



Осуществляется ли в государстве эффективный надзор за оказанием услуг по кадастровому замеру земли?

Рига 2018



Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Уважаемый читатель!

Государственный контроль завершил ревизию «Осуществляется ли в стране эффективный надзор за оказанием услуг по кадастровому замеру земли?»

Кадастровый замер земли является совокупностью специфических действий, которые могут выполняться только особо квалифицированными и сертифицированными лицами. Кадастровый замер земли является обязательной процедурой, так как план границ земельного участка — это один из документов, необходимых для закрепления права собственности в земельной книге, к тому же для потребителя это является платной услугой. Ввиду специфики данной сферы деятельности потребитель без предварительных знаний не может оценить качество оказанной землемером услуги. Государству, сделав приобретение данной услуги обязательным для защиты прав на недвижимое имущество, следовало бы также осуществлять достаточный контроль за ее оказанием.

К сожалению, на этот раз причиной проведения Государственным контролем ревизии стали жалобы тех жителей, которые столкнулись с проблемами несоответствия границ в системе Государственного кадастра недвижимости в результате допущенных землемерами ошибок. Исследовав вопрос более детально, мы констатировали, что государственный надзор за выполнением работ по кадастровому замеру снизился до минимума, что может создать риски для качества данных, полученных в результате землемерных работ. Поэтому мы провели данную ревизию, чтобы убедиться в том, что действующий механизм сертификации и надзора за землемерами может обеспечить качественное и профессиональное оказание услуг по кадастровому замеру земли в интересах потребителей и всего государства.

Качество данных Государственного кадастра недвижимости и соответствие ситуации на местности является одним из постоянных приоритетов государства. Качество землемерной услуги является существенным еще и потому, что в Латвии до сих пор при помощи инструментальной съемки были измерены всего лишь около 46 % от общего количества земельных единиц, так как в начале земельной реформы определение границ земельных участков методом отвода было единственным технологически возможным способом выполнения землемерных работ.

В Латвии уже на протяжении долгого периода времени складывается ситуация, при которой ни

одно из министерств не несет ответственности за сферу кадастрового замера земли. До 2006 года Министерство юстиции несло ответственность за формирование земельной политики, но позднее эта функция была ограничена до разработки и координации политики в области поддержания Государственного кадастра недвижимости.

В результате пробелов в правовом регулировании осуществляемый на данный момент в государстве надзор не дает уверенности в качестве оказываемых потребителям землемерных услуг. Если на практике надзор осуществляется недостаточно эффективно, то получатели услуг не могут своевременно узнать о недочетах в качестве оказанных землемерных услуг и не смогут воспользоваться своими, установленными нормативными актами, правами — потребовать у землемера бесплатно исправить ошибки или возместить причиненный ущерб.

Учитывая то, что Министерство юстиции несет ответственность за разработку и координацию политики в области поддержания Государственного кадастра недвижимости, и находящееся у него в подчинении учреждение — Государственная земельная служба, является держателем Государственного кадастра недвижимости и в компетенции службы находится методическое управление кадастровым замером, Государственный контроль, предоставляя рекомендации, призвал Министерство юстиции взять на себя инициативу приведения в порядок сферы кадастрового измерения земли.

Благодарим за сотрудничество Государственную земельную службу, профессиональные организации — Латвийское общество землемеров, Латвийскую ассоциацию картографов и геодезистов, а также сертификационные учреждения — Сертификационный центр Латвийского общества землемеров и Сертификационное бюро ООО «Учебно-консультативный центр ABC» за предоставленную во время ревизии информацию.

С уважением,
директор департамента

Илзе Гринхофа (Ilze Grīnhofa)

Резюме

Мотивация

Оказание землемерных услуг затрагивает существенные интересы общества. Землемерие тесно связано с формированием недвижимого имущества, реализовывая таким образом установленную Конституцией Латвийской Республики защиту основных прав (права собственности) человека. Данные, полученные в результате землемерных услуг, и их качество являются существенными для управления землей и народного хозяйства Латвии в целом. Они влияют на качество планирования развития территории, планирование обслуживания лесов, управление государственными автодорогами, налоговые доходы и интересы каждого частного лица.

В мае 2016 года Государственная земельная служба организовала конференцию «Развитие, возможности и задачи кадастра», в которой приняли участие представители заинтересованных учреждений и предприятий, использующих в повседневной работе данные информационной системы Государственного кадастра недвижимости (далее — информационная система Кадастра). На конференции докладчики указали на проблемы качества данных кадастра, которые оказывают неблагоприятное воздействие на их повседневную работу, в том числе, на ошибки, допущенные в процессе кадастрового замера земли.

С изменением порядка выполнения услуг по кадастровому замеру земли и надзора за выполнением данных услуг, сертификация и надзор за землемерами были поручены субъектам частного права, главной целью которых является получение прибыли. В компетенции государства находится только методическое управление кадастровым замером, а не надзор за работами по кадастровому замеру земли.

