

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАДАСТРОВЫХ ИНЖЕНЕРОВ

© 2009 г. А. А. Герасимов¹

Земля в жизни любого общества имеет огромное экономическое, политическое и социальное значение. В первую очередь это связано с тем, что в течение многих веков она являлась первоначальным источником всякого достатка. Земельный участок и произведенные на нем улучшения (здания, сооружения и т.д.) – наиболее распространенные объекты недвижимости.

В настоящее время в России существуют две основные системы учета недвижимости – учет органов технической инвентаризации и учет земельных участков в виде государственного земельного кадастра. Они отличаются как принципами организации работы, так и технологиями. Объединение учета объектов капитального строительства и учета земельных участков в одном органе является основной идеей Федерального закона “О государственном кадастре недвижимости” от 24 июля 2007 г.² Создание систематизированного свода сведений и документов о недвижимом имуществе в РФ (государственного кадастра недвижимости) должно дать государственную гарантию прав собственности на недвижимое имущество, способствовать совершенствованию системы налогообложения объектов недвижимости, улучшению делового климата, активизации сделок на рынке недвижимости. Место сегодняшних землеустроителей и техников-инвентаризаторов на рынке недвижимости займут кадастровые инженеры – специалисты, обладающие знаниями как в области конструкций зданий и сооружений, материаловедения, проведения технической инвентаризации, нормативной базы по технической инвентаризации и технического учета объектов капитального строительства, так и в области создания ортофотопланов и работы с ними, дешифрирования, фотограмметрии, цифровых технологий обработки аэрофотоснимков, возможностей применения космических снимков для проведения работ по землеустройству и технической инвентаризации, освоившие геодезические приборы и оборудование.

Понятие “кадастровый инженер” является одной из новелл Закона о кадастре. Согласно ч. 1 ст. 29 Закона кадастровый инженер – это физическое лицо, которое имеет действующий квалификационный аттестат.

Квалификационный аттестат выдается при условии соответствия данного лица следующим требованиям:

- 1) наличие гражданства Российской Федерации;
- 2) наличие среднего профессионального образования по одной из специальностей, определенных орга-

ном нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений, или высшего образования, полученного в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении высшего профессионального образования;

3) отсутствие непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления.

Требования, касающиеся гражданства и отсутствия судимости, на наш взгляд, понятны и не требуют обсуждения. Но вот требование по поводу образования вызывает многочисленные вопросы. Во-первых, законодатель де-факто поставил знак равенства между средним профессиональным образованием и высшим образованием. Во-вторых, законодатель не требует от кадастрового инженера наличия специального образования, считая, по-видимому, что выполнять геодезические измерения и производить их обработку, строить картографическое изображение объекта недвижимости, давать правовую оценку правоустанавливающим и правоудостоверяющим документам и т.п. способно любое лицо, независимо от полученной им специальности, будь это психолог, балерина или геодезист.

В этой связи целесообразно вспомнить о применении подобного подхода к уровню образования в отношении арбитражных управляющих. В 2002 г., чтобы стать арбитражным управляющим, претенденту достаточно было иметь среднее образование и пройти курсы в объеме 148 час. В результате уровень законности в сфере арбитражного управления снизился. В настоящее время арбитражный управляющий должен иметь высшее образование³. При этом в установленных Законом случаях могут быть предусмотрены такие дополнительные требования к кандидатуре арбитражного управляющего, как наличие у кандидата высшего юридического, экономического образования или образования по специальности, соответствующей сфере деятельности должника, а также определенного стажа работы на должностях руководителей организаций в конкретной отрасли экономики.

Как известно, лицензирование землеустроительной деятельности отменено, и согласно п. 6 ст. 69 Земельного кодекса РФ землеустроительные работы могут проводиться любыми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. По данным некоммерческого партнерства “Саморегулируемая организация деятельности кадастровых инженеров” количество землеустроительных организаций за последние три года возросло в сотни раз⁴. При этом надо

¹ Заместитель начальника управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, соискатель кафедры правового обеспечения рыночной экономики Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017 (далее – Закон о кадастре).

³ См.: Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)” от 26 октября 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

⁴ См.: Петрушина М.И. О саморегулируемых организациях в сфере кадастровой деятельности // Кадастровый вестник. 2008. № 3. С. 10.

признать, что качество работ, выполняемых этими организациями, при их достаточно высокой стоимости, как показывает практика Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, не отвечает надлежащим требованиям.

