

## КАДАСТР НЕДВИЖИМОСТИ И КАДАСТРОВЫЕ ИНЖЕНЕРЫ



**Кислов Виктор Степанович,**  
заместитель руководителя Роснедвижимости

*Уважаемые коллеги!*

*Спасибо за приглашение принять участие в собрании.*

Выслушав доклад Президента, отрадно отметить, что за прошедший год проделан огромный объем работы. В прошлом году мы собирались в этом же зале и слушали отчет, который был, конечно, гораздо скромнее, чем сегодня. Сделано много и с точки зрения организации самой деятельности, и тех направлений, которые были развиты. Это и регулярные публикации и разработка нормативной базы, и работа с членами партнерства. Отрадно это видеть, и хотелось бы, чтобы темп не снижался и объем работы нарастал.

Теперь об основных позициях в Федеральном законе «О государственном кадастре недвижимости», которые обеспечивают упрощение процедур, связанных с кадастровым учетом вообще, и с земельным кадастром в частности.

Одна из основных позиций – это упрощение описания самих объектов. В большей степени это коснулось объектов капитального строительства, а в гораздо меньшей степени – земельных участков. Здесь причина простая. Описание при формировании самого объекта капитального строительства ограничивается строительными конструкциями, тогда как земельный участок появляется в процессе работы землемера. Отсюда и различие в описании.

Я обращаю внимание на то, что в законе нет упоминания об утверждении землеустроительной документации, межевых и технических планов. Эта процедура исключена принципиально, поскольку сегодня она превратилась в барьер для продвижения документации. Фактически, в соответствии с действующим законодательством, никаких последствий для чиновника, который либо утвердил, либо не утвердил документацию, нет. Утверждение превратилось в процедуру, позволяющую выкачивать деньги заявителя за

прохождение этой процедуры. В новом законе на стадии анализа документов принимается решение – соответствуют данные нормативам или не соответствуют, корреспондируются ли они с учетными записями в кадастре или нет. Если есть наложение, пересечение – есть проблемы? Исходя из ответа на этот вопрос и принимается решение: приостановить или отказать в учете. Это первое.

Вторая часть изменений следующая: в законе есть статья о том, что с заявлением о постановке на кадастровый учет нового объекта может обратиться любое лицо. Зачем это сделано? Это необходимо для того, чтобы упростить процедуру взаимодействия граждан с органами кадастрового учета. На основе этой записи кадастровый инженер может действовать по поручению заявителя без доверенности. То есть, получив контракт на выполнение работ, кадастровый инженер может оказывать услугу взаимодействия с кадастровым органом, не имея доверенности от заявителя. Это позволит перейти к полномасштабному использованию системы электронной цифровой подписи при общении кадастрового органа с кадастровыми инженерами, упростит документооборот и, как следствие, сократит время на проведение кадастровых процедур. Но это касается только постановки на учет нового объекта. Если вносятся изменения в характеристики уже учтенного объекта, или необходимо снять объект с учета в связи с его ликвидацией, то это может сделать исключительно собственник. Это осталось неизменным.

Следующее новшество: при первичном кадастровом учете не требуется предъявление правоустанавливающих документов, подтверждающих право на объект. Имеется в виду, что при учете нового объекта не требуются документы, подтверждающие ваше право распоряжаться этим объектом. Сегодня мы в определенной мере дублируем функции наших коллег из системы регистрации прав, анализируя правоустанавливающие документы, вынося по этому поводу какие-то решения. Я считаю, что не надо

делать работу, которая нам не поручена. Есть специальный орган, отвечающий за регистрацию прав и за чистоту принимаемых решений в этой сфере, и это его ответственность. Поэтому, конструкции закона предполагают, что если мы поставили на учет объект недвижимости, присвоили кадастровый номер, то запись в кадастре становится активной только тогда, когда на этот объект зарегистрировано право в системе регистрации прав. До этих пор эта запись не активна, то есть она не является публичной, на ее основе вы не можете совершить никакой сделки. С момента внесения в кадастр информации о том, что в системе регистрации прав зарегистрированы права собственности, запись становится активной, со всеми вытекающими последствиями.