Пользователи информационной системы Государственного кадастра недвижимости указывают, что зарегистрированные в системе данные не являются полными и достоверными, что затрудняет получение актуальной и полной информации о недвижимом имуществе. Это признают также Министерство юстиции и Государственная земельная служба.

Учитывая упомянутое и, заключив, что существует риск для качества полученных в результате землемерных работ данных, целью ревизии Государственного контроля было убедиться в том, способен ли действующий механизм сертификации и надзора за землемерами обеспечить оказание качественных и профессиональных услуг по кадастровому измерению земли в интересах получателей землемерных услуг, а также в интересах всего общества и государства.

В ревизии проведена оценка следующего:

- ❖ сохранился ли достаточный контроль за выполнением задания и качеством его выполнения при поручении сертификации землемеров и надзора в сфере кадастрового замера земли сертификационными учреждениям;
- ❖ способен ли осуществляемый в государстве надзор в сфере кадастрового замера земли обеспечить качество оказываемых услуг и полученной из документов кадастрового замера земли информации.

Учитывая то, что данные кадастрового замера земли регистрируются в информационной системе Кадастра, которая является государственной информационной системой и содержит официальные, достоверные и доступные данные, и Министерство юстиции несет ответственность за разработку и координацию политики в сфере содержания Государственного кадастра недвижимостиⁱ, Государственный контроль в рамках данной ревизии дает рекомендации Министерству юстиции и подведомственному ему учреждению — Государственной земельной службе, которая является держателем Государственного кадастра недвижимости (далее — Кадастр), и в компетенции которой находится методическое управление кадастровым замером. К тому же Министерство юстиции в качестве своей миссии определилоⁱⁱ обеспечение правомерности в Латвии, выдвинув в качестве цели в сфере политики недвижимого имущества безопасную, эффективную и надежную защиту прав и интересов собственников, владельцев и пользователей недвижимого имущества.

Главные выводы

Кадастровый замер земли является услугой, которую законодатель нормативными актами определил «как обязательную», чтобы реализовывалась защита права на недвижимое имущество и жители могли воспользоваться установленным Конституцией Латвийской Республики основным правом человека — правом собственности. План границ земельного участка — это один из документов, необходимых для закрепления права собственности в земельной книге.

Качество услуг по кадастровому замеру земли имеет существенное значение как в аспекте защиты права собственности, так и в аспекте качества данных информационной системы Кадастра, так как данные из документов кадастрового замера земли регистрируются в информационной системе Кадастра.

Кадастровый замер земли может выполнять только сертифицированное лицо, имеющее страховой полис профессиональной гражданско-правовой ответственности. Сертификация землемеров и надзор за их профессиональной деятельностью поручены сертификационным учреждениямⁱⁱⁱ.

Кадастровый замер земли является платной услугой, цену за которую определяет землемер. Цена за кадастровый замер границ земельного участка может колебаться в пределах от 200 евро за замер земельного участка для застройки площадью около 1000 м² в пригороде до 900 евро и более за замер земельного участка сельской территории площадью около 3 га^{iv}.

Услуга кадастрового замера земли является совокупностью специфических действий. Качество и соответствие данных действий нормативным актам потребитель без специфических знаний оценить не может. Поэтому крайне важно, чтобы государство создало такой надзорный механизм, который обеспечил бы качество оказанной услуги и, соответственно, регистрацию качественных и соответствующих фактической ситуации данных в информационной системе Кадастра.



В нормативных актах отсутствует достаточный надзорный механизм для своевременной идентификации проблем и недостатков в сфере оказания услуг по кадастровому замеру земли, который позволил бы усовершенствовать правовое регулирование в сфере сертификации и кадастрового замера земли.

В результате недостаточного правового регулирования осуществляемый в государстве надзор за оказанием услуг по кадастровому замеру земли не дает уверенности в качестве оказанных землемерных услуг и их соответствии установленным нормативными актами требованиям, так как:

- в государстве не обеспечивается достаточный надзорный механизм за деятельностью сертификационных учреждений в целом, а также за качеством оказываемых землемерами услуг и их соответствием установленным нормативными актами требованиям в условиях рыночной ситуации. Осуществляемый над сертификационными учреждениями надзор, который в рамках системы аккредитации реализовывает национальный орган по аккредитации (ООО «Латвийское национальное бюро аккредитации»), не позволяет обнаружить недостатки и риски в сфере услуг по кадастровому замеру земли, в сфере содержания кадастра, а также связанные с этим пробелы в правовом регулировании.
- в Латвии уже на протяжении длительного периода времени ситуация складывается таким образом, что до сих пор конкретно не определено, какое учреждение государственного управления несет ответственность за сферу кадастрового замера земли. Хотя в рамках выполнения своих функций Министерство юстиции несет ответственность за разработку и координацию политики в сфере содержания Государственного кадастра недвижимости, и в интересах государства является важным обеспечение качества данных кадастра, министерство не проявляет активной деятельности для решения проблем в отрасли землемерия, что не способствует качеству данных кадастра. Министерство юстиции до этого не брало на себя инициативы в установлении надзорного механизма за сертификацией и надзором за землемерами, соответствующего интересам государства и получателей услуг по кадастровому замеру земли.

