



ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВВЕДЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ НОВАЦИЙ В КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**тезисы выступления на пленарном заседании
Третьего Всероссийского съезда кадастровых
инженеров заместителя генерального
директора СРО НП «Кадастровые инженеры»
А.Г. Овчинниковой**

Настоящий период времени в кадастровой сфере можно охарактеризовать как период активной законотворческой деятельности. Очевидно, что такая деятельность не могла возникнуть случайно и ее появление было связано с принятием Правительством РФ распоряжения от 01.12.12 №2236-р «О плане мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». «Дорожная карта» представляет собой совокупность перспективных мероприятий, которые должны быть внедрены в кадастровую сферу к 2018 году, при этом реализация

значительной части поставленных задач заявлена на 2014 год.

Следует отметить, что СРО НП «Кадастровые инженеры» входило в члены рабочей группы по созданию «Дорожной карты» и в настоящее время входит в состав рабочей группы по мониторингу исполнения положений Плана мероприятий. За весь период работы над «пошаговой инструкцией» по созданию единого государственного информационного ресурса в сфере недвижимости был рассмотрен конгломерат предложений по модернизации кадастровой сферы. Значительная часть отраженных в «Дорожной карте» мероприятий принималась в условиях жарких дискуссий, глубокого анализа и детального изучения.

Сложнее пришлось с процедурой реализации Плана мероприятий, нежели с его созданием, поскольку обозначить задачи, которые требуют первоочередного решения легче, чем выбрать правильный путь для их реализации. В своем докладе хотелось бы поведать представителям кадастрового сообщества о работе саморегулятора при анализе проектов законов, о возможных последствиях введения отдельных нормативно-правовых актов и об отдельных перспективах развития кадастровой деятельности в целом. Одной из основных задач саморегулируемых организаций в кадастровой сфере является обеспечение надлежащего качества выполнения кадастровых работ. Это достигается различными методами: путем контроля и постоянного мониторинга профессиональных навыков и умений кадастровых инженеров, регулярного повышения их квалификации, привлечения кадастровых инженеров к ответственности при ненадлежащем качестве выполнения кадастровых работ.

В настоящее время предусмотрена ответственность кадастрового инженера в виде пресечения его профессиональной деятельности путем лишения квалификационного аттестата кадастрового инженера, имущественная ответственность, наступающая по решению суда, а также административная ответственность за внесение заведомо ложных сведений, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния. При этом внесение заведомо ложных сведений в межевой план, акт согласования местоположения границ земельных участков, технический план или акт обследования влечет наложение административного штрафа в размере пяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет.

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении — одного года со дня его обнаружения.

Вместе с тем судебные разбирательства по подобного рода имущественным спорам, как правило, носят затяжной характер, и зачастую свидетельствуют о неэффективности мер административной ответственности.

Так, в рамках полномочий Росреестра в 2012 году было проведено 349 354 проверки соблюдения земельного законодательства (увеличение по сравнению с 2011 годом на 10,8%), по итогам которых, количество выявленных нарушений в сравнении с 2011 годом увеличилось на 15%. При этом устранен был лишь 51% от выявленных нарушений.

По представленным Минэкономразвития России сведениям, исходя из анализа рассматриваемых ими обращений большинство нарушений имущественных прав в сфере объектов недвижимости сопровождается внесением в документы ложных сведений, например, увеличение площади земельного участка, изменение конфигурации, границ объекта недвижимости, подделка личной подписи правообладателя смежного земельного участка в акте согласо-

вания местоположения границ земельных участков, подготовка технического плана в отношении несуществующего объекта недвижимости.

Таким образом, отсутствие должного регулирования в данной области, несоответствие наказания размеру ущерба, нанесенного субъекту имущественных прав, невыполнение со стороны административной ответственности функции стимулирования правомерного поведения, — все это привело к необходимости установления уголовной ответственности за умышленное внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план или акт обследования, а равно появление п.30 Плана мероприятий, предусматривающего такие меры ответственности.

