

Законопроект «О государственном кадастре недвижимости» принят в первом чтении в конце 2006 года (3.11.06). Если заложенная в нем концепция сохранится, граждане и организации останутся беззащитными перед диктатом кадастрового ведомства.

Кадастровый монстр



ИТАР-ТАСС



Андрей Лазаревский,
эксперт партии
«Яблоко»,
почетный член
Российского общества
оценщиков

Как часы

Регулирование рынка недвижимости — не бинном Ньютона. Рынок недвижимости поселений в странах развитого капитализма работает как часы. Во-первых, в таких странах под недвижимостью подразумевается земельный участок вместе со всеми его улучшениями — зданиями и строениями. Во-вторых, там законодательство отражает факт: рынок недвижимости, как и сами его

объекты, — штука локальная. Существует в городе, районе — там, где живут люди, заинтересованные в дорогах, инженерной инфраструктуре, за которые они платят налог на недвижимость. Ну а в-третьих, там государственные институты, необходимые для функционирования рынка недвижимости, предельно прозрачны и понятны. Их можно представить в виде квадрата. В каждом из четырех углов расположены службы. Сферу деятельности каждой можно определить одним словом: «Объект», «Права», «Использование», «Налог».

Служба «Объект» (кадастровый учет) отвечает за учет физических объектов, ведет официальную карту земельных участков. Здесь же в специальном реестре учитываются и квартиры в многоквартирных домах.

Служба «Права» регистрирует права на

объекты недвижимости граждан и организаций, а также обременения этих прав — аренду, ипотеку, запрет на распоряжение (если на имущество наложен арест). Нечто подобное у нас существует в виде территориальных органов Минюста, которые ведут Единый государственный реестр прав на недвижимость (ЕГРП).

Институт «Использование» представляет собой городской правовой акт правового зонирования и исполняющие его службы. Российский аналог — территориальное зонирование по новому Градостроительному кодексу. План зонирования раскрашивает разные зоны на карте города разноцветными цветами: каждому соответствует вид разрешенного использования участков в этой зоне, а также пределы их строительного изменения (по высоте, плотности застройки и т.д.).

«Формирование» объектов недвижимости провоцирует междоусобицу сотен тысяч граждан и бессмысленные затраты, подчиняет кадастровому чиновнику и землеустроителю, и гражданина, а само землеустройство превращают в инструмент передела недвижимости

Служба «Налог» проводит налоговую оценку недвижимости и хранит ее результаты, работает с апелляциями.

Функционирует эта «квадратная» система очень просто. Благодаря службам каждый собственник недвижимости и возможный покупатель могут получить все необходимые сведения для сделки с недвижимостью. Из кадастровой службы — о наличии объекта. Из службы «Права» — о собственнике и обременениях (аренде, ипотеке), которые влияют на стоимость недвижимости. Стоимость можно определить благодаря службе «Использование». Налоговая служба использует сведения всех трех названных служб: из кадастровой службы сюда поступают сведения об объекте налогообложения, из правовой — о налогоплательщике. Фискальная оценка недвижимости проводится на основе ее рыночной стоимости, которая зависит от службы «Использование». В свою очередь, бремя налога на недвижимость определяет нижний предел эффективности ее использования для собственника. Для инвестора — это часть оценки недвижимости.

Система работает эффективно благодаря персональной, в том числе финансовой, ответственности каждой службы. Общественный контроль и быстрое оформление сделок гарантируются оперативным обменом дан-



СЕРГЕЙ ВОРОБЬЕВ / PHOTOPRESS.RU

Проект «в одном флаконе» подает фактически три закона: о формировании недвижимости, о кадастровом учете и кадастровой оценке для целей налогообложения.

ными, открытостью всех служб для публичного доступа. Один из элементов контроля — частный бизнес, который обслуживает участников рынка, пользующихся этими государственными институтами, — землеустроители и оценщики. Землеустроитель несет серьезную ответственность перед собственником за идентичность плана участка или здания. Отвечая за свою работу, не пропустит и ошибки кадастровой службы. Независимый оценщик — помощник налогоплательщика при подаче апелляции на достоверность оценки, проведенной налоговой службой. Да и сама эта служба в ряде стран раз в три-пять лет привлекает оценщиков для уточнения своей фискальной оценки.