Поручив осуществление надзора за профессиональной деятельностью сертификационным учреждениям, в то же время, конкретно не определив ответственное за соответствующую сферу учреждение государственного управления, надзор за профессиональной деятельностью сертифицированных лиц в области кадастрового замера земли по сути не достиг поставленной цели — установить более строгий надзор для обеспечения оказания качественных, профессиональных услуг в интересах потребителей и государства^v, так как:

- не обеспечено исправление констатированных в результате надзора за профессиональной деятельностью землемеров ошибок в информационной системе Кадастра, а также не обеспечена защита прав и правовых интересов землевладельца;
- результаты надзора не используются для идентификации и устранения проблем и недостатков в правовом регулировании в сфере сертификации и кадастрового замера земли;
- надзорный процесс не основывается на оценке рисков (за лицами, у которых в рамках надзора были констатированы нарушения, не ведется более интенсивный (усиленный) надзор);
- надзор не направлен на применение ответственности, в том числе не предусматривает соответствующее существованию нарушения наказание либо степень ответственности;
- механизм устранения констатированных во время надзора нарушений не осуществляется и не действует в полном объеме, поощряя таким образом чувство безнаказанности.

Роль государства в надзоре за землемерными услугами существенно изменилась. В Латвии уже на протяжении длительного периода времени складывается ситуация, при которой ни одно из министерств не несет ответственности за сферу кадастрового замера земли.

Качество данных кадастра и соответствие ситуации на местности является одним из постоянных приоритетов государства в сфере обеспечения деятельности кадастра. Точные и качественные документы и файлы кадастрового замера земли являются одним из главных источников получения данных кадастра соответствующего качества.

С девяностых годов прошлого века сфера услуг по кадастровому замеру земли пережила существенные перемены, в том числе поменялась роль государственного управления в обеспечении и надзоре за упомянутой услугой. С 2006 года Государственная земельная служба больше не выполняет работ по кадастровому замеру земли. В свою очередь, начиная с 2011 года, Государственная земельная служба также не осуществляет надзор за работой лиц, имеющих лицензию на проведение работ по кадастровому замеру, а также надзор за деятельностью сертифицированных лиц. На данный момент в компетенции Государственной земельной службы находится осуществление методического управления кадастровым замером, а также рассмотрение и принятие решений в отношении обжалованных административных актов, выданных сертификационными учреждениями.

За десять лет существенно поменялись также функции и задачи Министерства юстиции. До 2006 года министерство несло ответственность за формирование земельной политики, но в дальнейшем эта функция была ограничена до разработки и координации политики в сфере содержания Государственного кадастра недвижимости. На данный момент реализацией земельной политики и обеспечением земельного управления в рамках своей компетенции занимаются несколько министерств (Обороны, Охраны окружающей среды и регионального развития, Земледелия и др.).

Сертификация лиц в сфере кадастрового замера земли была начата для способствования оказанию профессиональных землемерных услуг в интересах потребителей и государства, и обеспечения более строгого надзора за деятельностью землемеров, но правовыми актами не был предусмотрен достаточный механизм надзора за выполнением порученного сертификационным учреждениям задания в отношении сертификации землемеров и надзора за их профессиональной деятельностью.

Законом «О государственном кадастре недвижимого имущества»^{vi} установлено, что кадастровый замер земли выполняется сертифицированным лицом. В сфере сертификации и надзора за землемерами Кабинет министров^{vii} уполномочил три частных лица или сертификационных учреждения (одно из сертификационных учреждений на период проведения ревизии еще не начало оказывать услуги по сертификации землемеров). Нормативным актом не определено учреждение, в подчинении которого находятся уполномоченные лица, а также не предусмотрен порядок надзора за выполнением порученного задания. В связи с этим в нормативном акте

отсутствует достаточный механизм надзора для своевременной идентификации проблем и недостатков в сфере оказания услуги по кадастровому замеру земли, а также не обеспечен единый подход, так как каждое сертификационное учреждение работает в соответствии со своими ресурсами и в условиях конкуренции.

Аккредитацией и надзором за сертификационными учреждениями занимается национальный орган по аккредитации. Аккредитация удостоверяет только конкретно установленные виды деятельности (например, что сертификационное учреждение имеет достаточную компетенцию для сертификации определенных продуктов по конкретным стандартам). Поэтому для отраслевых министерств является существенно важным включить в нормативные акты механизм надзора за качеством продукта, услуги или деятельности лица, а также за соответствием установленным нормативными актами требованиям, так как такой надзор национальный орган по аккредитации не ведет^{viii}.

Государственная земельная служба^{ix} в 2013 и 2015 году констатировала проблемы в надзоре за сертифицированными землемерами, возникшими в результате компетенции и организаторских способностей сертификационных учреждений, а также то, что не обеспечено получение государственными учреждениями детальной информации о процессе надзора за сертифицированными лицами. Министерство юстиции в 2013 году признало^x, что в нормативных актах есть проблема в отношении определения надзорного учреждения в сфере сертификации и надзора за землемерами, и она будет рассматриваться с введением концепции кадастрового замера строений^{xi}.

