



**АССОЦИАЦИЯ
«НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ
САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
КАДАСТРОВЫХ ИНЖЕНЕРОВ»
(НАЦИОНАЛЬНАЯ ПАЛАТА
КАДАСТРОВЫХ ИНЖЕНЕРОВ)**

юр. адрес: 123458 г. Москва, ул. Таллинская, д.32, к.3, оф.10
тел./факс: 8 (495) 518 -93-19/20
e-mail: ki-rf@ya.ru; сайт: ki-rf.ru

Руководителю Федеральной службы
государственной регистрации, кадастра
и картографии

О.А. Скуфинскому

rosreestr@rosreestr.ru

Исх. № 92/24-01-14 от 05.02.2024 г.

На № _____ от _____ г.

Уважаемый Олег Александрович!

Общественным Советом Росреестра на заседании, состоявшемся 20 декабря 2023 года, было принято решение подготовить и направить в Росреестр для рассмотрения предложения по совершенствованию организации комплексных кадастровых работ (далее – ККР).

Анализ хода и результатов ККР, проводимый за последние два года как со стороны органов власти, в том числе Росреестра, так и профессионального сообщества кадастровых инженеров, выявил ряд серьезных проблем в системе организации и проведения ККР. В приложении к настоящему письму приведена аналитическая информация, отражающая указанные проблемы, а также приведены предложения комплексного характера, позволяющие значительно повысить эффективность и качество проведения ККР, в том числе посредством концептуального пересмотра содержания ККР в свете утвержденной программы НСПД, проведения реинжиниринга и совершенствования отдельных этапов ККР.

По предварительным оценкам реализация предложенных решений позволит сократить сроки проведения ККР в среднем на 30%, а также сократить риски получения некачественных результатов работ на выходе.

Приложение 1: Предложения по совершенствованию организации комплексных кадастровых работ на 14 л.

Вице-президент

В.С. Кислов

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ КОМПЛЕКСНЫХ КАДАСТРОВЫХ РАБОТ

1. Текущие проблемы в организации и проведении ККР

Анализ хода и результатов комплексных кадастровых работ (далее – ККР), проводимый за последние 2 года как со стороны органов власти, в том числе Росреестра, так и профессионального сообщества кадастровых инженеров в лице Национальной палаты кадастровых инженеров, выявил существующие проблемы, сложившиеся в системе организации и проведения ККР. Ниже приведен перечень наиболее распространенных проблем, наличие которых может варьироваться в зависимости от используемого опыта и сложившейся практики в регионах и от исполнителя работ:

1) проблемы контрактации, среди которых основные:

- низкая квалификация сотрудников, реализующих закупочную деятельность;
- низкое качество проработки закупочной документации;
- многопоточные закупки;
- неиспользование подготовленного Росреестром типового технического задания на выполнение ККР при подготовке конкурсной документации;
- демпинг цен;
- позднее начало закупок (в случае многочисленных закупок на оставшуюся экономию);
- проведение аукционов (по причине более длительной процедуры проведения конкурсов);

2) проблемы, связанные с исполнителем ККР:

- низкая квалификация исполнителей ККР;
- отсутствие необходимой материально-технической и кадровой базы (в основном у ставших победителями в результате демпинга цен исполнителей);
- территориальная отдаленность подрядчиков от территории проведения ККР (в основном у ставших победителями в результате демпинга цен исполнителей);
- нарушение технологий проведения кадастровых работ (например, использование исключительно бесконтактных методов съемки территории или низкого качества картографической основы);

3) проблемы подготовительного этапа проведения ККР:

- низкая степень автоматизации (цифровизации) начальных этапов ККР: сбор исходной документации фактически в ручном режиме;
- уведомление населения посредством почтовых отправлений, как следствие, большие финансовые и временные затраты;
- слабая градостроительная проработка территорий ККР (отсутствие проектов межевания территорий, проектов организации и застройки территории и т.д.);
- низкое качество исходных данных, в том числе расхождение сведений в разных документах;
- отсутствие присвоенных адресов у многих объектов недвижимости;
- отсутствие полноценного доступа к архивам документов, в том числе затруднительно получение сведений об объектах капитального строительства у органов технической инвентаризации;