Следует отметить, что кадастровые работы имеют большое общественное значение, так как непрофессионализм, нарушение требований, предъявляемых к проведению кадастровых работ, приводит не только к нарушению прав и законных интересов определенных участников конкретных земельных отношений (например, отмена сделки с земельным участком), но и к социальным конфликтам.

Поэтому так важно установление в Законе о кадастре конкретных требований к лицам, осуществляющим кадастровые работы.

Анализ отечественного и зарубежного законодательства показал, что к лицам, выполняющим общественно-значимые функции, предъявляются повышенные требования. Так, Федеральным законом “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” от 29 июля 1998 г.⁵ предусмотрено обязательное наличие у оценщика (физического лица) документа об образовании, подтверждающего получение профессиональных знаний в области оценочной деятельности в соответствии с образовательными программами высшего профессионального образования, дополнительного профессионального образования или программами профессиональной переподготовки специалистов в области оценочной деятельности.

В зарубежном законодательстве четко и подробно установлены порядок и требования допуска лиц к проведению землеустроительных работ. Так, в соответствии со ст. 48 Закона Литовской Республики о земле⁶ частным землемером может быть лицо, имеющее высшее специальное образование или образование верхнего уровня, получившее в установленном порядке лицензию на осуществление геодезических, топографических работ и разрешение на выполнение работ по государственному землеустройству.

В Германии, чтобы получить статус *техника-геодезиста*, необходимо иметь аттестат об окончании основной или реальной школы или гимназии и пройти профессиональное трехлетнее обучение (так называемое ученичество “Azubi”)⁷. Для осуществления деятельности в технической области как частных предпринимательств, так и государственных учреждений или собственной геодезической фирмы требуется наличие квалификации “*инженер отраслевого вуза*” (“Diplom-Ingenieur (FH)”), которая присваивается после четырех лет обучения в отраслевом вузе. Чтобы стать *государственным служащим геодезической технической службы повышенного уровня* продвижения по карьере в государственном управлении (геодезист-инспектор, старший инспектор и т.п.) необходимо пройти дополнительную подготовку (один год) с испытательным сроком. Задачи среднего руководящего уровня в геодезических фирмах (инженерных бюро и т.п.)

вправе решать лицо, имеющее квалификацию – “*инженер*” с дополнением “*Univ.*” – “*университет*”⁸. Для руководящей деятельности в частном предпринимательстве и государственной структуре геодезического дела следует иметь квалификацию “*ассессор геодезического дела*”, которая присваивается по результатам следующей ступени обучения – геодезического референдарата (два года). Ассессор геодезического дела вправе после прохождения практики (год) и сдачи государственного экзамена получить лицензию “*Общественноназначенного лицензированного инженера-геодезиста*”⁹ и выполнять суверенные и технические геодезические задачи.

В Австрии межеванием земель занимаются гражданские инженеры. В соответствии с Федеральным законом “О гражданских инженерах”¹⁰ гражданский инженер – это частное лицо (а не компания), профессионально работающее в сфере технических, естественных наук или горном деле как самостоятельно работающий специалист. Гражданский инженер действует на основании лицензии, для получения которой необходимо иметь диплом Технического университета (“Diplom-Ingenieur”), определенный практический опыт (минимум три года работы в качестве сотрудника в сфере гражданского инжиниринга после получения диплома) и сдать экзамен на должность гражданского инженера. Важно отметить, что официальные документы, принятые гражданскими инженерами, имеют равную юридическую силу с документами, принятыми органами исполнительной власти.

В Чехии, Швейцарии, Франции, Австралии межевание земель могут осуществлять частные землемеры, которые должны получить лицензию. Требования к уровню профессиональных знаний в этих странах также очень высоки и строги. Землемеры наряду с техническими знаниями должны быть соответственно юридически подготовлены, поскольку при определении границ земельного участка они определяют пределы распространения права собственности или других прав гражданина, юридического лица, муниципалитета, штата или провинции. Они устанавливают границы сервитутов, таких, например, как “право прохода” для лиц, проживающих на соседних участках, или право муниципалитета на прокладку на земельном участке, принадлежащем тому или иному лицу, подземных или иных коммуникаций. В графической кадастровой документации, в том числе и на кадастровых планах, они отображают границы зон, в пределах которых на использование земель наложено то или иное ограничение, например, запрет на строительство промышленных объектов в водоохранной зоне. Для осуществления работ по межеванию земель, находящихся в муниципальной собственности или в собственности государства, например, при отводе земельных участков для

⁸ Специализация обучения в университете (или в техническом высшем учебном заведении не идентичном отраслевому вузу) называется “геодезия, геодезическое дело” и обучение длится от 4,5 до 6 лет.