Также профессиональные организации землемеров обнаружили в сфере сертификации и надзора за землемерами различные проблемы, риски и позиции, требующие усовершенствования, с которыми обратились в Министерство юстиции. В план работы министерства на 2015 год^{xii} входило задание разработать предложения по усовершенствованию правового регулирования в порядке сертификации лиц и надзора за сертифицированными лицами в геодезии, землеустройстве и кадастровом замере земли. В результате этого, в 2017 году Министерство юстиции подготовило Проект внесения изменений в правила сертификации^{xiii}, в который была добавлена небольшая часть представленных учреждениями предложений.

К сожалению, после констатации проблемы в отношении определения надзорного учреждения в сфере сертификации и надзора за землемерами, Министерство юстиции до сих пор не проявило инициативы поднять вопрос об установлении соответствующего интересам государства и потребителей надзорного механизма за сертификацией и надзором за землемерами. Поэтому в Латвии уже на протяжении долгого периода времени складывается ситуация, при которой конкретно не определено, какое из учреждений государственного управления несет ответственность за сферу кадастрового замера земли, в свою очередь Министерство юстиции может позволить себе быть уклончивым в случаях, когда необходимо решать проблемы в отрасли землемерия, ссылаясь на то, что, согласно внешним нормативным актам, министерство не наделено такими функциями и компетенцией^{xiv}.

По мнению Государственного контроля, Министерству юстиции необходимо оценить существующую ситуацию и конкретно определить роль (позицию) министерства в сфере кадастрового замера земли или предложить, чтобы нормативными актами было назначено другое ответственное учреждение.

Данные кадастра являются существенными для качественного осуществления функций государственного управления. В получении качественных данных кадастра заинтересованы также владельцы недвижимости, так как актуальные данные кадастра используются для закрепления права собственности в земельной книге, а также для расчета налога на недвижимость.

В отношении регистрируемых и актуализируемых в информационной системе Кадастра данных Кабинет министров наделил Государственную земельную службу определенного объема компетенцией для содействия качеству данных кадастра. В связи с этим Государственной земельной службой была разработана система оценки предоставленных землемерами документов кадастрового измерения, в рамках которой служба оценивает, предоставлены ли для регистрации все необходимые документы и являются ли предоставленные в них данные полными и непротиворечивыми, не противоречат ли данные кадастрового замера актуальным данным информационной системы Кадастра, и использовалась ли для кадастрового замера выданная Государственной земельной службой кадастровая информация.

В соответствии с нормативными актами в обязанности Государственной земельной службы не входит оценка содержания межевых технических документов, качества и точности данных замеров, а также осуществление проверки выполненных работ на местности. Результаты ревизии свидетельствуют, что проверка выполнения работ по кадастровому замеру земли на местности имеет существенное значение, так как в 88 % случаев несоответствия границ, в том числе допущенные при замере земли ошибки и нарушения, можно констатировать, только при проверке выполненных работ по кадастровому замеру земли на местности. В соответствии с установленными нормативными актами^{xv} порядком проверки выполненных землемерами работ на местности и проверку рабочей технической документации в рамках надзора выборочно должны осуществлять учреждения по сертификации землемеров.

Государственная земельная служба в рамках своей компетенции способствует регистрации в информационной системе Кадастра предоставленных сведений и данных кадастрового замера земли, полностью соответствующих актуальным данным информационной системы Кадастра. Но объем полномочий Государственной земельной службы недостаточен для того, чтобы дать полную уверенность в качестве предоставленных для регистрации данных. К тому же, по мнению Государственного контроля, Государственная земельная служба не в полной мере использует возможности, которыми она наделена установленными нормативными актами поручением в отношении методического управления кадастровым замером. Хотя нормативными актами не определено содержание методического управления, по мнению ревизоров необходимо использовать все возможности, чтобы, сотрудничая с сертификационными учреждениями, способствовать улучшению качества оказываемых землемерами услуг и устранить повторение обнаруженных ошибок.



Регистрации качественных данных землемерия в информационной системе Кадастра можно ожидать только в том случае, если и Государственная земельная служба, и сертификационные учреждения будут эффективно выполнять свои функции.

В связи с этим действующий механизм сертификации и надзора за землемерами^{xvi}, который осуществляют сертификационные учреждения, по мнению Государственного контроля является существенным инструментом, который должен способствовать регистрации качественных данных в информационной системе Кадастра.

Однако статистика последних лет показывает тревожную тенденцию: число констатированных несоответствий границ с каждым годом значительно увеличивается. Если в 2013 году общее количество констатированных несоответствий границ составляло 1349, то в 2016 году число несоответствий возросло до 2966. Также необходимо подчеркнуть, что еще неизвестно число не обнаруженных несоответствий границ.

Отметки о несоответствиях в информационной системе Кадастра являются важным показателем качества данных, так как последствиями могут являться не только ограничения хозяйственного характера, но и несоответствующие налоговые доходы в бюджет и несоответствующие платежи с государственных средств и средств Европейского союза.