В настоящее время проходит процедуру согласования Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный Кодекс РФ и в статью 150 Уголовно-процессуального кодекса РФ» в части установления уголовной ответственности кадастрового инженера. *В февральской редакции законопроекта за умышленное внесение в межевой план, акт согласования местоположения границ земельных участков, технический план или акт обследования заведомо ложных сведений, а равно подлог документов, на основании которых они были подготовлены, предлагалось наказывать кадастровых инженеров штрафом до 500 тыс. рублей с лишением права заниматься кадастровой деятельностью и иной деятельностью в сфере объектов недвижимости на срок до 3 лет, принудительными работами, либо лишением свободы до 5 лет.*

За те же деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору — предусматривался штраф в размере до 1 млн рублей, принудительные работы на срок до 5 лет с лишением права заниматься кадастровой деятельностью и иной деятельностью в сфере объектов недвижимости на срок до 3 лет либо лишение свободы до 6 лет с лишением права заниматься кадастровой деятельностью и иной деятельностью в сфере объектов недвижимости до 3 лет.

Вышеуказанные деяния, повлекшие тяжкие последствия, предлагалось наказывать в виде лишения свободы на срок до 10 лет.

Безусловно, указанные меры наказания представлялись чрезмерно несоизмеримыми относительно степени вреда, к которому способно привести внесение заведомо ложных сведений, поэтому реакция профессионального сообщества кадастровых инженеров не заставила себя долго ждать.

СПО НП «Кадастровые инженеры» и НП «Национальная палата кадастровых инженеров» направили письма-заключения на проект федерального закона с представлением обоснованных возражений относительно предлагаемых мер уголовной ответственности. В Письмах внимание акцентировалось на двух важных моментах. Во-первых, сам совершившийся факт внесения заведомо ложных сведений не может означать автоматическое нанесение ущерба гражданам, организациям или государству, либо извлечение дохода в крупном размере, что является основанием для привлечения к уголовной ответственности. В частности, указывалось, что документация, подготовленная кадастровым инженером, зачастую пере-

дается заказчику и дальнейшую судьбу документов отследить не всегда представляется возможным. То есть, документация, содержащая заведомо ложные сведения, после выдачи заказчику может в дальнейшем нигде не использоваться, следовательно, она не может рассматриваться как результат деятельности кадастрового инженера, представляющего угрозу правам и свободам человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности.

Внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения на основании документации, подготовленной кадастровым инженером с внесением заведомо ложных сведений, также способны не принести вреда в случае, например, аннулирования сведений по причине истечения срока временного характера сведений.

Особое внимание заслужили сильно завышенные меры наказания в отношении кадастровых инженеров при нынешней политике государства, направленной на смягчение наказания за экономические преступления. В частности, приводились достаточно яркие примеры, когда к аналогичным правонарушениям в области земельно-имущественных отношений Уголовным кодексом устанавливалась менее жесткая ответственность.

Например, ст. **170** Уголовного кодекса РФ предусматривает ответственность за регистрацию заведомо незаконных сделок с землей, искажение сведений государственного кадастра недвижимости, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, — в виде штрафа в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательных работ на срок до трехсот шестидесяти часов. При этом указанная норма не предусматривает наличия отягчающих обстоятельств, ужесточающих наказание.

Ст. **202** Уголовного кодекса РФ предусматривает ответственность за злоупотребление полномочиями частными нотариусами в виде штрафа в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо принудительных работ на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо ареста на срок до шести месяцев, либо лишения свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет. Уголовная ответственность частного нотариуса на срок до пяти лет предусмотрена лишь при наличии отягчающего обстоятельства в виде совершения деяния в отношении заведомо несовершеннолетнего или недееспособного лица. Нормы, предусмотренные проектом закона наиболее близки к нормам ст. **285.3** Уголовного кодек-

са РФ (внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений), как по квалификации совершаемых деяний, так и по санкциям. Однако несмотря на то, что указанные нормы относятся к другой группе преступлений (преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления), традиционно охраняемой законодателем более жестко, чем экономические преступления, даже указанные нормы предусматривают более мягкие санкции за их нарушение, чем нормы законопроекта.

