

ОТ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ – К САМОРЕГУЛИРУЕМЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ КАДАСТРОВЫХ ИНЖЕНЕРОВ



Петрушина Марина Ивановна,
генеральный директор НП «Кадастровые инженеры»

На современном этапе развития российского общества решающее значение приобретает совершенствование форм публично-го регулирования экономической деятельности. Сегодня как никогда нужны новые нестандартные, инновационные решения и действительные стимулы для реализации стратегии долгосрочного социально-экономического развития страны. Наиболее перспективные направления роста связаны с использованием потенциала саморегулирования, которое может внести серьезный вклад в решение стоящих перед российской экономикой задач.

Согласно Федеральному закону от 01.12. 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о саморегулировании) под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований установленных стандартов и правил.

Таким образом, саморегулирование – это институт, в рамках которого участниками рынка создаются, адаптируются и изменяются легитимные правила, регулирующие их предпринимательскую и профессиональную деятельность. Он, как правило, реализуется через саморегулируемые организации (СРО). Законом о саморегулировании определены основные отличительные признаки СРО:

- 1) принцип достаточного представительства субъектов предпринимательской (не менее 25) или профессиональной деятельности (не менее 100);
- 2) наличие стандартов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности, обязательных для соблюдения членами СРО, и контроль их за исполнением членами саморегулируемой организации;
- 3) создание механизмов внесудебного разрешения

споров между членами СРО и между членами СРО и потребителями товаров (работ, услуг);

- 4) создание механизмов ответственности за ущерб, причиненный третьим лицам.

С учетом перечисленных отличительных признаков, участники СРО делегируют ей следующие функции:

1. Выработку стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности.
2. Выработку санкций за нарушение стандартов и правил.
3. Мониторинг и контроль за соблюдением стандартов и правил.
4. Применение санкций в случае обнаружения нарушения стандартов и правил.
5. Разработку и реализацию процедуры внесудебного разрешения спорных вопросов (как между членами организации, так и организацией и ее членами).
6. Рассмотрение жалоб на деятельность членов организации на нарушение ими правил организации.
7. Внесудебное разрешение споров (прежде всего потребителей) с членами организации и компенсации вреда, причиненного вследствие неправомерной деятельности члена СРО по отношению к третьим лицам.

Ключевой характеристикой саморегулируемой организации является наличие первых пяти функций. Это основные функции управления, позволяющие отличить организацию саморегулирования от других объединений бизнеса. Отсутствие какой-либо из указанных пяти функций свидетельствует о том, что ассоциация бизнеса не является саморегулируемой организацией.

Использование механизмов саморегулирования повышает эффективность деятельности участников рынка и уровень доверия к ним потребителей, позволяет понизить издержки на донесение информации о качестве продукции конкретных производителей до потребителей, помогает бороться с провалами рынка и оперативно откликаться на запросы потребителей.

Все это делает участие в саморегулируемой организации источником положительной деловой репутации, привлекательным для бизнеса и профессиональных участников.

Саморегулирование имеет объективные преимущества перед государственным регулированием. Во-первых, оно гибче и быстрее откликается на новые явления и потребности бизнеса в отрасли. Во-вторых, система саморегулирования менее формализована. В-третьих, нормы саморегулирования зачастую более реалистичны, чем законодательство, так как идут от потребностей реальной жизни и сложившихся отношений.

Первыми на саморегулирование перешли арбитражные управляющие около шести лет назад, потом оценщики, строители. Недавно выдано первое свидетельство СРО в сфере ЖКХ. В нескольких

шагах от перехода на принципы саморегулирования аудиторы... На сегодняшний день выделяют два перспективных направления стимулирования и поддержки создания саморегулируемых организаций. Первое направление связано с совершенствованием нормативно-правового обеспечения деятельности СРО. Второе – предполагает осуществление

работ по стимулированию создания саморегулируемых организаций в приоритетных отраслях.

Кадастровая деятельность входит в первую двойку таких отраслей наряду с деятельностью технических экспертов в области безопасности дорожного движения. Закрепление и раскрытие понятия саморегулирования в сфере кадастровой деятельности в Федеральном законе от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о кадастре) наряду с Законом о саморегулировании приведет к более четкому пониманию статуса СРО кадастровых инженеров специализации в области землеустройства, кадастров и технической инвентаризации.

