



Кислов Виктор Степанович,

заместитель руководителя Роснедвижимости, комментирует положения Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости".

В том тексте закона, который был представлен на второе и третье чтение, по сравнению с тем, что был принят в первом чтении, есть принципиальные и достаточно большие изменения, касающиеся многих аспектов и вопросов, интересующих и землеустроителей, и инвентаризаторов.

В законе намечены основные направления, по которым будет развиваться кадастр в ближайшие десятилетия. Выстроены взаимоотношения между собственником недвижимости, государством и теми лицами, которые будут формировать объекты недвижимости.

Объект недвижимости сегодня у нас формируют две группы лиц.

К первой группе традиционно относятся специалисты бюро технической инвентаризации различных организационно-правовых форм и федерального государственного унитарного предприятия "Ростехинвентаризации", ко второй – лица, которые занимаются землеустройством и межеванием, как правило, это специалисты, прошедшие школу геодезии, картографии и землеустройства и работающие на этой ниве с начала земельной реформы, т.е. с того момента, когда землеустройство перестало быть исключительно государственным и перешло в частные руки. Общий объем таких работающих лиц по стране в целом составляет примерно 70 тысяч человек, из них 30 тысяч – это инвентаризаторы, 40 тысяч это – землеустроители.

Государство приняло решение о том, что учет недвижимости – это государственная федеральная функция. Кадастровый учет вместе с государственной регистрацией прав обеспечивает защиту прав граждан. На этой основе формируется вся цепочка действий, связанная с защитой прав. Она состоит из трех составляющих. Первая часть – это формирование объекта, описание его как объекта недви-

жимости с характеристиками, которые позволяют этому объекту участвовать в гражданском обороте. Вторая часть – это кадастровый учет, то есть признание от имени государства этого объекта существующим с теми характеристиками, которые ему присвоены при кадастровом учете. Третья часть – это государственная регистрация прав.

Единство этих составных частей и обеспечивает гражданам государственные гарантии прав собственности. Прежде всего, эти гарантии в том, что если на какой-либо стадии государственной системы произошел сбой, то есть, допустим, регистратор прав, либо специалист кадастрового учета, либо кадастровый инженер совершили ошибку, каждый из этих лиц обязан возместить потери, которые возникли в результате их ошибки.

Что касается кадастровой системы и системы регистрации прав, то здесь относительно все просто, потому что эти системы функционируют от имени Российской Федерации и все ошибки покрываются в конечном итоге бюджетом Российской Федерации. Что касается вопросов формирования объектов недвижимости, то здесь, естественно, все не так. Землеустроительные организации не могут возместить потери, которые возникают в случае непреднамеренных ошибок, и это самое слабое место системы защиты прав собственности на недвижимость. Я не хочу сказать, что закон эту проблему решил в полной мере, но вместе с тем определенные установки сделал.

Первое – появилось понятие кадастровой деятельности. Кадастровая деятельность – это деятельность, которая связана с подготовкой описания объектов недвижимости, содержащего необходимые для осуществления кадастрового учета сведения о недвижимом имуществе, для целей кадастрового учета и последующей регистрации прав. Эта деятельность объединила межевание и инвентари-

зацию. В этом законе нет терминов "землеустройство", "межевание" и "техническая инвентаризация", так же как нет и технического учета. Эти термины исключены.

Кто теперь имеет право делать кадастровую работу? В законе сказано, что это будет делать кадастровый инженер. Это не землеустроитель и не инвентаризатор. Решили ввести квалификацию "кадастровый инженер". Эта квалификация будет присваиваться специалистам, имеющим базовое геодезическое, строительное, землеустроительное и юридическое образование, по результатам сдачи экзамена на знание законов, нормативов, правил, инструкций, которые действуют в сфере формирования объектов кадастрового учета.

Анализ представляемой сегодня на учет землеустроительной и инвентаризационной информации показал, что существует многообразие нормативных актов Российской Федерации позволяющих по-разному трактовать их содержание. Зачастую эти трактовки представляются надуманными. От этого страдает качество представляемых документов, причем это касается не только землемеров, но и инвентаризаторов. Например, мы пытались провести анализ структуры документов бюро технической инвентаризации и тех параметров, которые собирают органы технической инвентаризации в разных субъектах федерации. Разброс получился огромный, в несколько тысяч модификаций, притом, что каждый измеряет дом, квартиру, лестницу и т. д.