В обоих письмах сообщество кадастровых инженеров также обосновало и указало на отсутствие необходимости введения уголовной ответственности в отношении кадастровых инженеров, как крайне жесткой меры. Но поскольку данное мероприятие вошло в «Дорожную карту», то оно подлежало исполнению. Между тем следует отметить, что усилиями сообщества кадастровых инженеров удалось значительно смягчить предлагаемые меры уголовной ответственности кадастрового инженера. В июньской редакции законопроекта меры наказания были представлены в следующем виде:

Умышленное внесение в межевой план, технический план или акт обследования заведомо ложных сведений, а равно подлог документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план или акт обследования, при условии, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству, — наказываются штрафом в размере до пятисот тысяч рублей с лишением права осуществлять кадастровую деятельность на срок от шести месяцев до одного года, либо обязательными работами на срок от ста шестидесяти часов до четырехсот восьмидесяти часов с лишением права осуществлять кадастровую деятельность на срок от шести месяцев до двух лет, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права осуществлять кадастровую деятельность на срок от шести месяцев до трех лет. Те же деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору, — наказываются штрафом в размере до одного миллиона рублей, с лишением права осуществлять кадастровую деятельность на срок от шести месяцев до одного года, либо обязательными работами на срок от ста шестидесяти часов до четырехсот восьмидесяти часов с лишением права осуществлять кадастровую деятельность на срок от шести месяцев до двух лет, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права осуществлять кадастровую деятельность на срок от шести месяцев до трех лет».

С высокой степенью вероятности можно предполагать, что уголовная ответственность кадастровых инженеров в ближайшее время будет представлена такими мерами наказания. Несмотря на то, что усилиями сообщества кадастровых инженеров меры уголовной ответственности удалось смягчить, кадастровые инженеры еще с более высокой степенью осторожностью, разумностью и добросовестностью должны отныне выполнять кадастровые работы. Немаловажным законопроектом в кадастровой деятельности является проект Федерального закона «О

внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество» или так называемый «Закон о комплексных кадастровых работах».

• Под комплексными кадастровыми работами понимаются кадастровые работы, которые проводятся одновременно в отношении всех расположенных на территории одного или нескольких смежных кадастровых кварталов:

- уточняемых земельных участков;
- земельных участков, занятых ОКСами и объектами общего пользования, образование которых предусмотрено утвержденным в установленном порядке проектом межевания территории;
- ОКСов, права на которые зарегистрированы в установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — Закон о регистрации) порядке.

Исходя из определения комплексных кадастровых работ усматривается основная задача, на решение которой направлен законопроект, — это создание актуального и достоверного сплошного массива графической информации в ГКН.

Между тем при анализе объектов комплексных кадастровых работ можно заметить следующее:

- в перечне не предусмотрено определение границ ОКСов, права на которые были зарегистрированы в установленном порядке до вступления в силу Закона о регистрации;

— исходя из ч.1 ст.43 Градостроительного кодекса, говорящей о том, что подготовка проектов межевания территорий осуществляется применительно к застроенным и подлежащим застройке территориям, расположенным в границах элементов планировочной структуры, можно предположить, что к объектам комплексных работ отнесены объекты недвижимости, расположенные в границах населенных пунктов. Данное положение очевидно и целесообразно проводить, однако в данном случае из комплекса работ исключаются земельные участки, не сформированные до вступления в силу Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» (далее — Закон о кадастре) и относящиеся к иной категории земель, которые при этом могут быть расположены в границах кадастрового квартала наряду с другими участками.

Одновременно ч.3 ст.42.6 Законопроекта гласит, что комплексные кадастровые работы проводятся только при наличии утвержденного:

- проекта межевания территории соответствующего элемента (элементов) планировочной структуры;
- проекта (ов) межевания земельного участка или земельных участков, утвержденных в порядке, установленном Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;
- проектной документации о местоположении, границах, площади, количественных и качественных характеристиках лесных участков;
- проекта организации и застройки территории некоммерческого объединения граждан или иного документа о распределении земельных участков между членами такого объединения.

Из вышеизложенного следует, что ст.42.6 допускает проведение комплексных кадастровых работ в отно-

шении образуемых земельных участков из иных категорий земель, отличных от категории земель «населенных пунктов», что в целом соответствует концепции Законопроекта.

Таким образом, из-за неоднозначности указания в проекте закона объектов работ при их проведении могут возникать проблемы, связанные с различными подходами к определению объема подлежащих выполнению работ.

• Согласно ч.1 ст.42.6 Законопроекта проведение комплексных кадастровых работ включает:

- разработку проекта карты-плана территории;
- согласование местоположения границ земельных участков путем проведения заседаний согласительной комиссии, по указанному вопросу;
- утверждение заказчиком комплексных кадастровых работ карты-плана территории;
- представление карты-плана территории в орган кадастрового учета.