Ничего сверхсложного в системе нет. При желании ее можно изложить на почтовой

открытке. За ее рамками останутся привходящие факторы — приватизация, изъятие для государственных и муниципальных нужд, поскольку эти сферы требуют специального регулирования. Таков опыт развитых стран. Что же предлагает нам новый проект о кадастре?

На словах и по сути

В России «нормальной» недвижимости нет: есть по отдельности участки и строения — как самостоятельные объекты. К тому же в основном участки, на которых расположены частные здания и предприятия, остаются в государственной (муниципальной) собственности. При такой конструкции ваш дом не является единым с участком, а потому и не может быть единым объектом учета. Дом на

государственном участке нельзя назвать ни полноценной частной собственностью, ни объектом гражданского оборота: его «квази-собственник» зависит от формального собственника — чиновника. Вот эту-то «ненормальность» чиновники-законописцы всячески замалчивают, а на деле — сохраняют и охраняют. Принятый в конце прошлого года в первом чтении законопроект о новых условиях реоформления застроенных участков недвижимости ставит неодолимые барьеры для выкупа перед большей частью собственников. Проект мало чем отличается от текстов, которые мы анализировали раньше («Административно-земельная олигархия», «Цена реоформления прав растет» — («ВЕСТИ») №№ 5, 11 за 2005 год).

Наши чиновники решили подправить принятую в мире систему институтов рынка недвижимости. Проект «в одном флаконе» подает фактически три закона: о формировании недвижимости, о кадастровом учете и кадастровой оценке для целей налогообложения. После объединения кадастрового учета с налоговой оценкой описанный выше



ИТАР-ТАСС

Бывшие независимые землеустроители превращены в «шестеренки» административного кадастрового механизма

ров. Кнопка «Уволить»: до 1.01.08 кадастровый инженер лишается аккредитации административным решением органа кадастрового учета. После 1.01.08, когда будут созданы саморегулируемые организации кадастровых инженеров (СРО), этих инженеров можно будет лишать работы целыми организациями. Достаточно зафиксировать три неисполненных предписания или даже несвоевременное их исполнение. Либо трижды ука-

квадрат превратился бы в треугольник. Если бы не стремление кадастрового мегаведомства подмять под себя буквально все: и остальные «углы» (градорегулирование и элементы регистрации прав), и землеустроителей с оценщиками. В результате квадрат превращается в кляксу. Вместо стройной системы появляется комок властных полномочий — неопределенно широких, что раскрывает дорогу коррупции. А «федерализация» этих полномочий в московском ведомстве, игнорирующая локальную сущность рынка недвижимости, помогает закрепить эту систему, превращая ее из правовой в административную.

Незаконное формирование

Проект вводит обязательное формирование объекта недвижимости, которое распространяется на большинство объектов в стране. Предписано повторное формирование — при любом изменении уже существующего и ранее учтенного объекта. Ничем, кроме апетитов заинтересованных лиц, такое требование не обосновано. Бессмысленные затраты частных лиц и бюджетов в стране составят миллиарды рублей.

Что же такое «формирование»? По Земельному кодексу формирование проводится при предоставлении земельных участков. Создание нового участка в ФЗ «О землеустройстве» именуется по-иному — «образование объекта землеустройства». Нарушая эти нормы, проект использует термин «формирование» в отношении как новых, так и уже существующих объектов недвижимости. Неужели это сделано только для расширения околокадастрового бизнеса? Еще большие доходы сулит возможность произвольной перекройки границ чужих участков. В случае подготовки к кадастровому учету участка, подлежащего выкупу, «формирование» позволит администрации заново переопределять его границы, хотя сегодня собственник недвижимости вправе выкупить тот участок, которым владеет. Придание «формированию» двойного смысла нарушает кон-

Федеральное кадастровое ведомство заинтересовано в сокрытии нарушений своих сотрудников, а его система заменяет правовое регулирование учета административным управлением.