Должен быть стандарт. Стандарт опирается, прежде всего, на квалификацию тех людей, которые выполняют эту работу. Поэтому квалификационный экзамен кадастровым инженерам сдавать придется. Экзамен будет организационно достаточно простой, он не подразумевает личной беседы как таковой. Экзамен будет сдаваться автоматизированным методом. Например, будет разработано около 1000 вопросов, из которых по случайной процедуре будут выбираться равные порции на разные темы. На каждый вопрос предлагаются 4-5 вариантов ответов, из которых необходимо выбрать правильный. Это, во-первых, не позволяет "химичить" приемной комиссии, во-вторых, при большом количестве вопросов позволяет достаточно объективно оценить знания.

По результатам экзамена выдается квалификационный аттестат. Аттестат выдается пожизненно и изымается в жестко ограниченных законом случаях. Всего таких случаев пять: представление подложных документов при получении аттестата; вступление в силу приговора суда; неоднократный в течение года отказ в осуществлении кадастрового

учета по документам, подготовленным кадастровым инженером; непредставление в орган кадастрового учета или администрацию субъекта РФ уведомления о выбранной форме организации кадастровой деятельности или о произошедших изменениях; решение кадастрового инженера о прекращении своей деятельности.

Во всех случаях есть период осознания ошибок, т.е. действие аттестата может быть приостановлено на определенный законом срок, но если для получения аттестата были предоставлены подложные документы, то такой аттестат аннулируется и тогда гражданин лишается права получить аттестат вообще когда-либо в будущем.

Кто будет выдавать такой аттестат? Он будет выдаваться квалификационной комиссией, которая будет формироваться органом исполнительной власти субъекта РФ, и будет создана в каждом субъекте Российской Федерации. Комиссия будет создаваться с участием органов кадастрового учета и представителей саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, действующих в этом регионе. Состав и порядок работы квалификационной комиссии, перечень необходимых документов и порядок выдачи аттестатов будет установлен Постановлением Правительства РФ, а программы квалификационных экзаменов, порядок их проведения и форма аттестата будут установлены Министерством экономического развития РФ.

Действие аттестата начинается с того момента, когда сведения о кадастровом инженере включаются в федеральный реестр кадастровых инженеров. Он публичен и будет представлен в Интернете. В реестре будут персональные данные, адрес, номер аттестата кадастрового инженера и т. д. Ограниченное количество информации. Действует аттестат до тех пор, пока вы кадастровый инженер представлены в реестре. Как только вас из реестра исключили, вы автоматически теряете возможность осуществлять кадастровую работу.

Почему появился реестр? В чем здесь проблема? Квалификационный аттестат выдается без ограничения срока и территории его действия. Поэтому реестр появился в связи с тем, чтобы исключить возможные конфликты в признании правомочности аттестата выданного на территории иного субъекта РФ. Для этого и вводится понятие единого публичного реестра кадастровых инженеров как подтверждения действительности аттестата. Реестр не является никаким разрешительно-запретительным инструментом, это общий информационный ресурс, который доступен всем, и говорит о том, что вы действительно имеете право работать на территории всей России.

Все положения, касающиеся деятельности кадастровых инженеров, описаны в 4 главе закона, и являются обязательными. Но есть и факультативные положения, которые нам не удалось сделать обязательными. Речь идет о саморегулируемых организациях, которые будут призваны регулировать внутренние проблемы кадастрового сообщества.

Сегодня в законе прописано, что кадастровые инженеры могут объединяться в саморегулируемые организации, и приведены полномочия этих организаций. Саморегулируемые организации вправе представлять законные интересы своих членов в их отношениях с федеральными органами государственной власти, отстаивать интересы своих членов в судебных спорах, касающихся профессиональной деятельности, требовать от органов кадастрового учета любую информацию о деятельности кадастрового инженера, оспаривать решения о лишении квалификационных аттестатов и т. д. Саморегулируемые организации – это коллегиальная защита от неправомερных действий чиновников.