4) *проблемы основного этапа:*

- недоверие и малая осведомленность населения о ККР, как следствие, недопуск или препятствие в допуске исполнителей ККР к объекту проведения ККР, непредоставление необходимых для проведения ККР документов, содержащих сведения об объектах недвижимости;

- неучет климатических особенностей и сезона полевых работ при составлении графика проведения ККР;

- для определения координат используются фотограмметрический, картометрический, аналитический методы при низком качестве исходных данных, без проведения измерений на местности;

- расхождение фактических границ и площадей объектов со сведениями документов (см. Приложение 1);

4) *проблемы итогового этапа ККР:*

- пересечения с земельными участками в квартале при загрузке во ФГИС ЕГРН карты-плана территории (далее – КПТР) по причине одновременного проведения ККР и индивидуальных кадастровых работ в одном кадастровом квартале, исправления реестровых ошибок органом регистрации прав в массовом порядке;

- неуведомление органом регистрации прав исполнителей ККР об осуществлении государственного кадастрового учета объектов недвижимости на территории ККР;

- технические проблемы, связанные с загрузкой КПТР во ФГИС ЕГРН и ЛК КИ (по причине больших объемов файлов);

5) *проблемы, связанные с неурегулированием ряда вопросов, возникающих в отношении отдельных объектов недвижимости* (например, проблема с многоконтурными земельными участками, когда один из контуров находится за границами населенного пункта, или в другом кадастровом квартале, «прилет» земельных участков и пересечение с земельными участками из других кадастровых кварталов, которые не входят в ККР и другие (см. Приложение 2);

6) *проблемы полноты и точности сведений о территории после проведения ККР* (поскольку объектами ККР являются только объекты, сведения о которых содержатся в ЕГРН, и земельные участки, подлежащие образованию в соответствии с градодокументацией, то все фактически выявленные и используемые без документов объекты недвижимости остаются неохваченные (о них сведения передаются в ОМС или органы исполнительной власти субъекта РФ, дальнейшая работа с такими объектами не урегулирована), что влияет также на наполнение налоговой базы.

2. Предлагаемые решения в вопросе организации и проведении ККР

Для реализации на территории Российской Федерации масштабного государственного проекта по ККР в качестве первоочередного и важнейшего решения необходимо предусмотреть организацию системы управления и контроля исполнения стратегического государственного проекта по выполнению ККР, основываясь на принципах частно-государственного партнерства. По мнению кадастрового сообщества для этого необходимо выполнить следующий комплекс мероприятий:

Определить Росреестр в качестве ключевого организатора, координатора и контролера реализации проекта ККР, прежде всего, в части их исполнения за счет средств федерального бюджета, а также взаимодействия с субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Изменение требований к исполнителям работ:

1) выполнение кадастровых работ должно выполняться надежными поставщиками кадастровых услуг, внесенными в реестр лиц, имеющих допуск к выполнению ККР;

2) основными критериями допуска к проведению ККР должно являться наличие у претендента сертифицированного производства, в том числе наличие необходимого штата кадастровых инженеров и сотрудников для установленного объема работ, спутникового геодезического оборудования, БПЛА, специализированного программного обеспечения, осуществление деятельности на рынке не менее трех лет, опыт работы в обеспечении исполнения муниципальных и государственных задач, страхование деятельности именно на проведение ККР;

3) формирование и ведение реестра лиц, имеющих допуск к выполнению ККР, должна осуществлять Национальная палата кадастровых инженеров.

Целесообразно проработать вопросы и сертификации, как один из возможных механизмов оценки наличия у лиц, претендующих на проведение ККР, необходимых ресурсов и опыта.

4) отдельно стоит проработать вопрос целесообразности введения принципа территориальной принадлежности исполнителя к территории проведения ККР (не как обязательное условие, а как преимущественный критерий отбора исполнителей).

Изменение требований к контрактации:

1) необходимо уточнить обязанности органов власти в части подготовки в полном объеме исходной информации/документации, необходимой для проведения конкурса на выполнение ККР. В случае неспособности подготовить такую информацию или ее часть, необходимо предусмотреть отдельные договора на подготовку такой информации/документации для проведения торгов по ККР.

