

УРОВЕНЬ И КВАЛИФИКАЦИЯ ЭКСПЕРТОВ, ПРОВОДЯЩИХ СУДЕБНЫЕ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТИЗЫ

Александр Васильевич Федоринов

ФГБОУ ВО ГУЗ, Россия 105064, г. Москва, ул. Казакова, 15, к.с-х.н, доцент, тел. (963)604-74-18, e-mail: ezdok1@bk.ru

В данной статье перечислены основные вопросы решаемые в ходе судебных землеустроительных экспертиз. Рассмотрены причины низкой квалификации ряда экспертов проводящих судебные землеустроительные экспертизы. Приводятся пути решения данной проблемы.

Ключевые слова: судебная землеустроительная экспертиза, заключение эксперта, рецензия, программа подготовки экспертов

THE LEVEL AND QUALIFICATION OF EXPERTS CONDUCTING FORENSIC LAND MANAGEMENT EXAMINATIONS

Alexander V. Fedorinov

State University of Land Use Planning, 15, Kazakova St., Moscow, 105064, Russia, Cand. A.Sc., associate professor, phone: (963)604-74-18, e-mail: ezdok1@bk.ru

This article lists the main issues that are solved during judicial land management examinations. Reasons for low qualifications level of some experts who conduct judicial land management expertise are considered. The ways of solving this problem are given.

Keywords: judicial land management expertise, expert opinion, review, expert training program

Введение

Современная судебная практика показывает, что существенным образом возросла роль землеустроительных экспертиз. Анализ судебных дел позволяет очертить круг вопросов решаемых с помощью экспертиз: экспертиза землеустроительной документации, экспертиза выполнения контрактных обязательств, экспертиза прав собственности, экспертиза проектов установления сервитутов, экспертиза проектов рекультивации и землевания, экспертиза режимных и режимобразующих объектов, экспертиза особо охраняемых природных и историкокультурных объектов и другие. При этом большие вопросы вызывает степень подготовки и компетенция экспертов. Зачастую заключения формируются поверхностно и формально, изобилуют неточностями и ошибками. Низкая классификация части экспертов вызвана рядом причин, решать эту проблему необходимо комплексно. Анализу данной проблемы и поиску ее решений будет посвящена данная статья.

Методы и материалы

Тематика данной статьи была выбрана после прочтения, анализа и рецензирования более ста заключений экспертов, представленных либо подготовленных

для представления в различных судах Российской Федерации. Также большую почву для размышления дало участие в разработке и преподавании различных курсов профессиональной переподготовки и повышения квалификации по программе «Судебная землеустроительная экспертиза» на базе ИПК «Информкадастр» входящего в систему Государственного университета по землеустройству. В зависимости от курса, слушателям в качестве оценочных средств предоставлялись тесты, разработка заключения и написание рецензии на ранее составленное заключение. Слушателями в основном были кадастровые инженеры. Анализ выпускных работ показал, что с тестовой частью достаточно легко справлялось большинство обучающихся с написанием же заключений и рецензий у большинства возникли серьезные проблемы. В первую очередь это было обусловлено низким уровнем начальной подготовки, который невозможно кардинальным образом повысить за те часы, что отводятся даже на программу переподготовки, не говоря уже о курсе повышения квалификации. Такой курс предусматривает, говоря иносказательно, огранку алмаза, а не разведку новых месторождений и добычу сырья.

Результаты

Низкая квалификация ряда экспертов крайне негативно сказывается на всей системе экспертной деятельности. Во-первых, резко возрастает вероятность судебной ошибки. Во-вторых, падает доверие к всему экспертному сообществу, что замедляет темпы развития всей судебной системы.

Все причины появления экспертов со слабой подготовкой, низким уровнем квалификации, а зачастую и, скажем мягко, без стремления к объективности, к поиску истины, а работающих на заказ можно свести к трем основным моментам.

Первое – отсутствие четкого определения, а зачастую и понимания на законодательном и иных уровнях, что есть «судебная землеустроительная экспертиза», что является объектом такой экспертизы и кто может являться экспертом в этой области.