⁹ В Германии в целях защиты собственности в системе регистрации (поземельной книге и картографического описания) в кадастре заняты только государственные служащие. В какой форме и где возможна работа частных предпринимателей устанавливается специальными законами.

¹⁰ См.: Bundesgesetz ueber Zivilttechniker // BGBI. 1994. № 156; 1997. № 86; 2001. № 136.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

⁶ См.: Ведомости Литовской Республики. 1994. № 34–620.

⁷ См.: Кертшер К. Школьное образование и профессиональное обучение геодезической специальности // Роль, функции и устройство Системы обеспечения прав собственности и менеджмента земель. ЛАРИС-Семинар 1999. С. 86–89.

общественных целей, землемеру необходимо обладать знаниями как в области геодезии, так и в области земельного права, а также иметь представление о планировании развития территории.

Предъявление к землемерам вышеназванных требований связано с наделением их большими юридическими полномочиями. Так, в Швеции землемер при формировании земельных участков выполняет все работы, начиная с измерения участка, выноса его границ на местность путем установления соответствующих межевых знаков, привязкой их к государственной геодезической сети и заканчивая выдачей владельцу документов об учете участка в кадастре. При этом он не согласовывает свои действия ни с органами архитектуры, ни с пожарной или экологической службами, ни с органами санитарно-эпидемиологического контроля, поскольку он владеет соответствующими знаниями в данном деле и умеет их использовать в своей работе. Решение, которое принимает землемер, может быть оспорено только в суде.

Во многих странах при решении споров, связанных с прохождением границ участков, записи землемеров, осуществляемые ими при проведении работ на местности, имеют силу доказательств в суде. В Австрии, например, границы, установленные землемерами и занесенные в так называемый кадастр границ, являющийся составной частью земельного кадастра, приобретают статус неоспоримых и не могут быть изменены даже по решению суда.

Таким образом, анализ зарубежного законодательства показал, что к лицам, выполняющим общественно-значимые функции, предъявляются требования о наличии высокого уровня квалификации: высшего образования и практического опыта работы. Эти требования строго соблюдаются и контролируются.

В отечественном законодательстве согласно положениям Закона о кадастре, в частности ст. 38, кадастровый инженер должен обладать знаниями как в области геодезии, так и в области гражданского, земельного, лесного, водного, градостроительного законодательства.

В связи с этим, учитывая, что норма Закона о кадастре, о наделении органа нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений полномочиями по определению специальности, которой должен обладать кадастровый инженер, не соответствует положениям Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г.¹¹, редакцию п. 2 ч. 2 ст. 29 Закона о кадастре необходимо изменить, изложив его в следующей редакции: *«наличие высшего образования в области землеустройства или геодезии, а также знаний в области юриспруденции, подтвержденных документом об образовании, полученным по результатам обучения в соответствии с образовательными программами профессиональной переподготовки специалистов в области юриспруденции»*.

¹¹ См., например: пункт 5 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г., предусматривающий введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области (см.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228).

Основания аннулирования квалификационного аттестата, установленные ч. 7 ст. 29 Закона о кадастре, также должны быть изменены.

Так, согласно п. 4 ч. 7 ст. 29 Закона о кадастре квалификационный аттестат аннулируется в случае принятия неоднократно в течение календарного года органом кадастрового учета решения об отказе в осуществлении кадастрового учета по основаниям, связанным с грубым нарушением кадастровым инженером требований, установленных Законом о кадастре, к выполнению кадастровых работ или оформлению соответствующих документов, подготовленных в результате таких работ. Однако Закон о кадастре не предусматривает, какие основания отказа в осуществлении кадастрового учета связаны с грубыми нарушениями, а какие – в законе не установлены. Кроме того, в Законе отсутствует определение понятия «грубое нарушение». При таких условиях данная норма создает предпосылки для злоупотреблений со стороны должностных лиц органа кадастрового учета. Злоупотребления тем более прогнозируемы, если при этом представители названного органа будут включены в состав квалификационных комиссий.

