

**Некоторые аспекты правового регулирования деятельности
кадастровых инженеров в Российской Федерации**
Евдокименко Ю. А.¹, Костылев А. К.²

¹Евдокименко Юлия Анатольевна / Evdokimenko Julija Anatol'evna – аспирант;

²Костылев Анатолий Кронидович / Kostylev Anatolii Kronidovich - кандидат юридических наук, доцент,
научный руководитель,
кафедра административного и финансового права,
Тюменский государственный университет, г. Тюмень

Аннотация: в статье рассматриваются основные положения и особенности саморегулирования кадастровых инженеров, а также роль осуществления контроля и надзора за кадастровой деятельностью инженеров.

Abstract: this article discusses the fundamentals and characteristics of self-regulation of cadastral engineers, as well as the role of the monitoring and supervision of the activities of cadastral engineers.

Ключевые слова: ответственность, кадастровый инженер, контроль, саморегулирование.

Keywords: responsibility, cadastral engineer, control, self-regulation.

Одним из направлений государственного регулирования в области землеустройства является регулирование кадастровой деятельности путем установления и обеспечения государством общих правил поведения кадастровых инженеров и их корректировки в зависимости от постоянно изменяющихся и развивающихся общественных отношений в указанной сфере.

Кадастровая деятельность регулируется Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [1], который закрепляет ее как выполнение кадастровым инженером работ по обеспечению подготовки документов, содержащих необходимые для осуществления кадастрового учета сведения о недвижимом имуществе.

При этом кадастровый учет осуществляется в отношении земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства, а также подземных сооружений. Исключением из списка недвижимости, подлежащих кадастровому учету, являются участки недр, воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты и предприятия как имущественный комплекс (п. 5, ст. 1 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ).

Законодатель закрепляет кадастрового инженера как физическое лицо, которое имеет действующий квалификационный аттестат кадастрового инженера и осуществляет кадастровую деятельность в качестве индивидуального предпринимателя или в качестве работника юридического лица на основании трудового договора.

В 2015 г. законодатель изменил государственную политику в отношении кадастровых инженеров в сторону саморегулирования путем принятия нового Федерального закона от 30.12.2015 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров» [2].

В связи с вступлением в юридическую силу вышеуказанного закона, с «01» июля 2016 г. законодатель обязал всех кадастровых инженеров быть членами саморегулируемой организации кадастровых инженеров (далее по тексту - СРО). При этом членство кадастровых инженеров в СРО является обязательным, но добровольным.

Обязательный характер вступления инженера в СРО выражается в запрете осуществлять кадастровую деятельность и утрату статуса «кадастровый инженер» при отсутствии у него статуса участника саморегулируемой организации кадастровых инженеров. Добровольный характер выражается в самостоятельном выборе саморегулируемой организации, членом которой инженер хочет быть.

На сегодняшний день саморегулирование является дополнением к существующей форме допуска кадастровых инженеров на рынок (аттестации), следует его рассматривать как дополнительную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности. С «01» июля 2016 г. квалификационная аттестация кадастровых инженеров отменяется, но имевшие на день вступления указанных поправок квалификационные аттестаты сохраняют силу до «01» января 2020 года.

Необходимость введения института обязательного членства в саморегулируемых организациях кадастровых инженеров выражается в следующем:

- в разработке специальных профессиональных стандартов для данного вида деятельности и повышении качества выполнения кадастровых работ;
- в разработке новой системы контроля и надзора за деятельностью кадастровых инженеров в виде саморегулирования;

- в закреплении специального публичного статуса кадастрового инженера [3];
- в закреплении на законодательном уровне публичной ответственности за несоблюдение требований федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области кадастровых отношений, в том числе за недостоверность сведений межевого плана, технического плана, акта обследования или карты-плана территории, на основании которых в государственный кадастр недвижимости вносятся сведения об объектах недвижимости;
- в установлении страхового возмещения убытков, причиненных заказчику кадастровых работ и/или третьим лицам, действиями и/или бездействием кадастрового инженера в результате осуществления кадастровой деятельности.