Кроме этого, существенным дополнением к кадастровому учету является принятое решение о снижении грифа секретности на картографические материалы, который раньше был главным препятствием их широкого использования. Не новость, что более 90 процентов материалов картографо-геодезического фонда Российской Федерации являются секретными и доступны только ограниченному кругу лиц. Полтора десятка лет шла активная работа нашего ведомства по снижению ограничений по секретности, начатая еще Госкомземом России. Нам удалось привлечь на нашу сторону не только Роскартографию, но Военно-топографическое Управление Генерального Штаба. Мы добились того, что частично секретность снята, и нам сегодня разрешили иметь открытую систему координат на территорию субъекта Российской Федерации. Есть приказ по этой части Министерства обороны, и мы разработали и согласовали с Роскартографией порядок создания и введения в действие местных систем координат. Сегодня в каждом субъекте Российской Федерации имеется своя открытая система координат. Ключи перехода от местных систем к государственной системе, являются секретными. Они хранятся в Военно-топографическом Управлении и, естественно, в территориальных органах Роскартографии. Открытая местная система координат вполне достаточна, для решения задач кадастра и регистрации прав, обеспечивая публичность этих реестров в той мере, в которой это предписывает закон.

Начиная с 2005 года мы перешли к созданию цифровой картографической основы кадастра на базе использования материалов аэро- и космической съемки. Такие работы широкомасштабно развернуты по всей стране, а в трех субъектах Российской Федерации в прошлом году эта работа была завершена. В этих субъектах сегодня имеем цифровой картографический материал масштабов 1:2000 на населенные пункты, 1:10000 на межселенную территорию, есть еще мелкомасштабный материал на лесные участки.

В этом году будет закончена работа еще по десяти субъектам. Однако несколько районов в этих субъектах Министерство обороны закрыли для полетов. Поэтому мы не смогли сделать аэросъемку, и там придется использовать космические снимки.

Естественно, что масштаб их будет несколько меньше, но, я думаю, что мы выйдем из этого положения. По остальным районам все нормально, информация сдается в срок.

Предполагается, что эта картографическая информация должна быть публична. Правительством принято Постановление об утверждении концепции Российской инфраструктуры пространственных данных, которое подтверждает, что набор стандартных пространственных базовых данных является публичным. Это значит, что те материалы, которые сегодня создаются за бюджетные средства, будут доступны сообществу. С помощью этих материалов кадастровые инженеры будут выполнять формирование объектов недвижимости. Органы государственной власти будут их использовать для территориального планирования и решения задач управления территориями и т. д. Но сегодня не хватает механизма, который бы описывал процедуру предоставления этой информации. Поскольку это федеральный информационный ресурс, то требуется установить порядок его предоставления неопределенному кругу лиц. Такой документ находится в разработке, но мы еще не до конца договорились о концептуальных основах его содержания. Я предполагаю, что в течение полугода он будет разработан и принят.

Еще один серьезный вопрос: сокращение издержек, связанных с кадастровым учетом. Чрезвычайно важно, чтобы была прописана процедура взаимодействия между теми, кто описывает объект и теми, кто ставит его на учет. А материал, предоставляемый по результатам формирования объектов кадастрового учета, должен быть максимально стандартизирован. Это необходимо для автоматизации процесса проверки предоставляемых материалов, сокращения издержек, связанных с анализом доброкачественности материала, сопоставления его с тем, что есть в кадастре, а также для быстроты принятия определенных решений. Поэтому мы считаем очень важным в данных условиях функционирование саморегулируемых организаций в этой сфере.

Четвертая глава в законе «О государственном кадастре недвижимости», который мы сегодня уже затрунили, посвящена работе кадастровых инженеров.

