



О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ КАДАСТРОВОЙ И ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**тезисы выступления на пленарном заседании
Третьего Всероссийского съезда кадастровых
инженеров заместителя руководителя
Росреестра С.Г. Мирошниченко**

Хочу остановиться на некоторых проблемах при ведении кадастровых и землеустроительных работ. И проблемы эти большей частью не новые. Прежде всего, это кадастровые ошибки. Если говорить о кадастровых ошибках, то, прежде всего, необходимо понимать, что это за ошибки. Исходя из норм действующего законодательства, это ошибки, которые привнесены в кадастр извне, в результате либо деятельности и подготовки документов кадастровыми инженерами, либо органами власти в рамках информационного взаимодействия, либо самими правообладателями земельных участков или иных объектов недвижимости.

Хочу рассмотреть узкий вопрос, то, что непосредственно касается нас с вами: проблемы, связанные с пересечениями или наложением границ земельного участка и достаточно сложную процедуру исправления кадастровых ошибок, вызванных наложением или пересечением границ, когда задействовано одновременно множество земельных участков.

По формальному признаку согласно ст. 28 ФЗ-221 «О государственном кадастре недвижимости» такие ошибки исправляются в порядке изменения характеристик земельных участков. Это значит, что каждый из собственников таких земельных участков или их правообладатель должен будет прийти и подать заявление в орган кадастрового учёта, что, в принципе, сделать не реально при большом ко-

личестве земельных участков нуждающихся в исправлении такого рода ошибок.

На мой взгляд, можно было бы внести изменения в законодательство для того, что бы относиться к этой проблеме более прагматично. На сегодняшний день само понятие кадастровой ошибки связано с пересечением или наложением земельных участков, но Кадастровая палата не может классифицировать такие противоречия в сведениях кадастра как кадастровую ошибку.

Формально Кадастровая палата может выявить такое нарушение, а выявив его, попытаться классифицировать. Правда, как это сделать, не очень понятно, т.к. неочевидно кто из кадастровых инженеров ошибся — последний или предыдущий, а может тот и другой. Проблема в том, что в действующем законодательстве отсутствует процедура классификации указанных кадастровых ошибок.

В качестве решения сложившейся проблемы можно было бы рассмотреть следующий вариант. У нас сегодня есть такой институт, как СПО кадастровых инженеров и, мне кажется, было бы правильно, с одной стороны, этот институт задействовать как раз для классификации тех или иных ошибок, вызванных наложением границ земельных участков, в понимании наличия или отсутствия кадастровых ошибок. Важно, чтобы в заключении, подготовленном СПО, было не только фиксация кадастровой ошибки, но и вывод, приве-

ла ли деятельность кадастрового инженера к данной ошибке, потому что мы понимаем, что кадастровые ошибки могут возникать как в результате некачественных исходных данных, так и в случае некорректных действий кадастрового инженера. Учитывая, что 10 случаев наличия кадастровых ошибок влекут для кадастрового инженера определенные штрафные санкции вплоть до лишения аттестата, то чрезвычайно важно, чтобы при классификации кадастровых ошибок было однозначно определена вина кадастрового инженера или его невиновность. Наказание должно последовать не за кадастровую ошибку, а за ошибочные действия кадастрового инженера, приведшие к кадастровой ошибке. Поэтому, считаю, необходимо прописать механизм признания кадастровой ошибки через СРО. При этом при подготовке такого заключения обязательно должны принимать участие в качестве экспертов не менее 2 кадастровых инженеров, которые должны будут подписаться под ним наряду с СРО. И в СРО может обратиться не только кадастровый инженер, являющийся его членом, но и любой другой кадастровый инженер, либо даже правообладатель земельного участка. Естественно при этом у них будут разные финансовые взаимоотношения и, таким образом, институт СРО стал бы функционально более востребованным и востребованным в процесс взаимоотношения кадастрового инженера и Кадастровой палаты.

Второй проблемой в исправлении рассматриваемой кадастровой ошибки является проблема ее исправления в порядке изменения характеристик земельного участка, т.е. все правообладатели земельных участков, затронутых кадастровой ошибкой, должны подать заявления об ее устранении, что организационно сделать крайне сложно. Поэтому законодательно необходимо закрепить норму, которая бы предусматривала право подачи заявления об исправлении кадастровой ошибки любого правообладателя земельного участка заинтересованного в исправлении такой ошибки в отношении своего объекта недвижимости. То есть, если на кадастровый учет ставится земельный участок, имеющий противоречие сведений с другим земельным участком, то с изменением или исправлением кадастровой ошибки при наличии заключения СРО может обратиться как один правообладатель земельного участка, так и другой.