2) подрядчик должен определяться на конкурсной основе (не на аукционе), при этом предметом конкурса является фиксированная цена контракта и минимальное количество объектов недвижимости, описание которых должно быть получено в рамках проведения ККР, победителем при этом должно являться лицо, предложившее за данную сумму выполнить описание наибольшего количества объектов недвижимости и в более короткие сроки;

3) формирование стоимости выполнения ККР в отношении одного объекта недвижимости должно быть прозрачно и составлять фиксированную сумму, например, 1200 руб. за 1 объект;

4) необходимо утвердить типовое Техническое задание на проведение ККР¹ с учетом результатов анализа правоприменительной практики и выявленных организационных проблем при проведении и контроле качества ККР. Для исключения возможности демпинговых предложений необходимо включить в текст контракта детально проработанное ТЗ (не подлежащее принципиальным изменениям в части применяемых технологий и мероприятий по контролю выполненных работ), а также

¹ Требуется составить единый список требований, который должны указывать заказчики при составлении контракта (например, сроки гарантийных обязательств (как и многие требования в контрактах) сейчас сильно различаются: от 2 до 5 лет).

Необходимо предусмотреть обязательность проведения полевых работ: либо сплошным массивом, либо выборочным при совместном использовании комбинированных методов съемки.

Единое техническое задание позволит обеспечить единую технологию проведения ККР.

положения по ответственности исполнителей за некачественное выполнение работ (например, штрафные санкции, применение перечня недобросовестных поставщиков для юридических лиц, исключение КИ из членов СРО и др.);

5) ППК «Роскадастр», бюджетные учреждения субъектов Российской Федерации и иные организации, включенные в реестр лиц, допущенных к проведению ККР, выполняют ККР на равных конкурентных условиях.

Определение концептуального содержания ККР

С учетом необходимости обеспечения исполнения целей и задач НСПД необходимо пересмотреть концептуальное содержание ККР. В настоящее время ККР фактически направлено на внесение сведений о границах в ЕГРН уже учтенных объектов недвижимости и (или) на которые существуют права, а также которые подлежат образованию в соответствии с существующей градостроительной документацией. Между тем, в результате ККР выявляются множество фактически существующих и используемых объектов недвижимости, на которые отсутствуют какие-либо документы. Сведения о них передаются в рамках ККР в органы исполнительной власти субъектов или органы местного самоуправления, однако дальнейшая работа с ними не урегулирована нормами действующего законодательства, что в итоге сказывается на полноте и точности сведений о территории проведения ККР в ЕГРН, а также вовлечении данных объектов недвижимости в гражданский оборот и налогооблагаемую базу (см. исследование, приведенное в Приложении 3).

В целом текущая ситуация свидетельствует о необходимости разработки и утверждения критериев полноты и точности, создаваемого в результате проведения ККР покрытия территории. Указанные критерии также необходимо включать в государственные контракты, заключаемые на выполнение комплексных кадастровых работ.

Введение **предподготовительных работ**, как обязательного этапа проведения ККР, в рамках которого:

1) установить правила отбора кадастровых кварталов для проведения ККР (например, где имеется градостроительная документация и т.д.);

2) преимущество отдавать смежным кадастровым кварталам, поскольку многие ранее учтенные земельные участки декларативно учтены в одном квартале, а фактически находятся в соседнем (отсюда частая проблема превышения площадей земельных участков площади кадастрового квартала, в котором они учтены в ЕГРН);

3) целесообразно до начала проведения ККР осуществлять градостроительную подготовку территории под ККР (актуализация ПЗЗ, подготовка и утверждение проектов межевания территории, с учетом в том числе фактически сложившихся землепользований);

4) готовить графики проведения ККР с учетом климатических особенностей и сезона полевых работ (см. Приложение 4);

5) осуществлять предподготовку кадастровых кварталов к ККР (удаление «дублей», снятие с учета земельных участков без прав (проведение процедуры выявления правообладателей объектов недвижимости);

6) проводить централизованную работу по присвоению адресов объектам недвижимости с внесением их в ФИАС и ЕГРН;

7) осуществлять подготовку исходной документации: подготовить сведения ЕГРН по объектам ККР, ГФДЗ, ФФПД, сведения из архивов ОТИ, граддокументации. В настоящее время список (перечень) сведений формируется исполнителем после

заклучения контракта, затем передается заказчику, заказчик запрашивает в Росреестре и иных органах и организациях (при необходимости), в результате на эту процедуру уходит около 1,5 месяцев, однако данные сведения возможно подготовить уже к моменту заключения контракта.