Судебная землеустроительная экспертиза сравнительно новый род экспертной деятельности. Впервые официальный статус она получила после внесения в перечень родов (видов) судебных экспертиз, утвержденный Приказом Минюста России от 27.12.2012 № 237. До введения данного перечня при необходимости проведения судебной экспертизы, связанной с объектами землеустройства, кадастра, градостроительной и кадастровой деятельности, назначалась судебная строительно-техническая экспертиза (ССТЭ), которой соответствует экспертная специальность 16.1 «Исследование строительных объектов и территории, функционально связанной с ними, в том числе с целью проведения их оценки». В судебно-экспертных учреждениях Минюста России (СЭУ) эта экспертиза представлена экспертной специальностью 27.1 «Исследование объектов землеустройства, в том числе с определением их границ на местности» [1]. При этом согласно закона «О землеустройстве» в последней редакции, понятие «объекта

землеустройства» сведено до «территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, а также части таких территорий» [2].

В свою очередь, ФБУ «Российский федеральный центр судебной экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации» (ФБУ РФЦСЭ при Минюсте России) [8] определяет круг задач судебных землеустроительных экспертиз несколько конкретнее и шире:

- определение состояния земель, в том числе почвы, и причин ее изменения, включающее в себя почвенные, геоботанические и другие исследования;
- оценка качества земель, в том числе почвы;
- определение на местности границ объекта (объектов) землеустройства;
- определение причинно-следственной связи между состоянием земельного участка (участков) и расположенным на нем объектом (объектах) либо с оказываемым на него определенным воздействием;
- исследование материалов по межеванию земельных участков на предмет их соответствия специальным требованиям, в том числе с целью выявления кадастровых (реестровых) ошибок;
- определение соответствия установленных межевых знаков специальным требованиям, в том числе соответствия их месторасположения материалам по межеванию земельного участка;
- определение рыночной, кадастровой стоимости земельных участков различного назначения, а также стоимости сервитута.

Перечень определенным образом очерчивает общий круг проблем, решаемых в ходе проведения землеустроительных экспертиз, но он не только не снимает всех вопросов, а наоборот ставит новые. Первый пункт перечня предусматривает проведение почвенных, геоботанических и других исследований, что ни в коем случае не противоречит закону «О землеустройстве» (ст. 11 данного закона) [2], но при этом в вышеупомянутом перечне родов (видов) экспертиз почвоведческая экспертиза выделяется в самостоятельный род экспертной деятельности [1]. Геоботаническая экспертиза не является самостоятельным видом экспертной деятельности, но требует особых специальных знаний и навыков, что следует из ее определения данного специалистами ЯрГУ. «Геоботаническая экспертиза – флористико-ценотические подходы и критерии к оценке конкретного проекта с позиций воздействия на природную среду при составлении проектно-технической документации и принятии решений (заключения)» [4].

Отдельного внимания требует и «определение рыночной, кадастровой стоимости земельных участков...». Данный вид относится к оценочной деятельности, что регламентируется законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Согласно статье 4 данного закона: «Субъектами оценочной деятельности признаются физические лица, являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций оценщиков и застраховавшие свою ответственность в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона. Оценщик может осуществлять оценочную деятельность по направлениям, указанным в квалификационном аттестате» [5].

В перечне отсутствуют вопросы связанные с установлением сервитутов, использования зон с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ), оценки работ по рекультивации территории и многие другие.

Неопределенность с самим предметом экспертизы делает невозможным установить кто может и должен являться экспертом. Согласно Российскому законодательству экспертом, способным провести судебную экспертизу, может быть любое лицо. Единственное требование – наличие специальных знаний. Вопрос, что понимать под «специальными знаниями». В настоящее время значительная часть экспертов, проводящих судебные землеустроительные экспертизы – это кадастровые инженеры. Напомню, согласно пунктов 2,3 и 4 статьи 29. «Кадастровый инженер» 221-ФЗ у такого специалиста должны быть «наличие высшего образования по специальности или направлению подготовки, перечень которых утверждается органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений, или наличие высшего образования по специальности или направлению подготовки, не вошедших в указанный перечень, и дополнительного профессионального образования по программе профессиональной переподготовки в области кадастровых отношений», «наличие опыта работы в качестве помощника кадастрового инженера не менее двух лет, в течение которых он под руководством кадастрового инженера принимал участие в подготовке и выполнении кадастровых работ» и «сдача теоретического экзамена, подтверждающего наличие профессиональных знаний, необходимых для осуществления кадастровой деятельности». На мой взгляд таких знаний явно недостаточно, чтобы проводить большинство землеустроительных экспертиз. Равно, как и специалисты с бакалаврскими и даже магистерскими дипломами в области землеустройства, кадастров, геодезии, права не в состоянии провести сложную, комплексную, часто многостадийную экспертизу. Анализ значительного числа курсов повышения квалификации и даже профессиональной переподготовки показывает, что в подавляющем большинстве случаев данное обучение носит формальный характер и не способствует реальному формированию эксперта высокого уровня.