Изучив ситуацию в целом, и, выборочно проведя оценку несоответствия границ, по результатам ревизии можно сделать заключение, что на качество данных в информационной системе Кадастра и объем несоответствий границ в Латвии до сих пор существенное влияние оказывают как нынешнее качество услуг землемера, так и некоторые исторические, независимые от землемеров, обстоятельства (в том числе факт, что границы около половины земельных единиц в Латвии еще не измерены при помощи инструментальной съемки, а также проблемы с качеством местных геодезических сетей).

Результаты оценки несоответствия границ свидетельствуют, что почти в половине проанализированных случаев причиной несоответствия являются допущенные землемерами ошибки и нарушения в процессе кадастрового замера земли, в том числе неправильно выбранный метод замера, неполные или ошибочные замеры предельных точек, неправильное изображение на плане имеющейся ситуации на местности и др. Хотя в большинстве случаев несоответствия относятся к сравнительно давним землемерным работам, несоответствия в результате допущенных землемерами ошибок констатированы также в работах, выполненных в течение последних шести лет.

Вышеупомянутое подтверждает, что надзор за профессиональной деятельностью землемеров имеет немаловажное значение, и эффективное выполнение этого задания может поспособствовать качеству оказываемых землемерами услуг и качеству данных в информационной системе Кадастра. Поэтому государство и общество заинтересованы в создании и осуществлении достаточного надзорного механизма за деятельностью сертификационных учреждений.



Результаты оценки несоответствий границ свидетельствуют, что в 12,5 % случаях причиной несоответствия границ являются ошибки или нарушения в работе сертифицированного землемера.

Констатированное в ходе ревизии свидетельствует, что в результате пробелов в правовом регулировании осуществляемый в государстве надзор за оказанием услуг по кадастровому замеру земли не дает уверенности в качестве оказанных землемерных услуг и соответствии данных услуг установленным нормативными актами требованиям.

Правовое регулирование в сфере сертификации, надзора за землемерами и в сфере кадастрового замера земли не является достаточным и взаимосогласованным, чтобы обеспечить устранение всех обнаруженных во время надзора нарушений, защиту прав получателей услуги по кадастровому замеру земли и исправление данных в информационной системе Кадастра.

Правилами сертификации^{xvii} определено, что сертификационные учреждения не обязаны, но имеют право осуществлять проверку того, устранены ли указанные в заключении о проверке в порядке надзора нарушения или нет. К тому же сертификационные учреждения не наделены правом^{xviii} поручать устранение нарушений, связанных с повторным проведением действий по кадастровому замеру земли. В результате чего, механизм устранения нарушений работает только частично и устранение существенных нарушений остается на ответственности самих землемеров. Во время ревизии констатировано, что ни по одной из 39 работ, в которых в рамках планового надзора были констатированы нарушения, после подготовки заключения не были внесены исправления в данные и документы кадастрового замера или актуализированы данные в информационной системе Кадастра.

Во время ревизии было констатировано, что отсутствует возможность удостовериться в том, что землемеры во всех случаях добросовестно выполняют установленные нормативными актами обязанности в отношении устранения допущенных несоответствий и, что владелец недвижимости и инициатор процесса кадастрового замера земли проинформированы о том, что могут воспользоваться своим, установленным нормативными актами, правом потребовать у землемера исправления допущенных ошибок.

Механизм устранения констатированных во время надзора нарушений не действует в полном объеме, порождая, таким образом, чувство безнаказанности среди недобросовестных землемеров, а также увеличивая риск того, что надзор приобретет формальный характер. К тому же во время ревизии выяснилось, что страхование профессиональной гражданско-правовой ответственности землемеров не является достаточным защитным механизмом в случае ошибочной профессиональной деятельности землемеров, так как получатели услуг имеют недостаточно информации о возможностях возмещения убытков и допущенные во время кадастрового измерения земли ошибки обычно обнаруживаются по окончании страхового периода или под конец продленного периода подачи заявления об ущербе.

Фактический надзор за землемерами со стороны сертификационных учреждений не основывается на оценке рисков и не обеспечивает полной и достаточной уверенности в профессиональности действий лиц, сертифицированных в сфере кадастрового замера земли, и качестве выполненных работ.

Во время ревизии в отношении осуществленного сертификационными учреждениями планового надзора за землемерами, констатированы недостатки и различный подход к осуществлению надзорного процесса и применению требований нормативного акта, в том числе:

- ❖ были проведены плановые проверки выполненных землемерами работ, но не были проведены проверки на местности. Во время ревизии констатировано, что ни у одного из 40 лиц, у которых в рамках планового надзора осуществлялись проверки выполненных работ, не были осуществлены проверки на местности;
- ❖ в большинстве случаев плановые надзорные проверки проводятся в минимальном, установленном нормативными актами, объеме, независимо от идентифицированных в профессиональной деятельности лица рисков. На объем надзора не влияет число выполненных землемером работ, количество жалоб и характер констатированных нарушений, а также количество отказов в регистрации со стороны Государственной земельной службы и др.
- в 95 % случаев или у 38 из 40 лиц, у которых в рамках надзора проводились плановые надзорные проверки выполненных работ, число проверенных работ не превышало установленного правилами сертификации минимального объема плановых проверок — по крайней мере три, выполненные сертифицированным лицом, работы по кадастровому замеру земли. В свою очередь, у 20 % или восьми сертифицированных лиц число проверенных работ не достигло минимального значения;
- ❖ в объем плановых проверок включена проверка проведенной в рамках рассмотрения жалоб работы, уменьшив, таким образом, число плановых проверок.