Рассматриваемые кадастровые ошибки можно разбить на две группы.

Первая группа — ошибки, связанные с пересечением границ земельных участков.

Вторая группа — пересечение административных границ, границ территориальных зон и границ населенных пунктов с границами земельных участков.

И здесь можно законодательно определить, что пересечение пересечению рознь, или ошибка ошибке рознь.

Например, если мы понимаем, что земельный участок, содержащий в себе кадастровую ошибку, которая никаким образом не затрагивает фактического положения такого земельного участка, не

меняет ни его конфигурацию, ни площадь, ни его иные размеры, — то, наверное, исправление такой кадастровой ошибки может делаться на основании заключения СРО и подачи документов кадастровым инженером, а собственники земельных участков только извещаются о проведенных уточнениях (исправлениях). Предлагаемое решение возможно, потому что рассматриваемая ситуация вызвана техническими ошибками определения местоположения границ земельного участка относительно пунктов государственной геодезической сети.

Другое дело, когда мы говорим об ошибках, которые затрагивают фактическое местоположение земельного участка, изменяются границы земельного участка, площадь, конфигурация, или один из перечисленных компонентов изменяется, то здесь, наверное, надо говорить о том, что в этом случае обязательно должно быть согласование границ. Причем согласование по типу, который приведен в ФЗ-221, статье 23, часть 3. 1, — обязательно наличие живой подписи. Тогда можно говорить о необходимости сложной процедуры изменения ошибок через живое согласование с правообладателями земельных участков.

При разрешении проблем со второй группой ошибок, связанных с административными границами и иными объектами землеустройства, которые вносились в кадастр, есть смысл также идти через подготовку заключения специалистами СРО кадастровых инженеров. Хотя мы говорим здесь о землеустроительной документации, но, мне кажется, порядок должен быть один. Квалифицированное заключение, подготовленное при участии не менее 2 кадастровых инженеров, и в этом случае даст право подать заявление об исправлении не только органу власти, который принимал решение, как это сегодня у нас определено по внесению таких объектов землеустройства в кадастр, но и даст возможность реализовать свое право в постановке на кадастровый учет тем правообладателям земельных участков, которые в силу наличия таких ошибок не могут это сделать. Соответствующие органы власти в этом случае должны извещаться, что такая ошибка существует, есть заключение СРО и сведения были откорректированы в кадастре с целью устранения такой ошибки.

Но существует еще серьезная проблема с кадастровыми ошибками. Речь идет о такой ситуации, когда кадастровые ошибки накапливались в большом количестве земельных участков. То есть, когда путем простых действий пристыковывались земельные участки для того, чтобы не было отказов (приостановлений) при внесении сведений в кадастр. В конечном счете такие ошибки могут накопиться в таком весомом объеме, что одному кадастровому инженеру будет не под силу это исправить. Указанные случаи, наверное, должны рассматриваться отдельно и по принципу, массового межевания. В рассматриваемой ситуации необходимо массовое исправление кадастровой ошибки, в том числе с привлечением бюджетных финансовых средств

Следующая проблема, на которой хочу остановиться, это взаимодействие кадастровых инженеров и органа кадастрового учета. На сегодняшний день у нас основной посыл к ст.ст. 26, 27 ФЗ-221 — оспаривание приостановлений или отказов в судебном порядке. И вот, на первый взгляд, казалось бы правильная норма, правильный инструмент для решения проблем, — делает саму процедуру принятия решения органов кадастрового учета не всегда прозрачной.

В свое время, когда шла работа над «дорожной картой», мы пытались с Виктором Степановичем Кисловым предложить механизм досудебного рассмотрения этих вопросов. Одним из возможных вариантов решения проблемы мне видится в наделянии СРО посредническим правом, т.е. выступать тем элементом, который бы помогал взаимодействовать кадастровому инженеру и органу кадастрового учета. Понятно, что орган кадастрового учета не в состоянии принять всех кадастровых инженеров, но, скажем, может определить процедуру взаимодействия с СРО, которое, например, включало бы в себя первый шаг в рассмотрении СРО объективности принятых решений на своем уровне. Затем, при необходимости, у СРО должно быть право совместно с органом кадастрового учета рассмотреть объективность вынесенного решения. Например, если по результатам этого решения протокол будет зафиксировано, что орган кадастрового учета ошибся в своих решениях о приостановлении, то в этом случае с приложением такого протокола можно было бы повторно подать документы на кадастровый учет. Думаю, многие вопросы можно было бы снять именно вот такой процедурой. В свою очередь, это сделает СРО организацией, полезной кадастровым инженерам и привлекательной с точки зрения вступления в эту или иную СРО. Тогда СРО уже бы котировались по возможности оперативно оказывать такие услуги кадастровым инженерам, как подготовка заключений о кадастровых ошибках, либо помощь во взаимодействии с органами кадастрового учета.