Согласно законопроекту кадастровый инженер осуществляет следующие функции:

- 1) получение (сбор) документов, содержащих необходимые для проведения комплексных кадастровых работ исходные данные;
- 2) представление в орган кадастрового учета сведений о почтовых адресах и (или) адресах электронной почты правообладателей объектов недвижимости;
- 3) подготовку проекта карты-плана территории;
- 4) представление проекта карты-плана территории, в том числе в форме бумажного документа, заказчику комплексных кадастровых работ для рассмотрения;
- 5) участие в работе согласительной комиссии и оформление окончательной редакции карты-плана территории;
- 6) представление в орган кадастрового учета соответствующего заявления и карты-плана территории.

Необходимо отметить, что проведение процедуры согласования местоположения границ земельных участков закреплено за согласительной комиссией, информирование в СМИ и в сети «Интернет» граждан о предстоящих комплексных работах осуществляет заказчик работ (орган местного самоуправления, в городах федерального значения — орган исполнительной власти указанных субъектов). Таким образом, при проведении комплексных кадастровых работ мы впервые сталкиваемся с нестандартной ситуацией передачи части функций кадастровых инженеров иным лицам. В итоге не совсем ясно будет ли закреплена дифференцированная ответственность для каждого исполнителя комплексных работ (т.е. при которой каждый исполнитель отвечает за свою функциональную часть) или же вся ответственность за правильность подготовки карты-плана будет отнесена к кадастровому инженеру.

• В целях проведения согласования границ Законопроектом предусматривается создание согласительных комиссий. Типовой регламент работы согласительной комиссии утверждается уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Регламент работы согласительной комиссии утверждается сформировавшим ее органом местного самоуправления муниципально-го района, городского округа или поселения. Исходя из данной нормы предполагается, что будет использо-

ваться различная практика работы согласительных комиссий, что не соответствует единым установленным на территории РФ принципам осуществления кадастровых работ и ведения ГКН. Безусловно, типовой регламент должен устанавливаться на более высоком государственном уровне.

- Законопроектом установлены следующие особенности уточнения границ земельных участков при комплексных работах:

1. Местоположение границ устанавливается исходя из сведений, содержащихся в документе, подтверждающем права на земельные участки, и (или) из сведений, содержащихся в документах, определявших местоположение границы земельного участка при его образовании (существующий принцип).

В случае отсутствия необходимых сведений в указанных документах, местоположение границ земельных участков устанавливается в соответствии с утвержденным проектом межевания территории (следует отметить, что документы, указанные в первом пункте зачастую не содержат сведений о границах, а границы земельных участков в проекте межевания территории могут не соответствовать фактическим).

При отсутствии в утвержденном проекте межевания территории сведений о таком земельном участке, местоположение его границы определяется с учетом границы фактического землепользования (существующего на местности пятнадцать и более лет и позволяющего определить местоположение границы земельного участка), в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства, местоположения границ смежных земельных участков (при их наличии), естественной границы земельного участка, закрепленной с использованием природных объектов или объектов искусственного происхождения, красных линий, которые обозначают существующие границы территорий общего пользования (в данном случае может возникнуть вопрос, связанный с порядком установления и подтверждения кадастровым инженером исторически сложившихся границ земельных участков).

2. На территории некоммерческого объединения граждан границы уточняемых при проведении комплексных кадастровых работ земельных участков устанавливаются в соответствии с утвержденным проектом организации и застройки территории такого объединения или иным документом о распределении земельных участков между членами такого объединения.

3. При уточнении границ земельных участков, в том числе при исправлении ошибки в описании местоположения границы земельного участка, площадь земельного участка, определенная с учетом установленных требований, не должна быть:

меньше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости, на величину более чем десять процентов;

больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с федеральным законом для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использо-

вания (в данном случае не исключается вероятность оценивания правообладателями земельных участков данной нормы как некой «нормы дачной амнистии», допускающей возможность «узаконивания самозахватов земли»);

больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости, на величину более чем десять процентов, если предельный минимальный размер земельного участка не установлен.