Проблему можно решить, предоставив исполнителям возможность запроса сведений ЕГРН пакетным типом в части получения КПТ, а также выписок с указанием данных о правообладателях, включая сведений о ФИО и адресе (требуется техническая доработка функционала системы ФГИС в части идентификации системой лица запрашивающего сведения как кадастрового инженера). Большие сложности имеются с запросом технических паспортов для проведения ККР в организациях ОТИ.

В рамках решения данной проблемы необходимо также принимать во внимание и потенциал создаваемых информационных систем НСПД, предусмотрев возможность использования данных исполнителем ККР.

Оптимизация технологии проведения ККР

1) Правила выполнения ККР должны быть едины, независимо от средств их финансирования и распространяться на все виды работ, в том числе и на информационное их обеспечение (получение исходных данных на безвозмездной основе, информирование о проведении ККР в электронном виде, подготовка карты-плана территории только в электронном виде и т.д.).

2) Упрощение процедуры уведомления о проведении ККР.

В целях сокращения расходов на отправку почтовых уведомлений и сроков проведения кадастровых работ предлагается уведомлять правообладателей объектов недвижимости о проведении ККР *посредством госуслуг. Уведомление посредством почтовых отправлений необходимо отменить.* В случае наличия во ФГИС ЕГРН сведений об электронной почте правообладателя объекта недвижимости, уведомления о проведении ККР должны направляться автоматически правообладателям на электронную почту. Финансово-экономическое обоснование приведено в Приложении 5.

3) Сокращение сроков проведения ККР посредством приведения в соответствие отдельных форм уведомлений о заседании согласительных комиссий требованиям федерального закона. Обоснование приведено в Приложении 6.

4) Поскольку фактически проведение согласительных комиссий по своему содержанию и порядку проведению аналогично проведению публичных слушаний, предлагается в целях повышения эффективности ККР, предоставить возможность формирования земельных участков под МКД (при отсутствии проекта межевания территории и схемы расположения земельного участка на кадастровом квартале) на основании КПТР в случае отсутствия возражения на согласительной комиссии. При наличии возражений такой участок формируется в соответствии с общими нормами действующего законодательства.

Это позволит сократить бюджетное финансирование на образование таких земельных участков и обеспечить полноту вносимых в ЕГРН данных в рамках ККР.

5) Исключить необходимость подготовки КПТР на бумажном носителе.

6) В целях более оперативного сбора исходных данных, особенно по ранее учтенным объектам, зачастую требуется серьезный анализ и поиск архивных документов. Большое значение здесь имеет прямая коммуникация между исполнителем и держателем архивных документов, что обеспечивает успешность поиска необходимых документов, особенно когда у объектов недвижимости отсутствуют адреса, описание местоположение границ и есть сложности с их идентификацией, поиск ведется фактически в ручном

режиме. Целесообразно рассмотреть возможность назначения кураторов из территориальных управлений Росреестра и (или) филиалов ППК «Роскадастр», которые в рабочем порядке оказывали бы содействие в решении указанных вопросов.

Усиление контроля за результатами ККР

В рамках приемки ККР предусмотреть независимый выборочный инструментальный контроль в целях подтверждения установления границ объектов недвижимости с надлежащей точностью.

Установлено, что положительной является практика, сложившаяся в отдельных регионах, когда органом земельного контроля проводится сравнение местоположения выборочных участков в КППР с их фактическим местоположением. Отмечено, что при надлежащем контроле значительно повышается качество выполняемых работ.