Я считаю, что саморегулирование должно быть обязательной нормой. Во всем мире специалисты такой профессии объединены в саморегулируемые организации, и такие организации реально влияют на политику государства в этой сфере. Такое большое сообщество как 70 000 человек – это серьезный профессиональный ресурс, который мог бы существенно влиять на те процессы, которые сегодня его затрагивают. Но сегодня решено пойти по мягкому пути. Сначала добровольность саморегулирования, затем, если сообщество будет готово, обязательность. У наших соседей на Западе такие организации существуют под разными названиями, но все они призваны, прежде всего, защищать права своих членов.

Теперь об отношениях кадастрового учета и граждан. Здесь есть новации, которые позволяют, как нам представляется с учетом анализа правоприменительной практики закона о земельном кадастре и порядка организации технического учета и технической инвентаризации, существенно облегчить действия граждан по постановке на кадастровый учет своей недвижимости. Первая новация заключается в том, что с заявлением о кадастровом учете может обратиться любое лицо, не только правообладатель. Такая революционная идея: поставить на учет мой земельный участок может проходящий мимо гражданин. А если серьезно, то поставить участок на учет может любое лицо, представившее соответствующий набор документов. В отличие от действующего порядка, в этом наборе отсутствуют правоустанавливающие документы. Это означает, что на стадии кадастрового учета не

будут исследоваться права на объект. Мы считаем, что это дело не наше. Существует орган, в обязанности которого входит юридическая экспертиза и проверка документов оправах. Поэтому, с этой точки зрения, поставить на учет может любой, но получить свидетельство о регистрации только тот, кто представит необходимые правоустанавливающие документы и подтвердит свои права. Это контролирует Росрегистрация. Поэтому этот "любой" не сможет получить права на объект, поставленный на кадастровый учет, не сможет изменить уже учтенные сведения, не сможет согласовать границы, не может снять с учета объект – это делает только собственник. То есть, остаются юридические действия, которые требуют присутствия только собственника и делаются только им. Следовательно исследование правовой составляющей полностью ложится на плечи системы регистрации прав. Исходя из этого и принято решение о том, что с заявлением о кадастровом учете может обратиться любое лицо. Введение такой нормы позволяет кадастровому инженеру без доверенности действовать от имени владельца недвижимости вплоть до получения кадастрового паспорта объекта. Для этого достаточно заключить с кадастровым инженером договор о формировании и постановке на учет объекта недвижимости. Теперь для осуществления работ по такому договору доверенность от собственника не нужна.

По поводу возможных злоупотреблений, связанным с этими новшествами, смею вас уверить, что законом предусмотрена и защита от таких действий. Внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения при постановке на учет земельного участка или иного объекта недвижимости носят временный характер. Такие сведения утрачивают временный характер со дня государственной регистрации права на образованный объект недвижимости. Если по истечении двух лет для земельного участка и одного года для иных объектов недвижимости, не осуществлена государственная регистрация прав, такие сведения аннулируются и исключаются из государственного кадастра недвижимости.

Вторая новация касается применения в кадастровом учете технологий с использованием понятий электронного документа и электронной цифровой подписи. Мы предполагаем, что лица, которые получили аттестат кадастрового инженера, получат доступ к кадастровому офису через систему электронной цифровой подписи. В этом случае, весь документооборот становится гораздо более простым. Вы получаете возможность никуда не ходить, а с помощью электронной почты пересылать документы, и, кроме того, наличие возможности у кадастро-

вого инженера заверять документы электронной цифровой подписью позволяет отправлять за этой подписью и копии других документов. Это очень важно.

Будем надеяться, что эта закладка сработает так, как мы думаем. По нашей идеологии это существенно изменит отношение, в первую очередь, к кадастровым инженерам. Гражданин не должен все делать сам – через кадастрового инженера будет проще, дешевле, быстрее. Проблема в том, что человеку, не понимающему технологии, не знающему документооборот, гораздо сложнее сделать все самостоятельно. Мировая практика доказывает: работы, требующие специальных знаний, должны делать профессионалы. Там, где можно доверить что-то профессионалу, надо доверить профессионалу. Надо снять те барьеры, которые сегодня препятствуют этому, что и нашло отражение в законе.