- Ч.13 ст.42.10 предусмотрено, что при проведении согласования местоположения границы (части границы) земельного участка в рамках осуществления комплексных кадастровых работ такая граница (часть границы) считается:

1) согласованной — если возражения относительно местоположения границы (части границы) земельного участка не представлены правообладателем такого земельного участка либо правообладателем смежного с ним земельного участка, а также в случае согласования местоположения границы правообладателем такого земельного участка и отсутствия возражений относительно местоположения границы смежного с ним земельного участка;

2) спорной — если возражения относительно местоположения границы (части границы) земельного участка представлены правообладателем такого земельного участка либо правообладателем смежного с ним земельного участка.

Ч.16 той же статьи установлено, что споры, не урегулированные в результате осуществления предусмотренного согласования местоположения границ земельных участков, в отношении которых проведены комплексные кадастровые работы, после оформления акта согласования границ разрешаются в судебном порядке.

Таким образом, вызывает опасение, что проведение комплексных кадастровых работ, в условиях противоречивости сведений ранее выданных документов на землю и современных проектов межевания территорий, может привести к затяжным судебным земельным спорам.

Данное положение усугубляется тем, что в ГКН предлагается вносить сведения о спорных границах с отметкой о наличии земельного спора о границах. Указанная информация подлежит отражению в кадастровом паспорте, кадастровой выписке о соответствующем земельном участке. При этом отметка о наличии земельного спора о границах снимается:

при поступлении в орган кадастрового учета заявлений об учете изменений земельных участков, границы которых считаются спорными, в связи с изменением описания местоположения границы земельного участка и (или) его площади; в указанном случае местоположение границ земельных участков считается согласованным только при наличии в акте согласования местоположения границ личных подписей всех заинтересованных лиц или их представителей;

копии документа о разрешении земельного спора в судебном порядке.

- Статьей 45.2 установлен порядок уточнения органом кадастрового учета границ земельных участков без согласия правообладателей.

В случае принятия органом кадастрового учета решения о необходимости устранения кадастровой ошиб-

ки в местоположении границы земельного участка орган кадастрового учета вправе уточнить границы земельных участков без согласия правообладателей таких земельных участков по истечении шести месяцев с момента направления решения. Уточнение границ земельных участков в указанном случае проводится органом кадастрового учета с использованием картографической основы кадастра в порядке, установленном органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений.

Подобная норма закона ранее содержалась в Законе о кадастре и реализована не была, в частности, по причине отсутствия картографической основы, позволяющей с необходимой точностью определить местоположение границ камеральным способом. Ситуация также усугублялась наличием значительного числа случаев, когда границы земельных участков на местностях не обозначены, а следовательно, не отражены на карт основе.

- В законопроекте не раскрыт вопрос, связанный с процедурой проверки органом кадастрового учета карты (плана) территории на предмет ее соответствия требованиям законопроекта.
- Основной вопрос, который возникает при реализации данного законопроекта, заключается в том, будет ли возможность параллельного проведения кадастровых работ в индивидуальном порядке в момент проведения комплексных работ. Исходя из законопроекта срок проведения комплексных работ может составлять в среднем полгода и при учете

возможности заседания согласительной комиссии несколько раз, срок может значительно увеличиваться. Запретить правообладателям проводить кадастровые работы в индивидуальном порядке никто не вправе, т.к. это скажется на обороте недвижимости. В результате могут получиться ситуации, когда сведения об объекте, учтенные в рамках комплексных и индивидуальных работ, будут расходиться, и, соответственно, при внесении в ГКН будет возникать вопрос: результаты каких работ считать верными. Не исключаются ситуации, когда неудовлетворенные результатами проведения комплексных работ правообладатели будут проводить кадастровые работы индивидуально в разрез комплексным кадастровым работам. Также будут встречаться ситуации одновременного формирования земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в рамках индивидуальных и комплексных кадастровых работ, что также приведет к спорным ситуациям при внесении в кадастр результатов комплексных работ.

Таким образом, законопроект оставляет значительное число вопросов, связанных с его однозначной правоприменительной практикой. Учитывая государственную и общественную значимость задач, на реализацию которых направлен законопроект, участники кадастровых отношений выражают надежду на учет замечаний и предложений, озвученных в рамках Третьего Всероссийского съезда кадастровых инженеров.