Нормативными актами предусмотрен определенный объем надзорных мероприятий, а также страхование профессиональной гражданско-правовой ответственности землемеров, тем не менее, если на практике надзор осуществляется недостаточно эффективно, то получатели услуг не смогут своевременно узнать о недочетах в качестве оказанных услуг землемерия и воспользоваться своим, установленным нормативными актами, правом — потребовать у землемера бесплатно исправить ошибки и допущенные несоответствия или возместить причиненный ущерб.

Для продолжения профессиональной деятельности сертифицированных землемеров не выдвинуты условия в отношении непрерывного образования и повышения квалификации.

В регламентированных профессиях чаще всего повышение квалификации и непрерывное образование являются обязательными^{xix}, но правилами Кабинета министров «Порядок сертификации лиц и надзора за сертифицированными лицами в геодезии, землеустройстве и кадастровом замере земли» (далее — Правила сертификации) данные требования не предусмотрены.

О необходимости усовершенствования профессиональной компетенции землемеров и продолжения непрерывного образования свидетельствуют:

- ❖ результаты надзора за профессиональной деятельностью землемеров — в период времени с 2010 по 2016 год, обнаруженные в рамках плановых надзорных проверок нарушения или несоответствия проверяемых работ требованиям нормативных актов, констатированы в 6 % от общего числа проверенных работ по кадастровому замеру земли;
- ❖ ежегодная статистика Государственной земельной службы о несоответствиях границ и отказах в регистрации — например, количество отказов в регистрации в 2016 году составило 4,5 % от общего числа поданных в Государственную земельную службу дел кадастрового замера. Результаты опроса кадастровых инженеров Государственной земельной службы свидетельствуют, что одной из наиболее часто допускаемых землемерами ошибок является, например, не до конца проведенное предварительное изучение границ, уклонение от констатации или решения несоответствия границ, ошибки при оценке правовых документов о сервитуте на дорогу и изображении сервитута, а также другие ошибки, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на качество данных в информационной системе Кадастра.

Если бы существовало требование по повышению профессиональной квалификации, то можно было бы наладить обратную связь между результатами надзорного процесса, индивидуально обнаруженными нарушениями или недостатками землемеров и необходимым обучением. Предоставленное сертификационным учреждениям подтверждение посещения необходимого курса по повышению квалификации дало бы возможность принять более аргументированное решение о продлении срока действия сертификата.

К тому же действующие до этого Правила сертификации лиц^{xx} в сфере землемерия не предусматривают проверку практических знаний претендентов при получении сертификата. Поэтому существует риск того, что сертификацию проходят и услуги оказывают лица, не имеющие достаточных навыков для выполнения работ по кадастровому замеру земли. Во время ревизии выяснилось, что первая плановая надзорная проверка сертифицированных лиц проводится в среднем только через четыре года после выдачи сертификата. К тому же не осуществляются проверки выполненных землемерами работ на местности.

Констатированное во время ревизии позволяет сделать вывод, что для улучшения эффективности процесса сертификации и надзора за землемерами много чего еще предстоит сделать и для способствования этому необходимо:

- ❖ усовершенствовать правовое регулирование в порядке сертификации и надзора за сертифицированными лицами;
- ❖ определить ответственное за сферу кадастрового замера земли учреждение государственного управления;
- ❖ обеспечить достаточный государственный надзор за деятельностью сертификационных учреждений в сфере сертификации и надзора за землемерами, что способствовало бы защите прав потребителей — получателей землемерных услуг — и реализации ответственной политики в сфере содержания Государственного кадастра недвижимости.

Основные рекомендации

Основываясь на заключениях по итогам ревизии, и, учитывая то, что Министерство юстиции несет ответственность за разработку и координацию политики в сфере содержания Государственного кадастра недвижимости^{xxi}, министерство разрабатывает нормативные акты в сфере кадастрового замера земли и подведомственное ему учреждение — Государственная земельная служба, является держателем Государственного кадастра недвижимости и в компетенции службы находится методическое управление кадастровым замером, а также в документе стратегического развития^{xxii} Министерство юстиции в качестве своей миссии определило обеспечение правомерности в Латвии, выдвинув в качестве цели в сфере политики недвижимого имущества безопасную, эффективную и надежную защиту прав и интересов собственников, владельцев и пользователей недвижимым имуществом, Государственный контроль в данной ревизии рекомендации дает Министерству юстиции.