Для подготовки обоснованных предложений и рекомендаций по передаче СРО в сфере кадастровой деятельности отдельных полномочий органов исполнительной власти по осуществлению контроля, а также для подготовки программы действий по реализации Закона о саморегулировании, были систематизированы предложения заинтересованных сторон, а именно Роснедвижимости и Министерства экономического развития РФ со стороны федеральных органов исполнительной власти и некоммерческих организаций, желающих получить статус СРО, со стороны бизнес-сообщества.

Подготовка к саморегулированию в сфере кадастровой деятельности осуществляется с 2004 года и на сегодняшний день уже достигнут ряд результатов как в законодательной сфере, так и в практике осуществления профессиональной деятельности.

Статья 34 Закона о кадастре закрепляет за кадастровыми инженерами право создавать на добровольной основе саморегулируемые организации. Целью саморегулирования в кадастровой деятельности является обеспечение условий для профессиональной деятельности кадастровых инженеров, установление обязательных для членов правил осу-

Для повышения эффективности политико-правовых институтов, обеспечения исполнения законодательства необходимо решение следующих проблем:

...развитие механизмов взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества, институтов и механизмов частно-государственного партнерства. Это предполагает поддержку самоорганизации граждан, объединяющихся с целью совместной защиты своих конституционных прав, контроля над деятельностью государственных и муниципальных органов, взаимопомощи и добровольного участия в решении социальных проблем, развитии образования, здравоохранения и культуры. Государство будет систематически сотрудничать с общественными структурами, содействующими утверждению законности, искоренению коррупции и произвола недобросовестных чиновников. Будут созданы благоприятные условия для развития саморегулируемых организаций бизнеса и потребителей с передачей им ряда государственных функций. Получат развитие механизмы взаимодействия органов власти с гражданским обществом, в том числе общественная экспертиза готовящихся решений, общественные советы и слушания. Существенно возрастет роль изучения общественного мнения в определении приоритетов политики государства и оценке деятельности органов власти...

(Из «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (2008 – 2020 гг.)»)

ществления кадастровой деятельности, деловой и профессиональной этики кадастровых инженеров, осуществление контроля за соблюдением установленных правил и стандартов и повышение квалификации кадастровых инженеров.

Саморегулируемые организации в сфере кадастровой деятельности также наделены правами представлять законные интересы своих членов в их отношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления, получать от органа кадастрового учета информацию о результатах деятельности своих членов, рассматривать жалобы на действия своих членов и применять в отношении них меры ответственности.

Однако государственных функций по регулированию кадастровой деятельности профессиональным сообществам в настоящее время не передано, кадастровая деятельность полностью регулируется государством.

Квалификационный экзамен, в соответствии с Законом о кадастре, будет принимать комиссия, формируемая органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, им же будет выдаваться и квалификационный аттестат, государственный реестр кадастровых инженеров ведет орган кадастрового учета. Такая действующая модель государственного регулирования создает избыточные неэффективные административные барьеры, создающие необоснованные ограничения для осуществления кадастровой деятельности и препятствующие развитию рынка кадастровых услуг.

Представители объединений кадастровых инженеров отмечают, что чиновникам оставлено широкое поле для усмотрения и проявления субъективизма в регулировании кадастровой деятельности, что приводит к ограничению доступа кадастровых инженеров на рынок. Примером служит возможность произвольной трактовки органами кадастрового учета понятия грубого нарушения кадастровым инженером требований законодательства к выполнению кадастровых работ или оформлению подготовленных в результате таких работ документов, предусматривающее согласно п. 7 ст.29 Закона о кадастре аннулирование квалификационного аттестата.

В результате мы получаем необоснованное ограничение конкуренции и ущемление интересов хозяй-

ствующих субъектов и граждан, что приведет к снижению качества кадастрового учета.

Это не позволяет решить ни одной из стоящих перед системой организации и ведения государственного кадастра недвижимости задач, затрудняет защиту законных имущественных прав, делает невозможной их быструю и безопасную передачу, сдерживает развитие рынка недвижимости, в том числе земельного рынка, затрудняет сбор земельного налога и налога на иную недвижимость, снижает эффективность территориального управления.

Делегирование отдельных полномочий по регулированию кадастровых отношений саморегулируемым организациям позволит создать условия для развития цивилизованного рынка кадастровых услуг, реального повышения качества осуществления кадастровой деятельности, квалификации кадастровых инженеров, обеспечения их имущественной ответственности за результаты выполняемых работ. Саморегулируемым организациям в сфере кадастровой деятельности могут и должны быть переданы полномочия по:

- участию в работе квалификационных комиссий при аттестации кадастровых инженеров, выдаче и аннулировании квалификационных аттестатов;
- ведению реестра кадастровых инженеров;
- контролю за деятельностью кадастровых инженеров.