По мнению профессора Усович Л. В., членство в СРО является индикаторами уровня готовности кадастровых инженеров к более глобальной самоорганизации и принятию на себя повышенной ответственности за результаты своей деятельности. Объединение определенных субъектов конкретной профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях обеспечивается ответственностью такой организации в целом за качество деятельности каждого кадастрового инженера, что ведет к освобождению СРО от недобросовестных (несоответствующих) участников и снижению коррупции в указанной сфере [4].

Основные положения саморегулирования кадастровых инженеров закреплены в главе 4 «Кадастровая деятельность» Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».

Саморегулирование кадастровой деятельности является перспективным направлением, основная идея которого направлена на передачу части контрольных функций государственных органов саморегулируемым организациям (двойной уровень контроля). Саморегулируемые организации кадастровых инженеров осуществляют функции по отбору кадастровых инженеров и по непосредственному контролю за качеством выполнения соответствующих услуг и работ (первый уровень). Также профессиональные саморегулируемые организации поддерживают и повышают квалификацию кадастровых инженеров путем проведения проверок и теоретического экзамена.

Второй уровень выражается в виде опосредованного контроля со стороны государства за деятельностью саморегулируемых организаций.

Государственный надзор за деятельностью СРО кадастровых инженеров, национального объединения осуществляется органом государственного надзора (Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии) путем проведения плановых и внеплановых проверок в порядке, установленном Правительством Российской Федерации [5].

Кроме того, в полномочия Минэкономразвития России более не входит принятие:

- порядка проведения квалификационного экзамена на соответствие требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, формы квалификационного аттестата, типового образца печати кадастрового инженера;
- порядка хранения и использования документов государственного земельного кадастра, а также технических паспортов, оценочной и иной документации об объектах государственного технического учета и технической инвентаризации.

По результатам проведенных проверок и обнаружения нарушений соблюдения необходимых требований орган государственного надзора принимает следующие решения:

- 1) о вынесении предписания об устранении нарушений;
- 2) о возбуждении дела об административном правонарушении;
- 3) о направлении в арбитражный суд заявления об исключении сведений о СРО кадастровых инженеров и (или) сведений о национальном объединении из государственного реестра саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

Особое положение в кадастровой деятельности занимает саморегулируемая организация кадастровых инженеров, которое выражается в контроле за профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований законов, стандартов и правил профессиональной этики кадастровых инженеров, не исключая контроль за заключением своими членами договора страхования гражданской ответственности.

Статья 30.3 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» закрепляет создание СРО национальных объединений для обеспечения формирования единых подходов к осуществлению кадастровой деятельности, координации деятельности СРО кадастровых инженеров, а также в целях взаимодействия СРО с федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, заказчиками и третьими лицами.

Под национальным объединением законодатель понимает некоммерческую организацию, которая создается саморегулируемыми организациями кадастровых инженеров, зарегистрированную в государственном реестре саморегулируемых организаций, и членами которой являются более 50 % саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, включенных в государственный реестр саморегулируемых организаций. При этом национальное объединение не вправе осуществлять

предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность (п. 2, ст. 30.3 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»). Для осуществления своих целей национальное объединение совершает следующие действия:

1) устанавливает порядок подтверждения соответствия кадастрового инженера обязательным условиям членства в саморегулируемой организации; перечень документов, необходимых для вступления в СРО; порядок исключения кадастрового инженера из СРО;

2) разрабатывает и утверждает типовые стандарты осуществления кадастровой деятельности и типовые правила профессиональной этики кадастровых инженеров;

3) разрабатывает и утверждает положение об осуществлении СРО кадастровых инженеров контроля за профессиональной деятельностью ее членов, в том числе порядок рассмотрения информации, обращений и (или) жалоб на действия (бездействие) членов СРО;

4) разрабатывает и утверждает положение о проведении СРО экспертизы документов, которые представлены в орган кадастрового учета;

5) разрабатывает и утверждает ежегодные планы работы национального объединения, в том числе представляет в орган государственного надзора доклад о реализации мероприятий, предусмотренных таким планом и др.