Как известно, государство ушло от контролирования деятельности землеустроительных предприятий и организаций технической инвентаризации. Рынок, который сформировался сегодня в этой сфере, не привел к ожидаемому эффекту. Поэтому влияние саморегулируемых организаций на качество работ должно быть очень большим. Мне отрадно слышать, что в докладе Президента НП «Кадастровые инженеры» уже прозвучало, что подготовлены внутренние документы партнерства, которые позволили начать этот процесс и каким-то образом систематизировать то, что уже наработано.

Теперь что касается самой деятельности кадастровых инженеров и тех вопросов, которые задавались по этой части.

Кадастровый инженер – это физическое лицо. То есть, это человек, который имеет право заниматься

этой деятельностью, имеет соответствующую квалификацию. Кадастровый инженер – это не специальность. Кадастровых инженеров не готовит ни высшая, ни среднетехническая школа. Кадастровый инженер – это квалификация по смыслу закона, это человек, который имеет некое базовое среднетехническое либо высшее образование, сдавший квалификационный экзамен на знание нормативной базы, действующей в данной сфере. Это принцип, который был заложен при формировании закона.

Кто будет присваивать квалификацию, и каким образом? Кто будет проводить экзамен? Было много разных вариантов, но остановились на том, что в стране действует сегодня примерно около 100 тысяч лиц, работающих в области технической инвентаризации и межевания. Не все эти люди потенциальные кадастровые инженеры. Среди них есть сотрудники управленческой сферы, вспомогательный персонал, это и инженерный состав, безусловно. Если анализировать опыт западных стран, десятая часть из их числа – это непосредственно кадастровые инженеры, которые отвечают за работу. Если исходить из этих расчетов, то получается примерно 10000 человек потенциальных кадастровых инженеров. Загнать всех в одну комиссию для сдачи экзамена и присвоения квалификации совершенно невозможно. Поэтому было принято решение, что при формировании таких комиссий необходимо привлечь органы субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации должны будут создавать квалификационные комиссии. В состав комиссии будет входить определенный круг лиц. На наш взгляд, это должны быть представители органов власти субъектов Российской Федерации, представители органов кадастрового учета и представители, естественно, профессионального бизнес-сообщества. Порядок проведения экзамена будет устанавливаться специальным документом.

Для того чтобы уменьшить влияние членов комиссии, которые принимают решение, предполагается, что экзамен будет проходить в автоматизированной системе по образцу и подобию широко известного экзамена в ГИБДД. Претенденту выдадут энное количество вопросов и варианты ответов к ним, он выбирает из них правильные, и таким образом отвечает.

Для того чтобы снизить влияние случайности при таком экзамене, мы предполагаем, что будет подготовлено по всему объему нормативной базы, которая действует в этой сфере, по всем направлениям, а их больше десятка, около 2000 вопросов из которых нужно будет ответить примерно на полторы сотни. На экзамен отводится примерно 2 часа. За это время претендент должен будет ответить на все вопросы. Положительно будет оценен претендент, набравший примерно 85–90 процентов правильных ответов. Дал человек правильные ответы – может называться кадастровым инженером.

Функции комиссии сводятся к тому, чтобы убедиться в том, что экзамен сдает именно этот конкретный человек, что ему созданы все необходимые для сдачи

экзамена условия, что он сдал его самостоятельно без чьей-либо помощи и ответил на такое-то количество вопросов. Таким образом влияние персонального состава комиссии минимизируется. А участие представителей общественности в работе комиссии сводит к еще меньшему риску нарушений. Такая идеология заложена нами в этот экзамен.

Мне кажется, что было бы полезно опубликовать весь список вопросов. Потому что просто так прийти и сдать, я думаю, ни у кого не получится. Надо все-таки поработать над этим. Ничего страшного нет в том что претендент проштудирует 2000 вопросов пару-тройку раз. За это время он выучит всю нормативную базу. Практика показывает, что этого бывает достаточно. Это моя идея, и мы ее пока ни с кем не обсуждали.