Пункт 5 ч. 7 ст. 29 Закона о кадастре в качестве основания для аннулирования квалификационного аттестата предусматривает непредставление кадастровым инженером в орган кадастрового учета или соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации уведомления об изменении сведений, указанных в п. 1, 2, 3 или 4 ч. 2 ст. 30, или уведомления о выбранной форме организации своей кадастровой деятельности (в качестве индивидуального предпринимателя или в качестве работника юридического лица на основании трудового договора с таким юридическим лицом). В данном случае имеет место несоразмерность правонарушения и меры наказания (например, неуведомление об изменении даты рождения (!) влечет за собой фактически лишение права на занятие кадастровой деятельностью в течение как минимум одного года). Представляется, что за такого рода правонарушения достаточно будет установить ответственность в виде административного штрафа.

Следует отметить, что в случае последующего изменения кадастровым инженером формы организации своей деятельности он не обязан сообщать об этом ни в орган, выдавший ему квалификационный аттестат, ни в орган кадастрового учета.

Таким образом, из пяти оснований для аннулирования квалификационного аттестата целесообразно оставить три: заявление кадастрового инженера, представление подложных документов, наличие вступившего в законную силу судебного решения.

Важно подчеркнуть, что в соответствии со ст. 71 Земельного кодекса РФ и Положением о государственном земельном контроле, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г.¹², Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному контролю осуществляют функции государственного земельного контроля в отношении всех лиц, в том числе граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государствен-

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 47. Ст. 4919.

ной власти и местного самоуправления. При этом Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет государственный земельный контроль в отношении земельных участков как объектов гражданского оборота. Согласно Указу Президента РФ от 25 декабря 2008 г.¹³ Федеральная регистрационная служба переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, которой с 1 марта 2009 г. переданы функции упраздненных агентств: Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и Федерального агентства картографии и геодезии¹⁴. Поэтому целесообразно наделить полномочиями по контролю за деятельностью кадастровых инженеров и их саморегулируемых организаций вновь образованную Федеральную службу. При этом должностные лица указанного государственного органа должны быть наделены полномочиями по составлению подлежащих рассмотрению судом протоколов об административном правонарушении.

Аннулирование квалификационных аттестатов кадастровых инженеров, за исключением случая аннулирования по заявлению самого кадастрового инженера, должно осуществляться решением суда, что позволит более объективно и обосновано подходить к данному вопросу, тем более что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁵ (ст. 14.35) уже предусматривает ответственность за нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности.

Следует обратить внимание на тот факт, что уже на протяжении достаточно длительного периода нормы Закона о кадастре, касающиеся формирования квалификационной комиссии органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, проведения аттестации на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, выдачи квалификационных аттестатов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, не могут быть реализованы. Основная причина в том, что до настоящего времени состав и порядок работы квалификационной комиссии, перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о получении квалификационного аттестата, порядок выдачи квалификационных аттестатов, программы квалификационных экзаменов, порядок их проведения, форма квалификационного аттестата нормативными актами органа нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений, не установлены. В результате лица, желающие работать в качестве кадастровых инженеров, не могут реализовать свое законное право на осуществление кадастровой деятельности.

Еще одной новеллой Закона о кадастре является создание саморегулируемых организаций в сфере кадастровой деятельности. 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 данных стандартов и правил¹⁶. Саморегулируемые организации – некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных Федеральным законом “О саморегулируемых организациях” и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Следует отметить, что создание саморегулируемых организаций предусмотрено федеральными законами и в иных сферах деятельности: например, арбитражного управления, оценочной деятельности, рекламы, в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства¹⁷.

Важно подчеркнуть, что отечественное законодательство предусматривает создание саморегулируемых организаций в основном на добровольной основе. Среди созданных на таком принципе организаций заслуживает внимания деятельность саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг: Профессиональной Ассоциации Регистраторов, Трансфер-Агентов и Депозитариев (ПАРТАД); Национальной ассоциации участников фондового рынка (НАУФОР). Данные саморегулируемые организации, на основании аккредитации в Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР), осуществляют аттестацию специалистов финансовых рынков; разрабатываемые ими документы рекомендуются ФСФР для использования участниками финансовых рынков¹⁸. Следует также отметить деятельность Российской гильдии риэлторов. В условиях отмены лицензирования риэлторской деятельности в 2002 г. Гильдия создала добровольную систему сертификации риэлторских услуг, являющуюся одной из основных гарантий качества