Второе – это отсутствие ответственности за сделанное заключение. Я не говорю о заведомо ложном заключении, я говорю о непрофессионально, неполно или некорректно выполненном. В этом случае максимум чем рискует эксперт – не приобщение экспертизы к материалам дела и соответственно, не выплата гонорара и то это происходит в крайне редких случаях. Никаких серьезных репутационных или иных последствий лицо проводящее экспертизу, не могу сказать «эксперт», не несет.

Третье – отсутствие системы подготовки экспертов-землеустроителей. Во многом вытекает из первых двух. Отсутствие четких критериев самой землеустроительной экспертизы, объекта такой экспертизы, статуса и требований к эксперту, а так же что крайне важно фактическое отсутствие четких требований к разработчикам программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки и полное отсутствие их ответственности за качество предоставляемых образовательных услуг (в данном случае, к сожалению, приходится говорить не об Образовании с большой буквы, а об образовательной услуге) приво-

дит к появлению армии сертифицированных, не готовых к самостоятельной деятельности «специалистов». Существующая система формирует неправильное, поверхностное и я бы даже сказал, надменное отношение к землеустроительной экспертизе. «Я 10 лет работаю кадастровым инженером», «Я кандидат, а то еще и доктор наук», «Я преподаватель с таким-то стажем» и так далее, так неужели я не разберусь с какой-то там экспертизой. В качестве обсуждения предлагаю рассмотреть одно экспертное заключение.

Обсуждение

В 2020 году после окончания деятельности некоего предприятия и завершении договора аренды арендатор должен был провести рекультивацию территории и передать земельные участки арендодателю. Возник вопрос, как о самом проекте рекультивации, так и о проведении рекультивационных работ. Экспертиза была поручена кандидату наук, с большим стажем работы и получившим в определенном, достаточно известном, учреждении два удостоверения о повышении квалификации, два сертификата соответствия, да еще и рекомендательное письмо, в котором говорится, что данный «специалист» может привлекаться в качестве эксперта. Также в этом письме Организация сетует, цитирую дословно «Обращаем Ваше внимание на появление порочной практики сертификации негосударственных судебных экспертов и судебно-экспертных лабораторий, не имеющих на то законных оснований».

Уже на титульном листе заключения допущена серьезная ошибка в адресе объекта. Указано «Область, Район, Городское поселение». В 2017 году Законом Области Район преобразован в муниципальное образование Городской округ. Городское поселение также было упразднено на момент проведения работ. Далее эксперт утверждает, что объект экспертизы – земельный участок, в отношении которого составлен проект рекультивации состоит из другого земельного участка и частей двух других земельных участков, что противоречит законодательству Российской Федерации. В статье 6 ЗК РФ земельный участок определен как часть земной поверхности с характеристиками, позволяющими определить данный участок в качестве индивидуально определенной вещи [6]. По тексту заключения эксперт ссылается на исследование объекта экспертизы не находящиеся в материалах дела и проведенное институтом, как выяснилось, по странному стечению обстоятельств, директором которого он является. Уже сам этот факт ставит под сомнение независимость и беспристрастность данного заключения. В заключении эксперт отмечает, что «Диагностируется ухудшение свойств почв, их физического состояния и агрономических характеристик, которое произошло в результате эксплуатационных нагрузок при землепользовании, что следует из результатов экспертного дешифрирования космических снимков с помощью системы Google Earth Pro и AutoCAD 2016». Здесь эксперт делает голословный и необоснованный вывод о состоянии почв на основе снимков, полученных из Google Earth Pro. Надлежит отметить, что сама система Google Earth Pro принципиально не предполагает технической возможности провести такой почвенный