Для того чтобы исключить возможность чинить препятствия в работе кадастрового инженера, который получил аттестат в другом субъекте Российской Федерации, допустим, в Ямало-Ненецком округе, и приехал в Москву работать, а также для того, чтобы отслеживать деятельность этого кадастрового инженера, вводится «Реестр кадастровых инженеров». Это публичный реестр, который должен быть размещен в Интернете и должен содержать минимальные сведения о тех лицах, которые получили аттестат кадастрового инженера. Это необходимо для того, чтобы люди, заключающие договор на выполнение кадастровых работ, могли проверить – действует аттестат либо нет.

Действие аттестата кадастрового инженера может быть приостановлено либо аннулировано по решению той комиссии, которая ему этот документ выдавала. Решение комиссии о присвоении квалификации, приостановке его действия или аннулировании, должно быть внесено в реестр в течение одного дня с момента получения документа органом, который ведет реестр. Это делается исключительно в интересах самих клиентов.

Кадастровый инженер может работать либо как индивидуальный предприниматель, либо как нанятый юридическим лицом специалист. Причем у юридического лица должно быть не менее двух кадастровых инженеров.

К сожалению, в законе нет пока обязательного участия кадастровых инженеров в саморегулируемой организации. Выбросив на рынок эту сферу деятельности и забыв ее отрегулировать, не создав механизма действительного контроля, мы, тем самым, породим не рынок, а базар. Предполагаю, что эта ситуация изменится, и в закон будут внесены поправки об обязательности членства в саморегулируемых организациях.

Сегодня субъекты Российской Федерации вправе принимать законы, ограничивающие цены на работы по территориальному землеустройству. Во многих регионах такие законы уже приняты. Не работают они, на мой взгляд, потому что максимальные ставки просчитаны недостаточно квалифицированно, многие затраты просто не учтены. Есть также возможность обойти закон, как, например, это делают в Московской области, когда обязывают финансиро-

вать некие консультационные услуги. Причем говорят – если консультацию не оплатите, то мы не будем работать вообще.

Как снизить затраты в разы и при этом обеспечить соблюдение технологии? Необходимо применять картометрический метод. Для этого надо выложить сегодня на рынок цифровую картографию и сказать – делайте по ней. Но для этого мы должны иметь возможность ее выдать.

Еще одна насущная проблема: возможность продать земельный участок без формирования границ. Смысл простой. Зачем сдерживать рынок, когда покупатель и продавец между собой уже договорились, и покупатель знает, что границы не определены. Покупатель должен сам принять решение – покупает он в таком виде или заставляет формировать объект. И пусть они сами между собой разберутся. Но орган кадастрового учета должен написать в выписке из кадастра: границы не установлены. Давайте дадим возможность разобраться продавцу и покупателю самостоятельно. В принципе, если границы объекта не установлены – это проблема покупателя. У него будут проблемы в банке, если он будет брать кредит, и т.д. Громких потрясений мы в этой связи не ждем. Жизнь сама поправит.

Главная проблема межевания в рамках «дачной амнистии», и все об этом говорят, – это дорого, дорого. Мы провели два эксперимента: в Питере и Подмосковье. Расскажу о Подмосковном эксперименте. Взяли садовое товарищество 400 с лишним участков. Из них половина уже стоит на кадастровом учете, а вторая половина попадает под закон о «дачной амнистии». Пригласили председателя – объяснили, что мы придем и сделаем бесплатно. Соберите народ и объясните, что в следующие субботу-воскресенье придут геодезисты и попытаются сделать вам все быстро. Что требуется от вас? Желание и документы. Что вы думаете, из 280 участков желали оформить документы только 40. Возникает вопрос, зачем мы требуем от людей того, чего они не хотят. Они не продают, не завещают, не дарят.

Закон позволяет для садоводческих и других объединений сделать все просто. Если граница вынесена, мы делаем это объединение кадастровым кварталом, а внутри сообщество пусть само решает – где квадратики земельных участков и кто где находится. Мы на основе этого чертежа можем поставить участки на учет. Одно только требование: согласуйте границы с соседями. Решение общего собрания может поручить это сделать председателю или органу управления. Достаточно чертежа, где нарисовано местоположение участка, фамилия и согласование. Больше ничего не надо.