В целом представлены десять рекомендаций по обеспечению качественных услуг по кадастровому замеру земли и усовершенствованию процесса сертификации и надзора за землемерами.

Государственный контроль призывает Министерство юстиции в сотрудничестве с вовлеченными учреждениями оценить имеющуюся ситуацию, при которой ни одно из учреждений государственного управления в Латвии не несет прямой ответственности за сферу кадастрового замера земли, и предложить Кабинету министров назначить в нормативных актах ответственное за упомянутую сферу государственное учреждение.

Для усовершенствования правового регулирования в сертификации лиц и надзоре за сертифицированными лицами в сфере кадастрового замера земли, Государственный контроль призывает Министерство юстиции оценить и выполнить мероприятия, которые:

В сфере сертификации

- ❖ обеспечили бы, чтобы в процессе сертификации не оставалось сомнений в том, что сертификацию для оказания землемерных услуг проходят не только теоретически, но и практически готовые к самостоятельной работе лица;
- ❖ обеспечили бы, чтобы одним из требований для продления срока действия сертификата землемера являлось повышение профессиональной квалификации (непрерывное образование);

В сфере надзора за профессиональной деятельностью землемеров

- ❖ пересмотрели и уточнили бы минимальный объем и состав плановой проверки, в том числе во избежание различного подхода со стороны сертификационных учреждений в отношении включения рассмотренных заявлений (жалоб) в объем плановых проверок;
- ❖ обеспечили бы безоговорочное требование в отношении проверок выполненных землемерами работ на местности;
- ❖ обеспечили бы правовое основание для эффективного и основанного на оценке рисков надзорного процесса за сертифицированными лицами;

В сфере устранения допущенных землемерами нарушений

- ❖ обеспечили бы устранение обнаруженных во время надзорных проверок ошибок, допущенных землемерами, и нарушений нормативных актов в землемерных работах, которые зарегистрированы в информационной системе Кадастра.

Для усовершенствования порядка и процесса оценки предоставленных землемерами документов кадастрового замера земли, а также способствования качеству работы землемеров, Государственный контроль призывает Государственную земельную службу:

- ❖ в сотрудничестве с Министерством юстиции оценить содержание осуществляемого Государственной земельной службой методического управления и выполнить мероприятия, способствующие качеству оказываемых землемерами услуг и исключению повторения констатированных ошибок;
- ❖ оценить возможность дополнения и улучшения содержания, структуры и прослеживаемости методического материала, применяемого в процессе оценки документов кадастрового измерения земли;
- ❖ выполнить мероприятия, которые обеспечили бы равномерное распределение нагрузки на кадастровых инженеров с целью способствования качественной оценке предоставленных службе документов кадастрового замера земли.

Так как правовое регулирование не обеспечивает достаточного механизма надзора за соответствием профессиональной деятельности сертифицированных лиц и оказанных услуг по кадастровому замеру земли, Государственный контроль обратиться к Кабинету министров с предложением упорядочить сферу кадастрового замера земли в соответствии с интересами общества.

Структура сообщения

Информация в сообщении изложена в следующем порядке:

- ❖ характеристика проверяемой сферы, включающая в себя характеристику сферы кадастрового замера земли и информацию о формировании политики в сфере содержания Государственного кадастра недвижимости;
- ❖ установленные во время ревизии факты и выводы, изложенные в трех разделах. Во вступительной части каждого раздела изложено мнение и выводы Государственного контроля, с указанием самого важного вывода, обоснованного полученными во время ревизии данными;
- ❖ общая характеристика ревизии (цель, объем, юридическое основание, методы, критерии, ответственность Государственного контроля и объекта ревизии).

В первом разделе сообщения рассматривается вопрос о том, осуществляется ли эффективным образом порученное Кабинетом министров сертификационным учреждениям задание по

сертификации и надзору за землемерами, сохраняя достаточный государственный надзор и контроль за выполнением поручения и качеством его выполнения. В разделе проведен анализ подготовленных различными учреждениями документов, в которых обозначены проблемы, риски и представлены предложения по необходимым улучшениям в сфере сертификации и надзора за землемерами, с которыми учреждения обращались в Министерство юстиции. В разделе проанализирована позиция министерства в отношении надзора за сферой кадастрового замера земли.

Во втором разделе проанализированы возложенные нормативными актами на Государственную земельную службу и сертификационные учреждения задачи, могут ли они обеспечить идентификацию несоответствий в профессиональной деятельности землемеров и способствуют ли регистрации качественных данных и исправлению ошибок в информационной системе Кадастра.

В третьем разделе изложены установленные факты и выводы в отношении действующего порядка сертификации и надзора за лицами в области кадастрового замера земли. В разделе проанализированы пробелы в правовом регулировании, приведшие к недостаткам в фактическом процессе сертификации и надзора за землемерами.

ⁱ Подпункт 4.1.7 правил Кабинета министров № 243 от 29 апреля 2003 года «Положение о Министерстве юстиции» (в силе до 19 августа 2017 года). Подпункт 4.1.11 правил № 474 от 16 августа 2017 года «Положение о Министерстве юстиции».