Усиление контроля за информированием органом регистрации прав о проведении в квартале ККР

1) Согласно части 7 статьи 43 Федерального закона №221-ФЗ от 24.07.2007 «О кадастровой деятельности» орган регистрации прав в случае проведения кадастровых работ в индивидуальном порядке обязан об этом уведомить исполнителя и заказчика ККР.

По результатам опроса исполнителей ККР на территории 15 регионов РФ только в 7 регионах в 2023 году исполнители отметили, что информирование было обеспечено надлежащим образом: ЯНАО, Брянская область, Ростовская область, Магаданская область, Камчатский край, Челябинская область, Курганская область, Алтайский край - респонденты отмечали проблемы, связанные с отсутствием информирования. Томская область, Карачаево-Черкесская республика, Пермский край, Вологодская область, Кабардино-Балкарская республика, Республика Саха (Якутия), Калининградская область – проблем с информированием не выявлено.

По результатам опроса исполнителей ККР на территории 14 регионов РФ в 6 регионах респонденты отмечали наличие в 2023 году проблемы отсутствия отображения на ППК сведений о проведении ККР (Республика Саха (Якутия), Кабардино-Балкарская республика, Челябинская область, Свердловская область, Камчатский край, Калининградская область). В иных 8 субъектах сведения о территории проведения ККР на ППК отображались (Ярославская область, Брянская область, Пермский край, Курганская область, Алтайский край, Вологодская область, Магаданская область, Хабаровский край).

Параллельность проведения кадастровых работ в индивидуальном порядке и в рамках ККР приводят к тому, что на этапе сдачи КППР выявляются пересечения, затем необходимо заходить на дополнительный круг работ (заказ выписок, проверка, изменение границ, повторное согласование, все это также оказывает влияние на итоговые сроки проведения работ).

В связи с изложенным необходимо усиливать контроль за надлежащим уведомлением. Целесообразно в этой связи доработка функционала ФГИС ЕГРН, предусматривающая после проведения ГКУ земельного участка на территории кадастрового квартала – объекта кадастровых работ, направления выписки о данном объекте также исполнителю ККР. Что позволит в будущем избежать пересечений границ при сдаче КППР.

Усиление работы с населением, направленной на повышение степени доверия к институту ККР (необходимо задействовать СМИ).

Итоговая загрузка КППР во ФГИС:

В случае наличия большого числа объектов недвижимости в кадастровом квартале предусмотреть на законодательном уровне возможность подготовки КППР в виде

нескольких частей (файлов), поскольку при количестве объектов, как правило, более 500 имеются проблемы с загрузкой во ФГИС ЕГРН и в ЛК КИ, не хватает пропускной способности канала, файлы не грузятся. Де-факто такая практика уже сложилась, поскольку попадаются кадастровые кварталы с большим количеством объектов (например, при количестве объектов около 1,5 тыс. объем файла весит около 300 мб).

Таким образом, Национальная палата кадастровых инженеров обращает внимание на необходимость комплексного решения вышеуказанных проблем. Оценка предлагаемого сегодня решения в виде передачи полномочий на проведение ККР одному предприятию полного цикла не обеспечит решение всех вышеуказанных проблем. Соответствующий прогноз и оценка была сделана Ассоциацией и приведена в Приложении 7.

Приложение 1

В результате наблюдений за выполнением ККР в 51 кадастровом квартале в 9 субъектах РФ выявлены разнообразные условия, в которых проводятся ККР:

- отсутствует описание местоположения границ в исходных документах;
- конфигурация фактических границ не соответствует описанию границ в исходных документах;
- отсутствует закрепление границ на местности;
- конфигурация фактических границ не соответствует их координатному описанию границ в ЕГРН;
- местоположение фактических границ не соответствует их координатному описанию границ в ЕГРН;
- фактическая площадь превышает декларированную больше чем на 10%;
- фактическая площадь меньше декларированной более чем на 10%;
- у земельного участка отсутствует адрес, примерное местоположение его границ невозможно установить;
- у земельного участка имеется адрес, позволяющий установить примерное местоположение границ земельного участка;
- по адресу расположения земельного участка нет фактических границ;
- по адресу земельного участка расположено здание;
- по адресу земельного участка отсутствует здание;
- имеется здание на месте, по которому нет участка с подходящим адресом.