ституционное требование об определенности правовой нормы, как в аналогичном случае указал Конституционный суд РФ (Постановление КС РФ от 13.12.2001 № 16-П).

«Шестеренки» кадастра

Треть проекта описывает предшествующую кадастровому учету деятельность землеустроителей, названных «кадастровыми инженерами». Действительно, бывшие независимые землеустроители превращены в «шестеренки» административного кадастрового механизма.

В качестве «кнопки», запускающей систему подчинения, используется норма: в кадастровом учете будет отказано «в случае выявления несоответствия акта формирования... «сведениям, содержащимся в государственном кадастре недвижимости...» Это означает «презумпцию виновности» кадастрового инженера. Он рисует план и, по логике, должен был бы отвечать за его адекватность первоисточнику — объекту. Но по проекту единственным критерием истины оказывается кадастр, хотя землеустроительное дело предназначено именно для его изменения. И это — не глупость, а утонченное иезуитство, где спрятано желание чиновников взвалить ответственность за их собственные возможные ошибки на инженера. А ведомство, манипулируя «несоответствием», может легко управлять действиями кадастрового инженера. Получается, что землеустроитель в большей степени подчинен чиновнику, чем гражданину-заказчику.

Вот кнопка «Нанять»: чиновники принимают у будущих инженеров квалификационный экзамен. Тумблер «Настроить»: ведомство утверждает профессиональные стандарты и контролирует кадастровых инжене-

ров. Кнопка «Уволить»: до 1.01.08 кадастровый инженер лишается аккредитации административным решением органа кадастрового учета. После 1.01.08, когда будут созданы саморегулируемые организации кадастровых инженеров (СРО), этих инженеров можно будет лишать работы целыми организациями. Достаточно зафиксировать три неисполненных предписания или даже несвоевременное их исполнение. Либо трижды ука-

зывать инженеру на ошибку. Проведение решения через суд будет формальностью. Все эти «кнопки» делают кадастрового инженера послушным исполнителем воли чиновника. Но и этого мало. Проект излагает причудливую схему компенсационного фонда СРО, средствами которого можно будет распоряжаться только по указаниям чиновников. Кадастровый инженер должен внести в такой фонд не менее ста тысяч рублей, а юридическое лицо — триста тысяч. Условия размещения этих средств и даже порядок их расходования будут определяться органом правового регулирования. Зачем вместо прозрачного страхования профессиональной ответственности вводятся компенсационные фонды? Эти фонды в руках СРО — мешок с чужими деньгами. Держатель мешка будет слушаться не того, кто отдал деньги, а чиновника, который командует их размещением — расходованием.

Владельцы недвижимости также превращаются в «шестеренки», подчиненные кадастровому ведомству. Хотя «формирование» объектов недвижимости осуществляется кадастровым инженером по договору с заказчиком, его возможности в отношении юридического описания своей недвижимости будут ограничены исполнительной властью: содержание типовых договоров будет определяться не законом, а органом правового регулирования.

Кадастровый инженер наделяется функциями фактически государственного чиновника: признает или не признает обоснованными возражения соседних землепользователей. Он устанавливает границу — вместо отражения на плане границы в соответствии с требованием правообладателей. Кадастровый инженер будет отражать интересы

заказчика, который при согласовании границ получает преимущество. По сути, это система «законной» коррупции. Если заказчик — орган власти, то властные полномочия инженера удваиваются, а орган власти получает «независимый» инструмент для прикрытия своих земельных злоупотреблений.

Особенно достанется гражданам и организациям, владеющим застроенными их недвижимостью участками на правах аренды, пожизненного наследуемого владения (ПНВ) и постоянного (бессрочного) пользования (ПБП). По новым правилам проект границ участка подлежит утверждению лицами, обладающими вещными правами на формируемый земельный участок. В отношении таких участков представитель формального государственного или муниципального собственника — чиновник получает равное с землевладельцами право утверждения проекта границ. Точно так же чиновник приравнен к таким землепользователям и как инициатор учета. Более того, уже существующие на местности границы участка могут быть чиновником изменены (п.4 ч.3 ст.8). Это нарушает права миллионов землевладельцев.