анализ. Кроме того, эксперт не поясняет ряд следующих моментов: по какой методике им был проведен почвенный анализ снимка Google Earth Pro; каким периодом датируются снимки, полученные с Google Earth Pro и др. В исследуемом заключении приводится список из 31 источника ссылки на которые отсутствуют, в связи с чем остается непонятно каким образом экспертом были использованы (и были ли вообще) данные источники или они приведены исключительно для увеличения «листажа» и придания документу солидности. Ряд документов на момент проведения экспертизы был отменен или утратил силу. Методика проведения работ не описана, не определен конкретный вид деградации, не подтверждена степень деградации, допущен ряд терминологических и иных ошибок, и неточностей. Отбор почвенных проб проведен некорректно. Многие утверждения голословны (например, «имеются признаки-горюче-смазочных материалов» и др.). Неправильно определена травосмесь для биологического этапа рекультивации. В смете выявлены явные завышения объемов работ. Ряд позиции, например, класс строительных отходов, определены неверно.

Для продолжения дискуссии хочется поставить несколько вопросов. Может ли автор такого заключения заниматься экспертной деятельностью? Должна ли организация, выдавшая такому «специалисту» свидетельства о повышении квалификации и рекомендательные письма нести ответственность за его деятельность?

Заключение

Для решения проблемы повышения уровня специалистов, проводящих землеустроительные экспертизы, считаю необходимым осуществить комплекс мер.

Дать четкое определение землеустроительной экспертизе и закрепить его нормативно-правовым актом. В качестве примера такого определения можно рассмотреть следующее: «Судебная землеустроительная экспертиза – это сложное многостадийное и многофункциональное исследование землепользования или его части, направленное на установление его площади, размеров, состояния, вида использования и других характеристик» [7]. С учетом этого определения классифицировать землеустроительные экспертизы, определить круг вопросов решаемых с помощью таких экспертиз. Определить и нормативно закрепить объект землеустроительной экспертизы. Установить четкие требования для присвоения звания эксперт в области землеустроительных экспертиз. Причем, считаю целесообразным классифицировать таких экспертов для возможности самостоятельно или в составе комиссии проводить различные по сложности экспертизы. Ввести всероссийский реестр экспертов с указанием количества проведенных экспертиз, отклоненных и приобщенных к делам заключений, количество и основания, назначенных повторных и дополнительных экспертиз по результатам рассмотрения заключений. Здесь крайне важна будет классификация самих экспертиз и уровень судов, в которых рассматривались данные экспертизы. Изменение или даже скорее построение парадигмы обучения по трем уровням образования: бакалавриат – магистратура – дополнительное профессиональное образование (ДПО).

На старших курсах бакалавриата должна быть введена дисциплина «Основы землеустроительной экспертизы», в рамках изучения которой студент должен получить начальные знания о назначении, принципах, методах и других особенностях судебных и внесудебных землеустроительных экспертиз. Только при освоении данной дисциплины выпускник будет иметь право осуществлять работу в качестве помощника эксперта или проводить наиболее простые экспертизы самостоятельно.

На уровне магистратуры необходимо вводить профиль «Землеустроительная экспертиза». В рамках данного профиля магистрант в первый год обучения должен детально изучить особенности проведения землеустроительных экспертиз. Производственная (преддипломная) практика и второй год обучения должны быть максимально практико-ориентированы, с обязательным освоением опыта судебно-экспертной работы ведущих преподавателей, занимающихся практикой проведения землеустроительных экспертиз, рассматривать реальные судебные экспертизы. Магистранты должны научиться самостоятельно писать заключения эксперта и рецензии на них, состязаться со своими однокурсниками в учебных судебных процессах, выступая и в качестве экспертов (либо специалистов), и в качестве судей, принимающих решения на основании заключения эксперта, и в качестве рецензентов. После окончания магистратуры выпускники должны получать право самостоятельного осуществления землеустроительных экспертиз.

ДПО главным образом должно быть направлено на повышение квалификации экспертов. Курс ДПО должен быть рассчитан на практикующих экспертов, и в ходе его изучения слушатели с одной стороны должны знакомиться с наиболее сложными экспертизами, а с другой стороны - изучать новые методы и методики проведения экспертиз. Периодическое прохождение таких курсов (например, не реже чем раз в три года) позволит экспертам постоянно повышать уровень своей квалификации и быть в курсе всех новелл в области землеустройства, землеустроительных экспертиз и смежных областей знаний.