¹⁶ См.: ст. 2 Федерального закона “О саморегулируемых организациях” от 1 декабря 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

¹⁷ См.: Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)” от 26 октября 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190; Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” от 29 июля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813; Федеральный закон “О рекламе” от 13 марта 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232; Федеральный закон “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 22 июля 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (Ч. 1). Ст. 3604. Также см.: Федеральный закон “Об аудиторской деятельности” от 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 15; Федеральный закон “О сельскохозяйственной кооперации” от 8 декабря 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4870; Федеральный закон “Об инвестиционных фондах” от 29 ноября 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4562; Федеральный закон “О рынке ценных бумаг” от 22 апреля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; Федеральный закон “О негосударственных пенсионных фондах” от 7 мая 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.

¹⁸ См.: www.partad.ru; www.naufor.ru.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6366.

¹⁴ Фактически в России создается единая государственная система кадастрового учета, регистрации прав на недвижимое имущество и формирования базовых пространственных данных.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

данных услуг, ведения социально-ориентированного бизнеса. Данная система сертификации оценивает качество предоставляемых услуг организациями, работающими на рынке недвижимости, как входящих, так и не входящих в Российскую гильдию риэлторов¹⁹.

Практика деятельности саморегулируемых организаций, основанных на обязательном членстве, в частности, саморегулируемых организаций арбитражных управляющих свидетельствует о ненадлежащем исполнении ими функции контроля за деятельностью своих членов²⁰.

В соответствии со ст. 34 Закона о кадастре кадастровые инженеры вправе создавать на добровольной основе некоммерческие объединения в форме некоммерческого партнерства, основанного на членстве кадастровых инженеров. Согласно положениям Закона о кадастре и Федерального закона "О саморегулируемых организациях" саморегулируемые организации кадастровых инженеров могут объединять лиц с разным организационно-правовым статусом; исключение из членов саморегулируемой организации не несет для кадастрового инженера негативных последствий в виде аннулирования квалификационного аттестата.

Во многих зарубежных странах частные землемеры и фирмы осуществляют свою деятельность под контролем уполномоченного государственного органа, часто это – тот же орган, который выдает лицензии, и, в случае нарушения правил, норм или технологий, лицензия может быть отозвана. В целях обеспечения соблюдения единых норм и стандартов такие органы издают специальные инструкции, которые периодически пересматриваются, что обусловлено стремительным развитием технологии работ по межеванию земель, а также изменением нормативной и правовой базы, регламентирующей деятельность в области кадастра, в том числе и в области межевания земель. Все это требует постоянного совершенствования знаний землемеров, выполняющих межевые работы для государственных нужд, а именно для целей ведения земельного кадастра.

Поддержание профессиональных знаний и навыков на уровне, соответствующем требованиям времени, обеспечивается во многих странах объединением частных землемеров в ассоциации, так, например, в Австралии действует Совет по регистрации землемеров. Большинство подобных организаций создаются на добровольной основе, в частности, Союз Общественноназначенных лицензированных инженеров-геодезистов в Германии²¹, Американский конгресс по съемке и картографии (ACSM), Национальная Ассоциация профессиональных землемеров (NSPS), Ассоциация Землемеров Невады в США²². В Австрии

гражданские инженеры являются членами Палаты Архитекторов и Инженеров на обязательной основе. Дисциплинарное взыскание, наложенное данной саморегулируемой организацией, является одним из оснований отзыва или прекращения действия лицензии гражданского инженера. Следует отметить, что гражданские инженеры различной специализации создали также профессиональные ассоциации на добровольной основе, такие как Австрийская Геодезическая Ассоциация.

Основными функциями в сфере регулирования землеустроительной деятельности профессиональными объединениями в зарубежных странах являются:

представление интересов частных землемеров в их отношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления;

осуществление экспертизы нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения, землеустроительную, геодезическую и картографическую деятельность;

разработка и установление обязательных для выполнения всеми участниками ассоциации правил и стандартов предпринимательской деятельности и деловой этики;

содействие совершенствованию программ преподавания в высших учебных заведениях, повышение технологических знаний и профессиональной философии персонала землеустроительных организаций;

установление требований к профессии (профессиональная квалификация, фактический опыт в условиях ответственного выполнения землеустроительных и геодезических работ);

информационная деятельность, проведение семинаров, конференций, оказание содействия в подготовке специальных статей, монографий, брошюр, обзоров книг и других публикаций;

создание конкурентной среды на рынке землеустроительных работ, обеспечение добросовестной конкуренции;

контроль над соблюдением правил и стандартов участниками Ассоциации;

регулирование лицензионной деятельности (выдачи, приостановления действия и аннулирования лицензий);

международное сотрудничество в области геодезии, картографии и землеустройства.