Есть ещё проблема, которую следует обозначить, это переход на государственную систему координат ГСК-2011 для ведения государственного кадастра недвижимости. Эта норма записана сегодня в законе (ФЗ-221) и, мне кажется, здесь Минэкономразвития России нужно будет еще раз подумать относительно неё по ряду причин.

Во-первых, возникает проблема чисто техническая. Невозможно будет пересчитать сведения кадастра, так как у нас кадастр ведется в местных системах координат (МСК), как правило, построенных на основе СК-42. Мы описываем точки характерные (поворотные) координатами x и y . Когда мы говорим о ГСК-2011 — это геоцентрическая система координат, где положение точки описывается 3-мя координатами X, Y, Z . Для того, что бы перейти к X, Y, Z , как минимум, в кадастре не хватает одной величины — высоты (h). Поэтому прямого математического пересчета просто не получится. Не говоря о том, что необходимо определить локальные параметры пересчета из СК-42 или МСК в ГСК-2011. Кроме того, когда мы, *пред-*

положим, что проведем такую титаническую работу, найдем высоту, то у нас тогда будет непонятное решение с площадями. Мы должны будем рассчитывать площади то ли на эллипсоид, тогда у нас просто физически будут другие площади сами по себе, либо нам надо будет переходить в какую-то проекцию на плоскость, а затем пересчитывать площадь. Здесь надо определяться тогда, на какую проекцию мы перейдем. На сегодня это не решено.

Ещё одна проблема перехода на ГСК-2011 связана с перечнями, которые определяют, какие сведения являются секретными и в какой степени. Напомню, у нас здесь есть два серьезных ограничения. Первое ограничение — наличие 9 пунктов государственной геодезической сети. Превышение такого количества ведет к тому, что подготовленный документ получит гриф «секретно». Второе ограничение — раскрытие высот на территории определенной площади. А это значит, что взяв КПТ будет кадастровому инженеру в ряде случаев проблематично. Либо все наше кадастровое сообщество должно будет получить 3-ю форму допуска, как минимум, заключить некие контракты с организациями, которые имеют первый отдел для хранения своих документов.

Мы понимаем, что государственная система координат должна вводиться, здесь вопрос не обсуждается. Но она должна вводиться как государственная система и должна быть представлена соответствующим каталогом координат пунктов государственной геодезической сети (ГГС). Эта работа должна быть выполнена на основе проведения специальных геодезических наблюдений и расчетов. Такие каталоги координат должны быть получены, чтобы получая результаты перенаблюдений пунктов ГГС, можно было бы уточнить взаимное положение пунктов местной системы координат, внести поправки в каталоги и установить правила их использования. *Например*, при необходимости определения земельных участков с точностью не хуже 20 см, кадастровые инженеры должны использовать только такие пункты государственной геодезической сети в местных системах координат, которые имеют уже исправленное взаимное положение. Что касается определения координат с точностью 0,5 м, 2 м и 5 м, то могут быть использованы любые пункты. При таком подходе мы бы определили жесткую связь МСК с ГСК-2011 и в дальнейшем могли бы работать в исправленной МСК без всякой секретности. Здесь есть еще один момент, который требует урегулирования. Так, если будут определены координаты границ земельного участка в исправленной местной системе координат, значения которых могут противоречить значениям координат границ смежных земельных участков, ранее определенных в прежней МСК, то такая ситуация требует специальных правил. Наверное, нужно принять процедуру, которая позволяла бы исправить эти ошибки местных систем координат, существовавших по правилам, исключающим непосредственное участие правообладателей земельных участков, а правообладателей просто извещать о проведенном пересчете.