Кроме того, законодатель закрепляет передачу национальным объединениям полномочия по организации и проведению теоретического экзамена (квалификационного экзамена) и отменяет выдачу квалификационного аттестата уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ с участием Росреестра.

Национальные объединения в целях проведения теоретического экзамена обязуются осуществить следующие действия:

- организовать и ввести в эксплуатацию автоматизированную систему для проведения экзамена;
- разработать и утвердить вопросы тестовых заданий для проведения экзамена в соответствии с утвержденной программой органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений (Министерством экономического развития Российской Федерации) [6];

- установить размер и порядок взимания платы за проведение экзамена;
- разработать и утвердить порядок проведения экзамена, порядок формирования и работы экзаменационной комиссии, порядок обжалования результатов экзамена;

- провести экзамен в форме тестирования в целях подтверждения наличия у претендента профессиональных знаний, необходимых для осуществления кадастровой деятельности;

- размещать информацию о результатах экзамена на официальном сайте в сети «Интернет».

Проведя правовой анализ СРО, можно сделать следующие выводы. Членами саморегулируемой организации кадастровых инженеров являются только физические лица в качестве индивидуального предпринимателя или в качестве работника юридического лица на основании трудового договора, которые должны отвечать определенным требованиям.

Пункт 2 статьи 29 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» закрепляет обязательные условия принятия физического лица в члены саморегулируемой организации кадастровых инженеров, к которым относятся:

1) наличие гражданства Российской Федерации, что выражается в запрете осуществлять кадастровую деятельность в России иностранным гражданам, лицам без гражданства и беженцам;

2) наличие высшего образования по специальности или направлению подготовки, и/или дополнительного профессионального образования по программе профессиональной переподготовки в области кадастровых отношений, которое выражается в запрете осуществлять кадастровую деятельность при наличии среднего профессионального образования и/или незаконченного высшего образования. На сегодняшний день до «01» июля 2016 года обязательным документом при вступлении в СРО является наличие квалификационного аттестата;

3) 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. Ранее законодатель не устанавливали требование о наличии опыта работ у кадастровых инженеров при допусчении их к квалификационной аттестации. Данное новшество ведет к увеличению гарантий качества выполняемых работ и профессионализма кадастровых инженеров;

4) сдача теоретического экзамена, подтверждающего наличие профессиональных знаний, необходимых для осуществления кадастровой деятельности. При принятии новой политики в виде саморегулирования кадастровой деятельности, законодатель отказался от выдачи квалификационного аттестата и заменил его на теоретический экзамен, который проводится по единым, установленным государством правилам и стандартам при вступлении такого лица в СРО, а именно - национальным объединением;

5) отсутствие наказания в виде дисквалификации за нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности, предусмотренное Кодексом

Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом отсутствует ограничение вступления в СРО кадастровых инженеров, которые привлечены к гражданско-правовой и/или дисциплинарной ответственности при осуществлении своей деятельности;

б) отсутствие непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления, что выражается в отсутствии вступившего в законную силу приговора суда в отношении кадастрового инженера, признанного виновным за любое преступление в форме вины в виде прямого или косвенного умысла;

7) наличие действующего договора обязательного страхования гражданской ответственности кадастрового инженера. Данное новшество законодатель внес для гарантии возмещения убытков заказчика кадастровых работ и (или) третьих лиц, причиненных действиями (бездействием) кадастрового инженера, за счет страхового возмещения по договору обязательного страхования гражданской ответственности кадастрового инженера;

8) отсутствие ограничений в виде исключения из саморегулируемой организации кадастровых инженеров и вступившего в законную силу решения суда о признании кадастрового инженера недееспособным или ограниченно дееспособным.

В соответствии со ст. 32 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», кадастровый инженер вправе принять решение об осуществлении своей кадастровой деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, если он зарегистрирован в этом качестве в установленном законом порядке.

При вступлении инженера в СРО в качестве работника юридического лица, законодатель не закрепляет вид трудового договора (трудовой договор по основному виду деятельности или трудовой договор по совместительству), на основании которого кадастровый инженер осуществляет свою деятельность (ст. 33 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ).