Для чего оформляем земельные участки? Во-первых, для того, чтобы права были зарегистрированы, и было спокойно на душе – никто не отнимет. Во-вторых – налоги же надо платить. У нас сегодня в базе данных 56 миллионов земельных участков, это более 90 процентов того, что есть на самом деле.

Оценка земельных участков помогает выявлять то, что не было выявлено раньше на каком-то этапе.

Потому что документов о правах выдавалось много и разными организациями, а поскольку принцип учета и регистрации прав заявительный, то объекты появляются совершенно неожиданным образом там, где о них никто бы и не знал. Цифровая картография, которую мы делаем на основе аэроснимков, позволяет это выявлять. Дом – то не спрячешь, его видно на снимке. Если выявляется объект, которого нет в кадастре, то мы бы хотели заявить в местную администрацию, показав, где и что не поставлено на учет.

Еще одна проблема это многоквартирные дома. Практически по России нет даже принципа формирования земельных участков под многоквартирными домами. Никто не знает, как это делается. Но закон есть, и его надо реализовывать.

Возвращаясь к закону о кадастре недвижимости, хочу отметить, что сегодня задача состоит в том, чтобы разработать чуть больше четырех десятков нормативных актов в его развитие. Что касается привлечения специалистов, то эта работа выставляется на открытый конкурс и выполнять ее будет некая организация, которая выигрывает этот конкурс. Есть техническое задание – есть возможность реализации, мы оцениваем возможности претендентов и выбираем победителя.

Что касается влияния саморегулирования в этой части, то наше предложение очень простое: мы готовы консультироваться по проектам документов и выслушивать ваши предложения. Пожалуйста, формируйте предложения и отправляйте нам. Мы с удовольствием работаем со всеми, кто конструктивно вносит предложения. Мы готовы рассматривать рациональные предложения и готовы обсуждать их с сообществом для того, чтобы рациональные элементы уходили в концепцию подготовки нового закона. Делать это надо очень быстро. Закон вступает в силу с 1 марта следующего года и 43 подзаконных акта должны быть подписаны и начать действовать для того, чтобы этот закон работал.

Что касается переходного периода, то в течение двух лет могут продолжать работать все, кто имел право работать на этом рынке до момента вступления в действие закона. Но в течение двух лет необходимо сдать экзамен или набрать себе в штат необходимое количество людей, которые получили квалификацию кадастровых инженеров. Это касается и землеустроителей, и организаций технической инвентаризации.

Что же касается открытия рынка и снятия монополии на техническую инвентаризацию, то это будет сделано по мере готовности наших органов взять технический учет на себя. Т.е. надо иметь организационную структуру, информационные ресурсы, кадры и т.д. Я думаю, что пионерами здесь будут три субъекта федерации: Тверь, Самара, Кемерово. Надеемся, что нам удастся до конца года все организационные вопросы решить.

**– В переходный период лица, которые занимались землеустройством, приравниваются к кадастровым инженерам. Согласно закону, три отказа в постановке на кадастровый учет**

**влечет отмену аттестата. Сейчас у нас не аттестат, а только лицензия, которая выдается совсем другим порядком, как быть в этой ситуации?**

Ситуация на самом деле не такая благодатная, как кажется. Есть районы, где с первого предъявления сдается не более 40 процентов работ. О чем это говорит? Либо управления Роснедвижимости виноваты: жесткие требования предъявляют, либо вы виноваты – не выполняете эти требования. Анализ, который мы провели в ряде районов, показал, что в большинстве случаев вы не выполняете требования. Есть методики, есть порядок формирования дел, есть требования и т. д. Их много. Такая отрасль. И когда начинаем анализировать, то оказывается, что не просто крючка нет, а целой странички нет, документа нет, или он составлен неправильно и т.д. Кадастровый учет – это не информационная свалка, это процедура, которая обеспечивает регистрацию прав в этой части. Поэтому мы обязаны к этому относиться достаточно придирчиво.