Считаю, что один из основных учебных центров должен быть создан на базе Государственного университета по землеустройству. Именно в ФГБОУ ВО ГУЗ существует соответствующая материально-техническая база, богатый опыт разработки курсов профессиональной переподготовки, современные авторские методики обучения специалистов, а что самое важное, прекрасный профессорско-преподавательский состав в области землеустройства, кадастров, геодезии, экологии, мелиорации, почвоведению, геоботаники, права, архитектуры и другим специальностям, и направлениям подготовки являющихся составляющими землеустроительной экспертизы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Российская Федерация. Министерство юстиции. Приказы. Об утверждении Перечня родов (видов) судебных экспертиз, выполняемых в федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждениях Минюста России, и Перечня экспертных специальностей, по которым представляется право самостоятельного производства судебных экспертиз в федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждениях Минюста России [Электронный ресурс]: При-

каз от 27 декабря 2012 года № 237 (ред. от 13.09.2018) // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=307439&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.8746370482294938#04203847577431772> - офиц. текст: по состоянию на 06 мая. 2021.

2. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве [Электронный ресурс]: федер. закон: от 18.06.2001, № 78-ФЗ Принят Государственной Думой 24 мая 2001 года // Режим доступа: <http://base.garant.ru/12123351/>. - офиц. текст: по состоянию на 06 мар. 2021

3. Российский федеральный центр судебной экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]: официальный сайт. – URL: <http://www.sudexpert.ru> (дата обращения: 05.12.2021).

4. Геоботаническая экспертиза [Электронный ресурс]: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности Экология / В. В. Богачев, М. А. Борисова, О. А. Маракаев ; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Ярославский гос. ун-т им. П. Г. Демидова. - Ярославль : ЯрГУ, 2007. - 149 с. : табл.; 20 см.; ISBN 978-5-8397-0560-9. – URL: <http://www.lib.uni Yar.ac.ru/edocs/iuni/20070308.pdf>. (дата обращения: 05.12.2021)

5. Российская Федерация. Законы. Об оценочной деятельности в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 29.07.1998 N 135-ФЗ. Принят Государственной Думой 16 июля 1998 года – М.: Омега-Л, 2020. - 24 с.

6. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 25 октября 2001 года N 136-ФЗ Принят Государственной Думой 10 окт. 2001 года // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ офиц. текст: по состоянию на 06 мар. 2021

7. Федоринов, А.В., Астахова, Т.А. Экспертная деятельность в области землеустройства [Текст]: / А.В. Федоринов, Т.А. Астахова – В журнале: Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2020. № 12 (191). С. 25-31.

8. Волков, С.Н. Новые подходы и перспективы в области землеустройства [Текст]: / С.Н. Волков – В журнале: Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2020. № 10 (189). С. 1.

9. Волков С.Н., Шаповалов Д.А., Нилиповский В.И. Международная интеграция в области землеустройства - новые подходы и перспективы [Текст]: / С.Н. Волков, Д.А. Шаповалов, В.И. Нилиповский – В журнале: Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2020. № 10 (189). С. 5-13.

10. Волков С.Н. Развитие землеустройства в Российской Федерации [Текст]: / С.Н. Волков – В журнале: Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2020. № 7 (186). С. 1

11. Волков С.Н. Состояние и перспективы развития отрасли землеустройства в Российской Федерации [Текст]: / С.Н. Волков – В журнале: Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2020. № 7 (186). С. 5-14.

12. Федеральный закон «О землеустройстве» [Текст]: Волков С.Н., Хлыстун В.Н., Комов Н.В., Вершинин В.В., Липски С.А., Черкашина Е.В., Иванов Н.И., Донцов А.В., Папаскири Т.В., Семочкин В.Н., Петрова Л.Е., Пименов В.В., Чепурин Е.В., Федоринов А.В., Фомкин И.В., Васильченко К.Р., Шанцева Т.А. Проект / Москва, 2020.

13. Судебная землеустроительная экспертиза: учебно-методическое пособие по выполнению выпускной аттестационной работы по дополнительной профессиональной программе (программе профессиональной переподготовки) [Текст]: / С.А. Липски, Т.А. Астахова, Д.Н. Конокотин, Е.А. Позднякова, Ф.П. Румянцев, С.М. Салов, Д.В. Самойленко / М.: ГУЗ, 2019. – 45 с.

© А. В. Федоринов, 2021