Передавая указанные полномочия, следует учитывать существующие риски ограничения конкуренции уже со стороны самих саморегулируемых организаций. При определенных условиях саморегулируемая организация может стать локальным монополистом на определенном рынке кадастровых услуг, обладающим при этом переданными государством полномочиями. Значит, развитие саморегулирования кадастровой деятельности должно осуществляться на основе принципа множественности саморегулируемых организаций. Это позволит снизить риски аффилированности с органом кадастрового учета, обеспечит конкуренцию между саморегулируемыми организациями и предотвратит выстраивание новых барьеров для осуществления профессиональной деятельности и развитию рынка кадастровых услуг.

В настоящее время ведется выработка методических основ для реализации комплекса мероприятий по замещению государственного контроля и надзора механизмами саморегулирования, формируются предложения по совершенствованию государствен-

...Приоритетом является развитие рынков земли и недвижимости. При этом важная задача государства – обеспечить равную защиту прав собственности на объекты недвижимости для всех участников рынка, а также снизить издержки граждан и бизнеса при оформлении прав на недвижимость. Это предполагает упрощение процедур вовлечения земель в хозяйственный оборот, формирование эффективных государственных систем кадастрового учета и регистрации прав на недвижимость при развитии конкуренции на рынке кадастровых работ и переходе к саморегулированию кадастровой деятельности...

(Из «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (2008 – 2020 гг.)»)

ной политики и федерального законодательства в сфере создания и обеспечения деятельности саморегулируемых организаций, а также передачи им отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти. Ряд изменений и поправок, определяющих функции, права и обязанности, порядок функционирования, условия создания и существования саморегулируемых организаций в сфере кадастровой деятельности, предполагается внести и в базовый закон кадастровых инженеров – Закон о кадастре.

Эти поправки были сформулированы по результатам выполненной в 2008 году в интересах Министерства экономического развития Российской Федерации научно-исследовательской работы по теме: «Разработка предложений по передаче функций государственного контроля (надзора) саморегулируемым организациям».

Саморегулируемой организацией кадастровых инженеров должна признаваться некоммерческая организация, созданная в целях регулирования и контроля деятельности по формированию объектов кадастрового учета, включенная в единый государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров и объединяющая на условиях членства кадастровых инженеров. Статус саморегулируемой организации кадастровых инженеров приобретает с даты ее включения в единый государственный реестр саморегулируемых организаций на основании выполнения ею следующих требований:

- объединение в качестве членов не менее чем 300 кадастровых инженеров, отвечающих установленным требованиям;
- наличие компенсационного фонда;
- наличие коллегиального органа управления, функционально специализированных органов и структурных подразделений;
- наличие стандартов и правил кадастровой деятельности, деловой и профессиональной этики.

Включение и исключение саморегулируемой организации кадастровых инженеров из единого государственного реестра саморегулируемых организаций должно осуществляться по решению уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по надзору за деятельностью саморегулируемых организаций в этой сфере. В настоящее время таким уполномоченным органом является Росреестр на основании Постановления Правительства РФ от 01.06.2009 г. № 457 "О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии".

Также предполагается образование саморегулируемыми организациями кадастровых инженеров Национального Совета, выполняющего следующие функции:

- обсуждение вопросов государственной политики в области кадастровой деятельности;
- представление интересов саморегулируемых организаций кадастровых инженеров в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления;
- формирование предложений о совершенствовании правового и экономического регулирования кадастровой деятельности;
- защита прав и законных интересов саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;
- разработка федеральных стандартов кадастровой деятельности;
- осуществление предварительной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих кадастровую деятельность.
- рассмотрение проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих кадастровую деятельность, и представление рекомендаций к их утверждению уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию кадастровой деятельности;
- рассмотрение образовательных программ образовательных учреждений, осуществляющих профессиональное обучение специалистов в области кадастровой деятельности, и рекомендация таких программ к утверждению;
- разработка программ профессиональной переподготовки кадастровых инженеров;
- разработка рекомендаций о минимальном стаже кадастровых инженеров, сроке стажировки лиц, претендующих на членство в саморегулируемой организации кадастровых инженеров;
- создание общероссийского третейского суда в области земельно-имущественных отношений и кадастровой деятельности;
- рассмотрение обращений, ходатайств, жалоб саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, потребителей услуг кадастровых инженеров.

В условиях становления института саморегулирования в сфере кадастровой деятельности необходимо отметить готовность бизнеса к саморегулированию.