Отсутствие данного уточнения в законе выражается в особенности статуса кадастрового инженера, так как членом СРО является именно физическое лицо - кадастровый инженер, а не юридическое лицо, работником которого он является. Поэтому свидетельство участника СРО выдается поименовано на каждого кадастрового инженера отдельно. На практике привязанность кадастрового инженера к юридическому лицу в качестве работника выражается в оплате членских и страховых взносов со стороны работодателя (юридического лица).

С другой стороны, договор подряда на осуществление кадастровой деятельности заключается с работодателем, т. е. юридическим лицом, которое должно иметь в штате не менее двух кадастровых инженеров. При этом данные работы вправе выполнять только кадастровый инженер - работник такого юридического лица. Таким образом, если в штате организации находятся только один кадастровый инженер, состоящий в членстве СРО как работник организации, то кадастровую деятельность от имени организации осуществлять он не может.

Кроме того, работодатель (юридическое лицо) кадастрового инженера выполняет контрольно-надзорные функции за кадастровой деятельностью своего работника в виде отстранения от выполнения кадастровых работ кадастрового инженера (п. 2, ст. 33 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ):

а) не прошедшего в установленном порядке обучения по дополнительной профессиональной программе повышения квалификации;

б) исключенного из саморегулируемой организации кадастровых инженеров;

в) привлеченного в качестве обвиняемого, в отношении которого судом вынесено постановление о его временном отстранении от должности.

Лицо, вступившее в СРО в качестве работника юридического лица, самостоятельно может, помимо основной трудовой деятельности, осуществлять кадастровую деятельность по отдельным гражданско-правовым договорам (договорам подряда), но только при наличии статуса индивидуального предпринимателя. Законодатель не предусмотрел другие формы осуществления кадастровой деятельности. Хотя развитие действующего гражданского законодательства и наличие института страхования гражданской ответственности указанной деятельности позволяет заключение кадастровыми инженерами самостоятельных гражданско-правовых договоров без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Данное положение гарантировало бы вступление в СРО любого кадастрового инженера, обладающего необходимыми навыками и знаниями, а также соответствующего определенным требованиям, работающего по профессии на основании трудового договора, но не зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя.

На сегодняшний день на практике не исключена ситуация, при которой кадастровый инженер может сохранить свой статус «кадастрового инженера» при вступлении в СРО как работник юридического лица, имеющего необходимые навыки, знания и разрешения, но при этом заключать самостоятельные договоры подряда на осуществление кадастровой деятельности, помимо основной работы (по трудовому договору). За данные действия законодатель не устанавливает ответственность, а передает урегулирование вопроса саморегулируемым организациям и национальным собраниям кадастровых

инженеров путем разработки и утверждения стандартов осуществления кадастровой деятельности и правил профессиональной этики кадастровых инженеров.

Что ведет к необходимости урегулирования со стороны законодателя данного вопроса на федеральном уровне, путем внесения необходимых изменений в Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

Помимо регулирования прав и обязанностей членов СРО кадастровых инженеров, законодатель применяет меру ответственности в виде исключения из членов СРО кадастровых инженеров. Данная мера применяется путем принятия решения саморегулируемой организацией об исключении в случае:

1) установления факта представления кадастровым инженером подложных документов при принятии в СРО;

2) подачи инженером заявления о выходе из СРО;

3) нарушения кадастровым инженером обязательных условий членства в СРО;

4) признания вступившим в законную силу решением суда кадастрового инженера недееспособным или ограниченно дееспособным;

5) принятия в течение календарного года органом кадастрового учета решений об отказе в осуществлении кадастрового учета, связанные с подготовкой межевых планов, технических планов, актов обследования и карт-планов территории, суммарное количество которых составляет 25 % и более процентов общего количества решений об осуществлении кадастрового учета;

6) принятия за последние три года деятельности кадастрового инженера органом кадастрового учета десяти и более решений о необходимости устранения кадастровых ошибок в сведениях, связанных с ошибкой, допущенной при определении местоположения границ земельных участков или местоположения зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства;

7) неосуществления кадастровым инженером кадастровой деятельности в течение трех лет;

8) непредставления кадастровым инженером в орган кадастрового учета актов согласования местоположения границ земельных участков;

9) нарушения кадастровым инженером срока уплаты членских взносов более чем на три месяца (п. 15, ст. 29 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»).