И уж совсем ни в какие ворота не лезет отмена существующего ныне описательного определения границ. Оно представляет собой не линию, а полосу, ширина которой зависит от точности описания. Эта полоса — по сути общая собственность соседей (подобно разделяющему участки забору). Этот вид границ в зарубежных странах так и назван — «общие границы» (в отличие от «фиксированных», вынесенных на местность). В российском законодательстве концепция общих границ отражена в форме «инового описания», кроме указания координат границ. Общие границы в поселениях необходимы во избежание споров (дома разделяет газон, и хозяев это устраивает), они используются для описания границ с экономически

ниции по большей части не проходили процедуры согласования. А отказ в согласовании от любого соседа, будь то забулдыга или хитрый чиновник, означает невозможность оформить права на недвижимость.

Амнистия наоборот

Собственно кадастровый учет в проекте описан плохо. Правительству РФ делегируется право устанавливать «иные» подлежащие учету характеристики, но тогда зачем нужен закон? С объектами учета кавардак: к ним отнесены не только объекты недвижимости, но и то, что недвижимостью не является, — характеристики объектов недвижимости, территориальные, функциональные и прочие зоны. Кстати, согласно азам любого учета учитывать можно только близкие по сути объекты. А смешение объектов с их атрибутами — бессмыслица. Смысл этого нормальный человек понять не сможет, пока не увидит, что при каждом изменении какой-нибудь характеристики недвижимости он вынужден будет бежать в кадастровое ведомство.

Одной из характеристик недвижимости названа его площадь. Между тем идентификация участка или помещения по площади создает условия для волокиты. Ведь ее размер может измениться при более точном измерении, а объект остается тем же. Более того, недавним законом о «дачной амнистии» разрешено уточнение площади участка — правда, при одном ограничении — чтобы из дополнительных площадей (можно предположить, что участки будут корректироваться в сторону увеличения) нельзя было сформировать новый участок.

Проект вводит множество книг кадастрового учета. Установить ответственность исполнителей будет невозможно. Получается, что районный кадастровый чиновник, ведущий том III, не отвечает за содержание тома II (ведется на территории нескольких кадаст-

трудников. Федеральное московское ведомство само ведет учет, само его контролирует, само же нормативно регулирует свою деятельность. Эта система очевидным образом подменяет правовое регулирование кадастрового учета административным.

Ведомство не в состоянии контролировать своих исполнителей по всей стране, но при этом несет финансовую ответственность за их деятельность. Будь такая ответственность реализована на практике, оно уже стало бы банкротом. Но о выигранных гражданами исках что-то не слышно. Значит, действует иной сценарий и права граждан просто не защищаются. Примеров тому — множество. Типичный: при переносе на дежурную карту плана дачного кооператива чиновник просмотрел наложение границ и крайние дачные участки «съехали» в овраг и под ЛЭП. Участки пропали, а чиновники даже не извинились.

Все по-прежнему будет решаться внутри органа-исполнителя. Монополист-администратор превращается в неуправляемого монстра. Его охватывает мания величия. Так, государственный кадастровый учет назван «правовым актом», актом «признания государством объекта недвижимости» (п.3 ст.17). Вообще-то правовой акт (конституция, законы, подзаконные акты) регулирует определенный вид общественных отношений. Учет как «правовой акт» превращает чиновника из служащего в указующего.

Проявлениями той же мании можно считать захват многих «чужих» сфер деятельности. Проект пытается аннулировать нормы Гражданского кодекса о территориальном зонировании, подменяя его своим формированием и учетом правовых зон. Наезд на чужую сферу деятельности виден в дублировании кадастром сведений Реестра прав на недвижимость (ЕГРП). Предоставление таких сведений из кадастра — просто криминал: это ведомство за точность таких сведений не отвечает. А захват оценки недвижимости для целей налогообложения — прямое нарушение налогового законодательства. В кадастр включается множество «посторонних» данных: служебные каталоги, «федеральный баланс недвижимого имущества». Последний явно отнимает хлеб у ведомства по управлению имуществом.

