятельности не лицензируется. Главным регулирующим фактором будет являться членство в саморегулируемой организации.

Количество саморегулируемых организаций формально не ограничено. Никто не напишет, сколько их должно быть на территории России. У наших западных коллег одна мощная саморегулируемая организация на всю страну, имеющая своих представителей в Парламенте и активно влияющая на нормотворчество, в том числе, отстаивая интересы сообщества. У нас такая политика не выработана. Количество саморегулируемых организаций не ограничено. Есть только определенный ценз на количество участников в такой организации – это 300 членов. Тогда можно называться саморегулятором в этой сфере. Останется ли это так, или будет изменено каким-то образом, сейчас пока говорить рано. Идет обсуждение, здесь есть у нас некие расхождения с нашими коллегами из Государственной Думы. Они стоят на позиции, что кадастровый инженер – это процессуальное лицо, и в саморегуляторе может находиться только это физическое лицо, никакие производственные организации не могут являться членами саморегулируемых организаций. Мы считаем, что на данном этапе это невозможно, потому что, по самым скромным оценкам экспертов, это приведет к революции в сфере технической инвентаризации, развалу и потере всех архивов и т.д. Это совершенно очевидно для нас, и поэтому мы с таким подходом не согласны. Должен быть переходный процесс в системе становления оптимального управления в этой сфере, жизнь сама все расставит по своим местам. Торопиться здесь не надо, потому что это очень серьезный вопрос, и все ошибки, которые мы допустим сегодня в сфере учета недвижимости, отразятся на будущем поколении.

Мы уже прошли "замечательный" период начала земельной реформы, когда выдавали документы, на которых земельный участок был изображен прямогольником с номерами точек 1,2,3,4. Непонятно, где расположены границы, с кем согласованы и т. д. Сегодня полной ложкой хлебаем все проблемы, возникающие при пограничных спорах, очень тяжелых, с кровавыми разборками. Этого допускать больше нельзя. Делать надо сразу нормально, не надо торопиться. Недвижимость не терпит суеты. Она есть и ее видно везде. Деньги можно спрятать, а недвижимость спрятать нельзя.

И последнее. С точки зрения информационного обеспечения кадастра принята концепция цифровой картографической основы создания кадастра. Она заключается в том, что к 2012 году на всю территорию России будут созданы ортофотопланы соответствующего масштаба. Это будет просто преобразованное не дешифрованное фотографическое изображение, приведенное к определенному масштабу, на которое будет наложено векторное изображение границ земельных участков и иных объектов недвижимости. С периодичностью 5–7 лет будем повторять съемки и обновлять такие ортофотопланы. Стоимость работ будет существенно ниже, потому что "цифра" обрабатывается быстрее, затраты на обновление информации гораздо меньше, нежели при использовании традиционных методов составления карт. Отказались от дешифрирования потому, что это тоже процесс формирования объекта. Специалист, который рисует на фотоматериале, вносит свои погрешности, и принять эти сведения как достоверные мы не можем, для этого есть кадастровые инженеры. Только предоставленная ими информация будет анализироваться на непротиворечивость сведений, приниматься в кадастр и дальше укладываться в систему кадастрового учета.

Таким образом, мы надеемся, что совместными усилиями мы попытаемся упростить процедуру и обеспечить надежность взаимодействия бизнеса и власти в этой части, сократить издержки, которые нас сегодня преследуют, сократить сроки проведения кадастровых мероприятий, обеспечить защиту прав граждан на всех этапах прохождения недвижимости в гражданском обороте.

Я думаю, что нам это в значительной мере удастся, поскольку мы оптимисты и много чего сделали. За последние 15 лет пройден большой исторический путь, решены многие, в том числе и технологические, проблемы. И сегодня я думаю, что нам все удастся, если будем делать это совместными усилиями. К концу 2012 года кадастр объектов недвижимости должен быть создан на всей территории России во всех субъектах Российской Федерации.