Проблема согласования границ скорее даже проблема не кадастровых инженеров, а правообладателей земельных участков. На сегодняшний день, когда мы говорим о согласовании границ при незнании, кто у нас сосед слева, справа, сверху или внизу, — то законодательство говорит о том, что нужно воспользоваться таким приемом, как публикация в газете. Все мы прекрасно понимаем, что такое публикация в газете. Это даже когда ты знаешь, что там опубликовано извещение, его найти очень трудно. Поэтому это очень условная процедура согласования и, по сути дела, как правило, люди не приходят на голосование, хотя формально кадастровый инженер требование законодательства выполнил. В связи с этим по границам, по которым нет живых подписей, но при этом соблюдена процедура, можно предложить, в частности, ввести понятие **условно согласованны**, дать некий временной лаг по таким границам в их легализации, т.е. внести их в кадастр со специальным статусом. В последующем, например, если вдруг сосед решит межеваться и у границы не было живой подписи, то дать возможность такую границу пересогласовать и переустановить при наличии 2-ух живых подписей заинтересованных лиц. То есть, не считать границы, согласованные без живых подписей окончательно установленными.

По кадастровым работам в отношении объектов капитального строительства, на мой взгляд, было принято неправильное решение по подготовке технических планов на основе 3-х документов: проект, разрешение на ввод в эксплуатацию и декларация. По сути дела, сегодня исключена возможность использования технических паспортов, подготовленных с 1-го января 2013 года. Сразу могу сказать, что таким образом мы заведомо ухудшили качество сведений, которые сегодня вносятся в кадастр. Могу привести простой пример из практики Росреестра. Была проведена реконструкция здания Росреестра на Чистых прудах. Произошло отклонение от проекта и формально, для того, чтобы внести эти сведения в кадастр, кадастровый инженер, который готовил технический план, должен был взять проектную документацию и внести неправильные сведения о площади здания Росреестра, т.е. мы сами себя этой нормой загнали в тупик. Кадастровый инженер не может править площади, потому что у него таких полномочий нет, он может ее только откуда-то взять. У него получается только один документ — проект. От проекта серьезное отклонение, например в 1000 м², получается, он должен будет указывать заведомо неверные сведения, чтобы выполнить норму закона. Поэтому, считаю, надо пересмотреть эту норму и вернуться к здравому смыслу. В конце — концов, мы хотим получить качественные сведения в кадастре, или мы хотим выполнить некие установки, ко-

торые изначально приняли и пытаемся их отстоять, как честь мундира?

По землеустроительным работам имеются две проблемы, с которыми на практике нередко приходится сталкиваться. Первая, это когда речь идет о протяженных объектах, например, охранных зонах, которые размещены по широте и попадают сразу в несколько 3-х градусных зон. И если формально мы начнем заполнять карту (план) по тем правилам, которые сегодня описаны, то, заполнив её, мы получим некое разорванное изображение, которое невозможно будет собрать в единый объект, т.е. он просто разорван будет на фрагменты, линии и так далее. Здесь можно было бы, не меняя XML-схемы, разъяснительным письмом Минэкономразвития России предложить следующую схему:

по таким объектам готовить не один документ — карту (план), а готовить их равным счетом столько, сколько 3-х градусных зон. Единственное, в идентификации, где мы указываем систему координат, указывать не только систему координат, но и номер 3-х градусной зоны, и тогда, не изменяя XML-схемы, мы могли бы такие объекты вносить спокойно с точки зрения технологии органа кадастрового учета и не меняя никаких программных средств, которые уже действуют на рынке для подготовки карт (планов).

И вторая проблема — отсутствие по объектам землеустройства какого-либо механизма уточнения этих сведений. Причем, у нас два сценария, когда это нам нужно сделать. Первое — при наличии кадастровых ошибок, о чем я уже говорил. И второе, когда объект вносился по методу описания. Вы знаете что у нас есть 2 метода — это описание по приказу №267 Минэкономразвития России и установление границ объектов землеустройства на местности по постановлению Правительства России №688, где требования к точности и определению границ разные. Например, если граница была внесена по первому методу и затем вдруг возникла необходимость вынести эти границы в соответствии с Порядком установления на местности границ объекта землеустройства Постановления №688, то уточнить объект вроде как нельзя. Здесь можно, не меняя никаких XML-схем, дать возможность уточнять отдельные участки границ просто указывая этот фрагмент между точками неизменяемыми и в такой форме вносить, скажем, в орган кадастрового учета. Например, если у нас на каком-то участке произошло уточнение границ в результате кадастровой ошибки, то мы должны указать 2 точки неизменяемые на этом участке и дать новое описание границ между двумя этими точками. И тогда орган кадастрового учета может внести сведения в ГКН, не меняя своей технологии.