В странах, где лицензирование землеустроительной деятельности отсутствует, этот механизм регулирования заменяет членство в профессиональном объединении. Чтобы быть принятым в такое объединение необходимо иметь соответствующее специальное образование, определенный период практической работы по такой специальности, сдать экзамен на соответствие требованиям или получить рекомендации от нескольких членов Объединения (гарантов). Лицо, принятое в объединение, получает право на открытие самостоятельного бюро по землеустройству. При этом профессиональная деятельность должна быть обязательно застрахована. Нарушителя правил деловой этики, исполнителя работ с неприемлемым качеством в установленном порядке исключают из членов объединения и он теряет право на работу либо на основании нормы закона, либо в результате извещения всех потребителей товаров, услуг об изгнании из членов общества.

¹⁹ См.: www.rgr.ru.

²⁰ См.: Герасимов А.А. О саморегулируемых организациях арбитражных управляющих // Хозяйство и право. 2008. № 6. С. 85.

²¹ См.: www.bdvi.de.

²² См.: Устав и Уставные нормы Американского конгресса по съемке и картографии (Constitution and Bylaws – American Congress of Surveying and Mapping); Уставные нормы Национальной Ассоциации профессиональных землемеров (Bylaws of the National Society of Professional Surveyors); Устав и Уставные нормы Ассоциации Землемеров Невады (Constitution and Bylaws of the Nevada Association of land surveyors). Перевод выполнен Центром ЛАРИС для Российской Ассоциации частных землемеров.

В России, как отмечают представители Российской Ассоциации частных землемеров, “существующая практика... препятствует развитию малого и среднего бизнеса в сфере кадастровой деятельности... вынуждает добросовестных кадастровых инженеров отказываться от оказания услуг гражданам”²³. По мнению первого вице-президента Российской ассоциации частных землемеров В.В. Алакоза, саморегулирование в сфере кадастровой деятельности не введено, кадастровая деятельность полностью регулируется государством²⁴.

Однако, развивая институты саморегулирования, не следует забывать, что, как справедливо отмечает В.Ф. Яковлев, частные интересы не могут быть обеспечены и защищены в отсутствие эффективного публично-правового регулирования²⁵.

Поэтому в целях соблюдения законности и поддержания правопорядка в сфере земельных отношений, развития института саморегулирования в сфере кадастровой деятельности необходимо внести изменения в Закон о кадастре, предусматривающие, что:

во-первых, квалификационный аттестат может выдаваться как кадастровому инженеру, зарегистриро-

ванному в качестве индивидуального предпринимателя, так и саморегулируемой организации кадастровых инженеров;

во-вторых, лицо, осуществляющее кадастровую деятельность в качестве работника юридического лица на основании трудового договора с таким юридическим лицом, должно в обязательном порядке быть членом саморегулируемой организации и действовать на основании квалификационного аттестата, полученного соответствующей саморегулируемой организацией;

в-третьих, исключение лица, осуществлявшего кадастровую деятельность на основании квалификационного аттестата, полученного соответствующей саморегулируемой организацией, из числа членов саморегулируемой организации, автоматически прекращает право данного лица на указанную деятельность;

в-четвертых, контроль за саморегулируемыми организациями в сфере кадастровой деятельности и кадастровыми инженерами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей и не являющимися членами саморегулируемой организации, осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области государственного геодезического надзора и государственного земельного контроля.

Таким образом, данные предложения не только позволят саморегулированию в сфере кадастровой деятельности стать действенным рычагом успешной реализации административной реформы, но и будут способствовать снижению уровня коррупции в сфере земельных отношений.

²³ См.: www.rachz.ru/neposledovatelnoe_razobhsenhye.html.

²⁴ См.: Алакоз В.В. О саморегулировании в сфере кадастровой деятельности // Доклад на парламентских слушаниях “Правовые аспекты становления саморегулирования в различных отраслях экономики” 14 апреля 2008 г. // www.rachz.ru/parl_slusch_14_04_2008.html.

²⁵ См.: Яковлев В.Ф. Экономика, право, суд. М., 2003. С. 145–215.