Разговор, начиная со следующего года, будет достаточно жестким. Мы сотрудникам Роснедвижимости дадим команду о том, чтобы вас предупредили: граждане, работайте по правилам. Не будете работать, мы будем вынуждены применять адекватные меры. Поскольку процесс обоюдный, то давайте относиться друг к другу с пониманием. Если нам сдают документы не с первого предъявления, а, например, с третьего, то наш сотрудник три раза должен проверить ваше дело. Мы же деньги за это не берем. Давайте уважать друг друга. Вы сдаете хорошо, мы принимаем хорошо. Если нарушения идут регулярные, то, конечно, будем бороться.

**– Вы говорите, что мы три раза не принимаем на кадастровый учет по причине того, что наши полевые работы не ложатся на ранее учтенный участок. Но эти сведения принимает зачастую ветеринарный врач, который никакого представления о геодезии не имеет. И он является начальником территориального отдела Роснедвижимости. По какому принципу Вы набираете кадры?**

Поэтому и решается проблема о переходе на централизованный учет, чтобы эти вопросы не решали ветеринары, как вы говорите. Проблема в том, что чиновников нигде не готовят. Человек, который принимает решение, должен быть не менее квалифицирован, чем человек, который готовит это решение. Здесь есть разные пути: либо должен быть специалист высокого профиля, знающий все, либо надо разделить обработку данных пооперационно и сделать узкую специализацию, чтобы человек отвечал за ту часть, которая ему поручена. При массовом наборе специалистов, когда возникает потребность посадить на рельсы государственной службы тысячи человек, взять людей из бизнеса невозможно. Во-первых, у чиновников зарплата значительно ниже, во-вторых, просто так из налаженного производства вытащить людей нереально. Это значит, что голод в этих специалистах достаточный. Будем учить в высшей школе, в системе повышения квалификации,

переподготовки и т. д. Но дальше возникает вопрос учителей, потому что преподавателей тоже нигде не учат.

**– Какое базовое образование, по вашему мнению, должен иметь кадастровый инженер?**

Мое мнение такое – это должен быть человек, имеющий близкие специальности, с геодезическим, картографическим, строительным, юридическим образованием. Надо иметь в виду, что кадастровая деятельность все-таки специфическая область и широкого наплыва с людей с иным образованием здесь ожидать не приходится. Опыт европейских стран, например, Австрии, говорит, что ежегодно сдают экзамен кадастрового инженера порядка 50 человек, из них работают в качестве кадастрового инженера в дальнейшем всего десяток. Остальные работают как инженеры, осваивая процесс, набираясь опыта, набирая клиентуру. В рынке, где все сложилось, очень тяжело пробиться, и найти свое место.

**– Планируется ли переход к системе координат субъектов Федерации и как он увязывается с геодезическими изысканиями и съемками.**

Существует специальная процедура перехода в локальные системы, которые уже используются. Возможно два подхода: либо продвижение новой картографической основы, либо изготовление в новой системе координат. Для того чтобы пересчитать все, что есть, в новую систему координат, должны быть ключи перехода. Ключи перехода между локальной системой и нашей местной системой не секретны. Они будут у нас и будут у тех, кто держит эту местную систему координат. Изготавливать и предоставлять материал нужно будет в нашей системе, координат. Ключи перехода будут переданы всем тем, кто держит свою условную систему. Я думаю, что здесь проблем не будет, потому что масштабность работ, связанных с непосредственным объединением систем координат, это некая головная боль. Но надо понимать, что система координат на государственном уровне секретна, и мы должны с этим считаться. Когда же откроем всю Россию, тогда все будет достаточно просто. Второе – использование инфраструктуры пространственных данных. Это во многом может компенсировать создание механизма работы с такими системами.

**– Какую ответственность несут территориальные органы Роснедвижимости за правильность выданных ими данных?**

У нас есть на сайте книга жалоб, где любой может пожаловаться. Мы получили за 9 месяцев текущего года 800 сообщений. Проверяем все, где достаточно информации, чтобы проверить. Смеем вас уверить, менее 40 процентов жалоб оправданы. Если есть наши допущения – наказываем. Лишаем, увольняем, все это есть. Но только давайте сначала разбираться.