Очередной передел

Весь этот арсенал правомочий могут использовать для перераспределения чужой собственности. Возможность инициировать учет для нынешних законных владельцев недвижимости ограничена, а для посторонних лиц, наоборот, упрощена. А собственник здания, переоформивший права ПНВ или ПБП на аренду, вообще не сможет подать заявление о кадастровом учете. В то же время инициировать учет сможет «чужой дядя»:

Создаются «черные дыры» для злоупотреблений при переучете ранее учтенных объектов. Реальной ответственности ведомство не несет. Действительные цели проекта — создание условий для перераспределения чужой недвижимости и для монопольного околокадастрового бизнеса.

оправданной точностью (для больших сельских участков), для отражения изменяющихся границ естественных объектов (берег, овраг, лес). Отмена «полюбовного» отражения границы и установление ее единственного вида — в виде линии на местности — «сталикивает лбами» соседей, провоцируя взрыв пограничных конфликтов, междоусобицу сотен тысяч граждан. Ведь сегодняшние гра-

ровых районов) и I (в кадастровом округе). Но никто, кроме чиновника нижнего уровня, не может проверить соответствие плана объекта его положению на местности.

Мегаведомство

Проект сохраняет сегодняшнюю систему кадастрового ведомства. Ведомство заинтересовано в сокрытии нарушений своих со-

лицо, в отношении которого было вынесено решение о предоставлении земельного участка (не исключено, что за счет вашего) или о предварительном согласовании участка. Такое «согласование» вполне может коснуться и вашего землевладения, которое администрация решит предоставить другому лицу «для муниципальных нужд» — по «старым» нормам Земельного кодекса (п.4 ст. 31 и п.3 ст. 32 ЗК РФ) или зарезервирует для этих целей — по закону о резервировании, проект которого также принят в первом чтении.

Чиновники смогут проводить учет земельных участков без ведома собственников — при принятии решения «об образовании объекта недвижимости, необходимого для охраны земель, природы, культурного наследия... установлении или изменении границ правовых зон и (или) иных существенных характеристик», произвольно отказывать в учете при «несоответствии» акта формирования кадастру.

Свободный переучет

Если вы прошли все процедуры учета недвижимости, это не гарантирует вам спокойной жизни. До сих пор государственный учет недвижимости вели разнокалиберные организации: здания или квартиры учитываются в БТИ, участки — в земельных комитетах, а потом в органах земельного кадастра. Так вот: законопроект не предусматривает порядка перенесения сведений из прежней системы учета в новую! И новые «учетчики» не несут никакой ответственности за принятие ранее учтенных сведений. Более того, проект как бы специально создает «черные дыры» для злоупотреблений при переучете: говорится о внесении сведений «в соответствии с иными документами, содержащими сведения о ранее учтенных объектах». А ситуация критическая, необходимы срочные меры, чтобы обеспечить сохранность архивов БТИ.

Проблему переноса сведений проект вызываето игнорирует. Однако использует ее как предлог для понуждения собственников недвижимости к повторному формированию и учету своих объектов. При отсутствии в кадастре сведений «в полном объеме» в кадастровом паспорте производится «соответствующая запись». Чиновников не волнует, что слова о кадастровом учете «в полном объеме» перечеркивают весь ранее проведенный учет. Что такое «полный объем» — неизвестно. Это может быть и навязывание точной границы в виде линии, и неопределенный набор сведений для столь же произвольной кадастровой оценки недвижимости... Поражает цинизм авторов проекта по отношению к согражданам, как и беспардонное нарушение многих конституционных норм — о недопустимости неконституционного ограниче-

ния и умаления прав граждан, об обеспечении равных условий для налогообложения.