ⁱⁱ Стратегия действий Министерства юстиции на 2015–2016 год. Доступна: [file:///C:/Users/LarisaReine/Downloads/TMstrat_2015_2016_final_%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/LarisaReine/Downloads/TMstrat_2015_2016_final_%20(1).pdf) (рассматривалась 14 декабря 2017 года).

ⁱⁱⁱ Сертификационный центр Латвийского общества землемеров, рег.№ 40008004744, Сертификационное бюро ООО «Учебно–консультативный центр ABC» рег.№ 45403009746 и Центр сертификации специалистов ООО «Сертификационный центр» рег.№40103527277.

^{iv} Предоставленная 24 декабря 2017 года исполнительным директором Латвийской ассоциации картографов и геодезистов информация

^v Сообщение Государственной земельной службы от 7 декабря 2015 года «Предложения по совершенствованию правового регулирования в порядке сертификации лиц и надзора за сертифицированными лицами в геодезии, землеустройстве и кадастровом замере земли». Отчет об оценке (аннотация) изначального влияния проекта правил Кабинета министров «Порядок сертификации лиц и надзора за сертифицированными лицами в геодезии, землеустройстве и кадастровом замере земли». (<http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40163603>, рассматривался 5 января 2018 года).

^{vi} Первая часть статьи 29 закона «О государственном кадастре недвижимости».

^{vii} Правила Кабинета министров № 764 от 10 августа 2010 года «Правила о сертификационных учреждениях, выдающих сертификат кадастровым землемерам и землеустроителям».

^{viii} Письмо Министерства экономики № 24-6-9012 от 8 декабря 2017 года «О предоставлении информации на запрос Государственного контроля».

^{ix} Сообщение Государственной земельной службы от 2013 года «О деятельности сертификационных учреждений» и сообщение Государственной земельной службы от 7 декабря 2015 года «Предложения по совершенствованию правового регулирования в отношении порядка сертификации лиц и надзора за сертифицированными лицами в геодезии, землеустройстве и кадастровом замере земли».

^x Письмо Министерства юстиции № 1-18/2223 от 6 июня 2013 года «О системе сертификации».

^{xi} Концепция развития процесса кадастрового измерения строений (одобрена распоряжением Кабинета министров № 170 от 20 апреля 2011 года).

-
- ^{xii} Пункт 6.15.24-1 Плана работы Министерства юстиции на 2015 год.
- ^{xiii} Проект правил Министерства юстиции от 15 июня 2017 года «Изменения в правилах Кабинета министров № 1011 от 1 ноября 2010 года «Порядок сертификации лиц и надзора за сертифицированными лицами в геодезии, землеустройстве и кадастровом замере земли». (Проект: VSS-646).
- ^{xiv} Письмо Министерства юстиции № 1-17/3396 от 10 ноября 2017 года «О выдвинутых вопросах, критериях и методах в ревизии Осуществляется ли в государстве эффективный надзор за оказанием услуг по кадастровому замеру земли?»
- ^{xv} Подпункт 48.2 правил Кабинета министров № 1011 от 1 ноября 2010 года «Порядок сертификации лиц и надзора за сертифицированными лицами в геодезии, землеустройстве и кадастровом замере земли».
- ^{xvi} Правила Кабинета министров № 1011 от 1 ноября 2010 года «Порядок сертификации лиц и надзора за сертифицированными лицами в геодезии, землеустройстве и кадастровом замере земли».
- ^{xvii} Правила Кабинета министров № 1011 от 1 ноября 2010 года «Порядок сертификации лиц и надзора за сертифицированными лицами в геодезии, землеустройстве и кадастровом замере земли».
- ^{xviii} 2 пункт правил Кабинета министров № 263 от 10 апреля 2012 года «Правила регистрации кадастрового объекта и актуализации кадастровых данных».
- ^{xix} Информационное сообщение «Условия регламентированных профессий и дальнейшие действия по совершенствованию сферы регламентированных профессий в Латвии», рассмотрено Кабинетом министров 4 октября 2016 года. Доступно: <http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/?pid=40391447> (рассматривалось 9 июня 2017 года).
- ^{xx} Правила Кабинета министров № 1011 от 1 ноября 2010 года «Порядок сертификации лиц и надзора за сертифицированными лицами в геодезии, землеустройстве и кадастровом замере земли».
- ^{xxi} Подпункт 4.1.7 правил Кабинета министров № 243 от 29 апреля 2003 года «Положение о Министерстве юстиции» (в силе до 19 августа 2017 года). Подпункт 4.1.11 правил № 474 от 16 августа 2017 года «Положение о Министерстве юстиции».
- ^{xxii} Стратегия действий Министерства юстиции на 2015–2016 год. Доступна: [file:///C:/Users/LarisaReine/Downloads/TMstrat_2015_2016_final_%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/LarisaReine/Downloads/TMstrat_2015_2016_final_%20(1).pdf) (рассматривалась 14 декабря 2017 года).