Немалую роль в этом процессе играет созданное в 2004 году и реорганизованное в 2006 году Некоммерческое партнерство «Организация деятельности кадастровых инженеров», сокращенно НП «Кадастровые инженеры».

Объединив в своих рядах более 400 юридических лиц, считающихся в соответствии с Законом о када-

стре кадастровыми инженерами, НП «Кадастровые инженеры» отвечает всем признакам саморегулируемой организации в сфере кадастровой деятельности. География членов Партнерства – вся Россия, а подразделения Партнерства созданы в 30 субъектах Российской Федерации.

Партнерство разработало и утвердило 10 стандартов и правил деятельности своих членов, создало Третейский суд, в составе которого более 200 третейских судей, сформировало компенсационный фонд в размере 2,5 млн. руб., провело большую организационную работу по страхованию. Профессиональная кадастровая деятельность каждого члена Партнерства застрахована на сумму 100000 руб. Распоряжением Минюста РФ от 28.07.2009 года № 2555-р НП «Кадастровые инженеры» признано аккредитованной в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность.

На сегодняшний день существует около 20 организаций, претендующих взять на себя функции СРО кадастровых инженеров. В региональном разрезе наиболее вероятная ситуация для развития саморегулирования в сфере кадастровой деятельности складывается в Республике Татарстан, Свердловской и Ленинградской областях. В условиях недостатка опыта применения механизмов саморегулирования в РФ изучение деятельности уже существующих организаций и тесная связь с ними может дать необходимый эффект для быстреего адаптивирования в общем-то уже не новых для мировой экономики принципов саморегулирования к российским условиям.

В этих условиях особо актуальным становится вопрос о сотрудничестве государства, бизнеса и науки в направлении развития эффективной экономической, социальной и институциональной структуры, что требует форсированного внедрения саморегулирования в отдельных секторах экономики, в том числе, в сфере кадастровой деятельности.

Список литературы:

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (2008 – 2020 гг.)
2. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р
3. Кислов В.С. Единый кадастр недвижимости – основа гарантии прав собственности // Кадастровый вестник. – №3. – 2007. – С.5–8;
4. Кислов В.С. Выступление на открытом общем собрании членов НП «Кадастровые инженеры» 19 октября 2007 г. // Кадастр недвижимости. – №4(9). – 2007. – С.15–19;
5. Кислов В.С. Перспективы и проблемы развития кадастра недвижимости в ближайшие годы // Кадастр недвижимости. – №2(11). – 2008. – С.3–7;
6. Кислов В.С. Выступление на открытом общем собрании членов НП «Кадастровые инженеры» 24 июля 2008 г. // Кадастр недвижимости. – №3(12). – 2008. – С.12–15;
7. Кислов В.С. Выступление на открытом общем собрании членов НП «Кадастровые инженеры» 24 июля 2009 г. // Кадастр недвижимости. – №3(16). – 2009. – С.23–25;
8. Контексты саморегулирования. Передача государственных функций саморегулируемым организациям/С.П. Бабочкина, В.В. Буев, П.В. Крючкова, А.В. Лобанова, С.В. Мигин, Д.В. Соболев, А.А. Шамрай, А.Ю. Щербинина; под ред. С.В. Мигина–М.: НИСИПП, 2009. – 523 с.;
9. Петрушина М.И. Кадастровый инженер – квалификация ближайшего будущего // Кадастровый вестник. – №2(7). – 2007. С. 40–41;
10. Петрушина М.И., Маляр А.Д. Кадастровые инженеры России – объединяйтесь!(НП «Кадастровые инженеры» в условиях действия ФЗ «О государственном кадастре недвижимости») // Кадастровый вестник. №3(8). – 2007. – С.9–13;
11. Петрушина М.И. Кадастровые инженеры – профессия будущего // Российская Федерация сегодня. – №14 июль. – 2008. – С.60;
12. Петрушина М.И. Саморегулируемые организации – путь к цивилизованному рынку кадастровых услуг // Кадастровый вестник. – №1. – 2008. – С.8–12;
13. Петрушина М.И. Особенности саморегулирования кадастровой деятельности // Кадастр недвижимости. – №2(11). – 2008. – С.8–14;
14. Петрушина М.И. Организационно-экономические особенности саморегулирования кадастровой деятельности // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – №9 сентябрь. – 2008. – С.56–62
15. Петрушина М.И. О саморегулируемых организациях в сфере кадастровой деятельности // Кадастровый вестник. – №3. – 2008. – С.9–15;