Кадастровая тайна

Опыт развитых стран показывает, что открытость государственных институтов — это инструмент контроля обществом их деятельности на благо всего общества. Это относится и к системам учета недвижимости. Проект публичность декларирует, но тут же отменяет. Открытыми объявляются только «публичные» каталоги. Непубличными оказываются каталоги служебные, которые содержат «иные сведения». Кадастр может включать и секретные сведения, что для публичного реестра — нонсенс. Эта декларация лишает кадастр достоверности: пользователь знает, что в полученной карте чего-то могут не отразить. А могут и отказать в предоставлении сведений. Игра в секретность превращает государственный кадастр в инструмент административного манипулирования недвижимостью. Фиктивная публичность кадастра — ошибка, которая в политике, как известно, хуже, чем преступление.

Но кадастровое ведомство ошибок не признает. А если и признает, то нам же будет хуже. Исправление «технической ошибки» по заявлению заинтересованных лиц не предусмотрено. Но сами чиновники могут их исправлять. Причем без ведома правообладателей — с их последующим уведомлением. Не согласны — в суд. А там вас ждет неприятный сюрприз: оказывается, орган учета сам может обратиться в суд для исправления собственной ошибки — как «заинтересованное лицо». Это нарушает конституционные нормы о сущности государства и его отношениях с гражданами и похоже на театр абсурда. Пьеса будет одна: для граждан — трагедия, для чиновников — комедия. Неугодного заявителя можно наказать умышленной ошибкой, которую исправить может только суд.

Нормы об ответственности кадастрового ведомства бессодержательны, ни к чему не обязывают. Игнорируются действующие нормы об ответственности этих органов за своевременность предоставления данных. Чиновники намерены избавиться даже от ответственности за проверку представляемой для учета землеустроительной документации. Эта ответственность перекладывается на независимых экспертов, которые за бюджетные деньги будут проверять работу землеустроителей — под контролем тех же чиновников.

Бизнес на кадастре

Перечисленные пороки проекта — неопределенность объекта, безответственность федерального ведомства, бесконечный переучет, возможности для нарушения прав частных лиц — все это делает ведение када-

стра неэффективным и дорогостоящим. Сюда же следует отнести «перегрузку» кадастрового ведомства полномочиями, создающую конфликт интересов, необоснованную концентрацию власти в различных сферах (учет и оценка). При таком положении невозможен внешний контроль за работой кадастровой системы — за расходованием средств, за соблюдением прав граждан. Мало найдется охотников противостоять ведомству-монстру, которое может и границы вашего участка «подправить», и кадастровую оценку пересмотреть по собственному усмотрению.

Неэффективность и расточительство кадастровой службы видны и в отношении самого важного общественного богатства — времени. Хотя срок кадастрового учета установлен в 20 дней, он может оказаться гораздо более длительным. Срок приостанавливается при отправке уведомления («с рекомендациями по доработке» в течение пяти дней со дня внесения записи. Два месяца дают кадастровому инженеру на приведение акта формирования в соответствие с кадастром (но не с реальностью); если чиновник не будет удовлетворен, в учете откажут. Обмен информацией между органами, которые на местном уровне должны обслуживать рынок недвижимости, затруднен и скособочен в пользу кадастра. Ему орган по регистрации прав предоставляет сведения о сделке в течение пяти рабочих дней с даты регистрации. Сам же кадастровый орган делится с ним сведениями в течение десяти рабочих дней, и только по «запросам». Между тем обмен информацией между этими органами должен осуществляться предельно оперативно — в режиме реального времени, чтобы исключить мошенничества и злоупотребления, обеспечить участников рынка актуальной информацией о недвижимости. Для получения выписки из кадастра требуется целых четыре дня. А можно ведь за несколько минут, и по интернету, как это делается во многих странах. Такие паузы «рекламируют» кадастровое ведомство, но задерживают сделки с недвижимостью и, в конечном итоге, тормозят экономический рост.

Проект явно нацелен на коммерциализацию около- и самой кадастровой деятельности. Справочные и аналитические материалы кадастровое ведомство предоставляет за плату. «Плата» появилась вместо стандартной госпошлины. Информационное и технологическое обеспечение кадастра, включая подготовку «соответствующих документов», может осуществляться организациями, подведомственными органу кадастрового учета. За этими словами скрывается монополия чиновников и близких к ним структур на подготовку производных от кадастра материалов, жизненно необходимых участникам рынка и муниципалитетам.