Следующее нововведение: мы убрали процедуру согласования и утверждения землеустроительной документации, внесли соответствующие поправки в закон о землеустройстве. Мы считаем, что от этого можно отказаться, потому что при кадастровом учете все действия, необходимые при проверке правильности геодезии, наложения на карты и т. д. все равно проверяются. Поэтому этот контроль излишний. Представляется, что это по крайней мере в два раза сократит затраты времени на прохождение документации при кадастровом учете.

Законом продекларировано, что если ваш объект недвижимости учтен в кадастре, и право на него зарегистрировано, сформировано дело правоустанавливающих документов, то при последующих операциях с этим объектом в целом никаких справок ни по зданиям, ни по земельным участкам из кадастра получать не нужно. То есть, вы покупаете, или продаете, ровным счетом тот объект, права на который зарегистрированы в реестре прав.

Кроме того, мы долго спорили по поводу несогласованности границ в той части кадастра, которая существует как ранее учтенные объекты. В связи с новым законом мы не можем поставить заново на учет те объекты, которые уже поставлены. Государство признает юридически действительным все ранее учтенные объекты, на которые выданы документы в соответствии с действующим тогда законодательством. Если посмотреть на эти документы, то там богатое многообразие всех случаев, недописок, недорисовок, ошибок и т. д. В новом законе по этой части мы говорим так: никто не вправе требовать дополнений или исправлений тех сведений, которые занесены в кадастр. Однако в документах, которые выдаются по результатам кадастрового

учета такого земельного участка делается соответствующая запись. Например, часть границы не согласована или находится в споре. Делается запись: граница такая – то не согласована, объект до конца не сформирован, находится в споре. Гражданин, который покупает такой земельный участок, вправе самостоятельно принимать решение: берет ли он объект в том виде, в котором он есть, т.е. с непонятным исходным материалом, либо заставляет собственника довести дело по формированию объекта до конца. Это проблема собственника. Если он уверен, что ему никто не помешает спокойно хозяйствовать, пожалуйста, в гражданском обороте такое может быть. Но кадастр в этом случае не несет ответственности за те сведения, которые не являются достоверными.

Проблема здесь больше социальная. Сегодня недвижимость в обороте участвует слабо в силу целого ряда причин. Решение было принято такое: не сдерживать процесс, но поставить его в такие рамки, когда ответственность переходит на того, кто будет распоряжаться этим объектом недвижимости. Пусть сам решает, нужно ли туда вкладывать деньги, будет он инвестировать или нет.

Теперь поговорим об объектах кадастра недвижимости. В законе сказано, что объектами учета являются земельные участки, здания, сооружения, помещения и объекты незавершенного строительства. Сведения о недрах, лесах, водных объектах и. д. отражаются в кадастре как дополнительные.

При формировании объектов капитального строительства как объектов кадастрового учета, закон предусматривает упрощение процедуры учета по сравнению с действующей сегодня. Например, коттедж имеет несколько собственников, но их собственность внутри коттеджа не выделена в самостоятельные объекты, – это долевая или совместная собственность. Для кадастрового учета такого объекта важно только положение этого коттеджа на земельном участке и несколько характеристики (количество этажей, материал стен, год ввода в эксплуатацию). поэтажный план такого объекта делать не нужно. Другой пример. Допустим, здание принадлежит университету. Собственник один, внутри иных объектов недвижимости нет. С этой точки зрения кадастр будет интересоваться только внешний контур здания и его положение на земельном участке. поэтажный план не нужен до тех пор, пока внутри не появляется самостоятельный объект недвижимости. Если университет будет сдавать в аренду часть помещений в этом здании, то их необходимо показать на поэтажном плане, определить площадь и соответствующие характеристики. То же самое касается и квартир. Подразумевается,

если у жилого многоквартирного дома один владелец, то поэтажные планы не нужны. Достаточно акта ввода в эксплуатацию, на его основе формируется описание объекта. Как только одна из квартир выделяется в самостоятельный объект недвижимости, продается другому лицу, необходимо отразить ее на поэтажном плане, описать ее признаки. Надо иметь в виду, что, для многоквартирных жилых домов, построенных по типовому проекту, акт приемочной комиссии является достаточным, для того чтобы поставить на учет такой объект. Не надо вызывать инвентаризатора, или, по-новому, кадастрового инженера, для инвентаризации и изготовления поэтажных планов. Расхождение между типовым проектом и воплощением в реальность с точки зрения налогообложения абсолютно несущественно.