Перечень оснований исключения инженеров из членов саморегулируемой организации является закрытым. При этом законодатель закрепляет срок запрета претендовать на членство в саморегулируемой организации кадастровых инженеров в зависимости от вида причины исключения из нее.

Исходя из буквального толкования п. 1, ст. 29 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»: «Физическое лицо, исключенное из саморегулируемой организации кадастровых инженеров, не вправе претендовать на членство в саморегулируемой организации кадастровых инженеров:

1) в течение двух лет в случае, если кадастровый инженер был исключен по одному или нескольким основаниям, предусмотренным пунктами 3, 5-8 части 15 настоящей статьи;

2) в течение шести месяцев в случае, если кадастровый инженер был исключен по основанию, предусмотренному пунктом 9 части 15 настоящей статьи;

3) в течение срока дисквалификации либо срока, в течение которого кадастровый инженер лишен права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в соответствии с вступившим в законную силу решением суда, в случае, если данный срок превышает два года», можно сделать вывод о следующем. Кадастровый инженер, исключенный из СРО, не вправе обратиться с заявлением о вступлении в члены в то же самое СРО в установленный законом временной период после исключения, но при этом законом не установлен запрет кадастровому инженеру обратиться в другое СРО.

Для урегулирования спорной ситуации необходимо дополнить Единый реестр кадастровых инженеров в сети «Интернет» на сайте Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии новыми пунктами (колонками): статус членства СРО («действующий», «исключен», «отстранен»), наименование СРО.

По мнению профессора Костылева А. К. [7], для формирования правовых положений совершенствования действующего законодательства, не исключая саморегулирование в области кадастровой деятельности, необходимо провести мониторинг действующих законов и правовых актов, в том числе по административному, гражданскому и земельному праву, а также провести мониторинг применения нововведений (указанных в Федеральном законе «О государственном кадастре недвижимости») и анализ применения ответственности за правонарушения в указанной сфере.

Выполнение настоящих требований позволит проанализировать результаты реализации саморегулирования кадастровой деятельности на практике и разработать проекты изменений и дополнений к действующим нормативно-правовым актам, которые регламентируют ответственность саморегулируемых организаций, а также права, обязанности и функции органов контроля и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций и их участников.

Литература

1. О государственном кадастре недвижимости: федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ: по сост. на 24 июня 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. - № 31. - Ст. 4017.
2. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров: федеральный закон 30 декабря 2015 г. № 452-ФЗ: по сост. на 24 июня 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. - № 1 (часть 1). - Ст. 72.
3. Набиуллина Э. С. Основные направления государственной политики в области саморегулирования // II Всероссийский форум СРО «Саморегулирование в России: опыт и перспективы развития» (Москва, 10 февраля 2012). [Электронный ресурс]: «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2015. № 6. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=card&page=splus&rnd=211977.5189088881295738&&ts=021197737298212898497596> (дата обращения: 20.06.2016).
4. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации Собрание законодательства РФ: постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2016 г. № 313: по сост. на 24 июня 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. - № 17. - Ст. 2409.
5. О предоставлении сведений о государственной регистрации прав и об объектах недвижимого имущества: письмо Федеральной нотариальной палаты от 20 октября 2015 г. № 3294/03-16-3: по сост. на 24 июня 2016 г. // [Электронный ресурс]: «Петербургский правовой портал». Режим доступа: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=8190777> (дата обращения: 20.06.2016).
6. Усович Л. В. Некоторые аспекты регулирования кадастровой деятельности в контексте проводимой реформы системы государственной регистрации и кадастрового учета // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. N 6. С. 36-45.
7. Костылев А. К. Процессуальное обеспечение административной ответственности: монография. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2008.