Повсеместно отсутствуют адреса зданий и земельных участков, сведения о которых содержатся в ЕГРН. Отсутствие адресов не позволяет найти на местности местоположение ранее учтенных объектов недвижимости.

Приложение 2

Иные вопросы, неурегулированные в достаточной степени и создающие проблемы при проведении ККР:

- получение согласия правообладателей земельных участков на уменьшение их площади в случае, если граждане не проживают на территории объектов, находящихся в их собственности, сведения о местонахождении граждан не всегда содержатся в сведениях ЕГРН. Также часто встречаются случаи, когда в ЕГРН сведения о правах числятся за лицами, ушедшим из жизни, а в права наследования никто не вступил;

- снятие с кадастрового учета и регистрация прекращения права на объекты недвижимости, которых больше нет (например, земельные участки затоплены несколько десятков лет или на месте земельного участка уже образованы земельные участки, предоставленные другим лицам);

- порядок работы с земельными участками, которые невозможно идентифицировать по имеющимся в архивах документам либо отсутствуют документы, подтверждающие границы земельного участка при его предоставлении и подтверждающие существование границ земельного участка на местности 15 и более лет;

- порядок проведения работ в случае, если площадь кадастрового квартала меньше площади, предоставленных в его границах земельных участков.

Согласно части 14 статьи 42.10 Федерального закона от 24.07.2007 №221-ФЗ «О кадастровой деятельности» возражения заинтересованного лица, определенного в части 3 статьи 39 настоящего Федерального закона, относительно местоположения границ земельного участка, указанного в пунктах 1 и 2 части 1 статьи 42.1 настоящего Федерального закона, могут быть представлены в письменной форме в согласительную комиссию в период со дня опубликования извещения о проведении заседания согласительной комиссии по вопросу согласования местоположения границ земельных участков до дня проведения данного заседания, а также в течение тридцати пяти **календарных дней** со дня проведения первого заседания согласительной комиссии.

При этом в Приложении №2 к Приказу Минэкономразвития от 23.04.2015 №254 «Об утверждении формы извещения о начале выполнения комплексных кадастровых работ и примерной формы и содержания извещения о проведении заседания согласительной комиссии по вопросу согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ» указано тридцать пять **рабочих дней**. Несмотря на то, что форма извещения примерная, при ее опубликовании рядовыми сотрудниками администраций данные сведения не меняются, в итоге после обнаружения данного факта (уже после опубликования извещения) заказчик и исполнитель ККР вынуждены выдерживать указанный в уведомлении срок, чтобы не нарушать законных прав и интересов правообладателей объектов недвижимости.

Таким образом, требуется привести в соответствие подзаконный акт с частью 14 статьи 42.10 Федерального закона от 24.07.2007 №221-ФЗ «О кадастровой деятельности», что также сократит фактические сроки проведения ККР.

Требуется исключение из Приказа Минэкономразвития Российской Федерации от 06.11.2019 №728 «Об утверждении формы сведений о выявленных расположенных в границах выполнения комплексных кадастровых работ земельных участках, сведения о которых отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости и в отношении которых у использующих их лиц отсутствуют документы, устанавливающие или подтверждающие право пользования земельным участком, в том числе на условиях сервитута, либо иные документы, допускающие в соответствии с земельным законодательством использование земельных участков без предоставления или установления сервитута, а также зданиях, сооружениях, объектах незавершенного строительства, сведения о которых отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости и в отношении которых у использующих их лиц отсутствуют правоустанавливающие или правоудостоверяющие документы» (в том числе в рамках выпуска соответствующего приказа Росреестра) слов «графическая часть технического плана может оформляться на листах больших форматов и (или) в масштабе 1:200. *Оформление плана этажа (части этажа) здания, сооружения производится с точностью до $\pm 0,5$ мм при помощи масштабной линейки с миллиметровыми делениями или с применением средств компьютерной графики*)».

Указанные требования вводят в заблуждение исполнителей и заказчиков работ, поскольку в рамках ККР внутреннее обследование зданий не осуществляется.