Для объектов незавершенного строительства характеристикой для кадастрового учета является только площадь. Если объект не сдан в эксплуатацию, он считается незаконченным, его формируют как объект, расположенный на земельном участке, а что с ним будет дальше – это проблемы собственника участка. Как правило, формирование таких объектов происходит тогда, когда их собираются либо заложить, либо продать. Для этого нужно понять строительную готовность. Кадастр это не интересует. Это проблема собственника и того, кто продает или покупает. Для кадастрового учета важно, что объект есть в определенном месте с некоторыми характеристиками.

Изменения в кадастр можно вносить только в случае технической ошибки либо по заявлению собственника. В случае обнаружения технической ошибки мы либо сами что-то поправим, либо по решению суда о признании записи недействительной. Особая процедура связана с объектами, которые надо снять с кадастрового учета на заявительном принципе. Допустим, дом сгорел, или разрушен землетрясением, или снесен. Заявление о снятии с учета может сделать только собственник. Как уже было сказано, поставить на учет может кто-то, а изменить характеристики только собственник, либо по его поручению доверенное лицо. Снять объект с учета можно только на основании акта обследования, которое делает кадастровый инженер, либо постановления органа власти о признании объекта несуществующим, например, в результате стихийного бедствия. В любом случае должен быть такой документ, который позволяет снять объект с учета.

Закон вступает в силу первого марта 2008 года. Что мы ожидаем с точки зрения производства и работы по этому закону? Будет длительный переход-

ный период. Он продлится примерно до 2012 года. В 2012 году ожидается объединение информационных ресурсов регистрации прав и кадастра недвижимости. Скорее всего, мы будем работать на одних и тех же серверах, доступ и взаимодействие между нами будет автоматизирован, без бумажного документооборота.

О сроках присвоения квалификации "кадастровый инженер" можно сказать следующее. Переходный период продлится до 2010 года. Сегодня никого нет – ни инженеров, ни комиссии. Нет вопросов для квалификационного экзамена, нет форм аттестатов, нет личных печатей. В течение ближайших двух лет, все, кто работал на ниве кадастра, землеустройства и инвентаризации на момент вступления закона в силу, автоматически считаются кадастровыми инженерами. Это касается юридических и физических лиц. С 1 января 2010 года кадастровую деятельность смогут осуществлять только кадастровые инженеры – физические лица. Кадастровый инженер – это исключительно физическое лицо. В соответствии с законом кадастровый инженер может работать самостоятельно в виде зарегистрированного предпринимателя, либо по найму в любом юридическом лице, имеющем в своем составе не менее двух кадастровых инженеров. В любом случае только кадастровый инженер может подписывать документы, которые поступают на кадастровый учет. У него должна быть своя печать с номером аттестата и соответствующие документы. Кадастровый инженер – лицо процессуальное, в конечном итоге, сродни нотариусу, только в части помощи в осуществлении работ, связанных с формированием объектов недвижимости.

Введение перечисленных новаций – это определенный передел сложившегося сегодня рынка услуг по землеустройству и технической инвентаризации. С точки зрения бюро технической инвентаризации надо иметь в виду, что мы признаем все объекты, ранее учтенные ими, учтенными. По объектам капитального строительства – это те объекты, права на которые зарегистрированы в установленном порядке до момента вступления закона в силу. Для всех остальных – потребуется либо выписка из архивов БТИ, либо повторные измерения. В результате действия положений этого закона изменятся функции БТИ, что приведет к сокращению как доходов, так и количеству лиц, работающих в этих учреждениях, сократятся объемы работ по технической инвентаризации. Однако это не приведет к гибели БТИ. Этого не может быть в принципе. Мы считаем, что у нас сегодня существует порядка 180 миллионов объектов недвижимости, их число постоянно растет и работы хватает всем.

Переход на ведение кадастра недвижимости в соответствии с законом будет осуществляться постепенно, по мере создания условий для такого перехода в конкретном субъекте Российской Федерации. Порядок переходов будет определен Постановлением Правительства. Переход на ведение кадастра недвижимости откроет для всех кадастровых инженеров рынок работ по формированию объектов капитального строительства. Аккредитация БТИ отомрет до 1 января 2011 года.

При определении перспектив развития БТИ надо иметь в виду, что у нас на подходе система обеспечения градостроительной деятельности, предусмотренная в Градостроительном кодексе. Субъекты РФ и муниципальные образования должны найти организацию, которая будет собирать информацию, связанную с их территорией. Ближе всего к этому процессу стоят бюро технической инвентаризации, имеющие колоссальные архивы, в которых собрано много информации. Если эту информацию систематизировать, перевести в цифровой вид, наложить грамотно на карту или в геоинформационную систему, добавить туда информацию, собранную в других ведомствах, как предполагается в Градостроительном кодексе, то работы хватит на всех. Так что катаклизмов с этой точки зрения не будет. Всех лиц, которые в БТИ занимались учетом, мы с удовольствием возьмем в наши ряды. Зарплата у нас пока еще несколько ниже, чем в БТИ, но, я думаю, что в ближайшее время это изменится.

Несколько слов о картографической основе ведения кадастра. Мы ушли от понятия топографической карты как основы для проведения кадастра. Главная задача сегодня получить цифровой ортофотоплан. То есть фотографическое изображение, которое преобразовано к нужному масштабу, в нужной системе координат, а векторная нагрузка, которая должна ложиться на этот ортофотоплан, является результатом кадастровых действий. И можем сразу выявить погрешности, которые возникают в связи с тем, что не совсем точно определены границы. Всего возможно три варианта результатов наложения кадастровой информации на ортофотоплан – правильно, примерно правильно и не правильно. Примерно правильно – это значит, что математическими методами разворота и параллельного переноса можно посадить участок на то место, где ему положено быть. Зачастую это бывает из-за того, что межевание ведется не в принятой системе координат, а в различных местных системах, имеющих "сомнительную" связь с государственной системой координат. Но есть такие случаи, которые путем математических манипуляций исправить ошибки нельзя. Например, не сов-

падает конфигурация границы участка в кадастре и на ортофотоплане, достаточно часто случается, что границы земельных участков попадают туда, где таких объектов не может быть. В таких случаях приходится разбираться уже с авторами таких работ, т.е. с землеустроителями. Таким образом, при использовании ортофото вместо топографии объективно получается следующее: во-первых, изготовление ортофотопланов в три раза дешевле, чем топографических карт, второе – скорость их изготовления значительно выше. По сегодняшнему технологическому процессу топографическая карта делается от двух до трех лет. За три года информация, например, в Подмоскovie или пригородных районах крупных городов меняется процентов на семьдесят. То есть через три года уже надо делать обновление. Третья причина: топографическая карта является синтетическим продуктом энного количества людей, когда каждый вносит что-то свое, а отвечать некому. В кадастре это недопустимо. Отвечать должен тот, кто делал работу на месте.

Мы должны обеспечить изготовление картографической основы кадастра по соответствующим принципам. 1:2000 – это масштаб картографического материала на населенные пункты, 1:10 000 – на межселенные территории. Исключение допускается на районы крайнего Севера, тундру, тайгу и т. д. Там могут быть масштабы от 1:25000 до 1: 500 000. Потому что, например, родовое угодье, где-нибудь в Якутии 20 000 кв. км. Нет смысла его отображать в крупном масштабе. Также необходимо использовать спутниковую информацию, там, где возможно. Со спутника можно получить качественно пока только масштаб 1:10000. Более крупный масштаб пока получается либо в результате специальных съемок с разрешением меньше полуметра, но тогда стоимость одного снимка становится непомерной и его неэффективно использовать. Также надо иметь ввиду наличие облачности. Примерно 70 процентов территории России закрыто облаками. Мы подсчитали, чтобы получить космоснимки Тверской губернии для изготовления ортофотопланов масштаба 1:10000 с учетом всех возможных рисков необходимо 3 года.

Главная идеология картографической основы кадастра – цифровая карта. В начальный момент переход на цифру – это тяжело, но я вам могу сказать, что дальнейшая актуализация информации становится неизмеримо дешевле.

Думаю, что надо всем миром браться за дело, потому что иначе мы задачу создания кадастра недвижимости не решим, и она будет растягиваться на долгие годы.