

Институциональный фактор развития рынка кадастровых услуг

Улицкая Н. Ю., Акимова М.С., Прушиновская Е.И.

Пензенский государственный университет архитектуры и строительства

Аннотация: В статье рассмотрена динамика развития института кадастровых инженеров, выделены основные проблемы и перспективы развития кадастровых услуг, обосновано, что основополагающим фактором влияния на рынок кадастровых услуг является правовое регулирование и организация системы взаимодействия кадастровых инженеров с организациями по учету и регистрации недвижимости (Росреестр и подведомственные учреждения).

Ключевые слова: правовое регулирование, кадастровый инженер, рынок кадастровых услуг, взаимодействие.

THE INSTITUTIONAL FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF CADASTRAL SERVICES MARKET

Abstract: The article deals with the dynamics of development of the institution of cadastral engineers identified the main problems and prospects of development of cadastral services, proved that the fundamental factor of influence on the market of cadastral services is the legal regulation and organization of system of interaction of cadastral engineers with organizations in accounting and real estate registration (Rosreestr and subordinate agencies).

Keywords: legal regulation, cadastral engineer, market cadastral services, interaction.

В последнее время исследователи все больше обращаются к эволюционно-институциональной теории, применяя ее ко многим сферам народного хозяйства. Так, в работе Р.В. Василенко выделены институциональные факторы, влияющие на развитие рынка жилья [5], О.Л. Ким рассматривает институциональные факторы, в целом способствующие экономическому развитию регионов [6]. Интересной является мысль Т.Н. Сыроваткиной о том, что институциональное развитие в настоящее время опирается на знания, компетенции, профессионализм субъектов, наполняющих институты [9]. Подобной точки зрения придерживается В.А. Павлова [8], применяя компетентностный подход к институту кадастровых инженеров. С позиции правового регулирования кадастровой сферы подходит к теме институционального наполнения рынка кадастровых услуг Л.В. Усович [11].

Нами институциональный фактор рассматривается как система формальных организаций на рынке кадастровых услуг и правовых актов, регулирующих кадастровые отношения. К формальным организациям рынка кадастровых услуг отнесены:

- 1) Росреестр, состоящей из центрального аппарата, подведомственного Министерству экономического развития РФ, территориальных органов по субъектам страны.
- 2) ФГУ «ЗКП Росреестра», состоящее из центрального аппарата, подведомственного Росреестру, филиалов по субъектам страны.
- 3) ФГБУ «Федеральный научно-технический центр геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных», состоящее из центрального аппарата, подведомственного Росреестру, филиалов по субъектам страны.
- 4) ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» состоящее из центрального аппарата, подведомственного Росреестру, филиалов по субъектам страны.
- 5) Институт кадастровых инженеров, организующих свою деятельность как индивидуальные предприниматели или работники юридических лиц, и их профессиональные объединения [10].

Рассмотрим подробнее кадастровых инженеров. По нашему мнению, *кадастровый инженер* – это менеджер, способствующий формированию товарной формы объектов недвижимости, оказывающий кадастровые услуги, который является специалистом широкого профиля в области земельно-имущественных отношений; имеющий базовое образование, например землеустроителя, картографа, топографа и т.п.; обладающий знаниями в области юриспруденции, градостроительства, информатики, строительства, лесоустройства, энергетики, экономики, маркетинга и пр. При этом требования к работе кадастрового инженера постоянно повышаются, что способствует повышению его квалификации и ответственности. Полномочия кадастрового инженера также расширяются, теперь он самостоятельно проводит правовую экспертизу документов, являющихся основанием для проведения кадастровых работ.

Всего в России к концу 2016 г. зарегистрировано 39 423 кадастровых инженера, из них осуществляют кадастровые услуги 36 099 [7]. Емкость рынка кадастровых услуг значительная, что подтверждается данными, приведенными на рис. 1.



Рис. 1. Емкость рынка кадастровых услуг в России в 2015 г. (составлено по данным [7])

В табл. 1 приведен результат анализа факторов, способствующих и тормозящих развитие рынка кадастровых услуг.

Таблица 1. Факторы рынка кадастровых услуг

Положительные факторы	Отрицательные факторы
<p>1. Государство побуждает собственников недвижимости ее оформлять. Т.е. с 2018 г. владельцы участков с неустановленными границами не смогут осуществлять с ними сделки. Всего участков с уточненными границами 49 %, участков без границ 51 % (24,4 млн участков).</p> <p>2. Осуществление сделок и решение земельных споров требуют участия кадастрового инженера.</p> <p>3. Расширение комплекса кадастровых услуг.</p> <p>4. Кадастровые инженеры приобретают современное геодезическое оборудование, повышая точность кадастровых</p>	<p>1. Потребители кадастровых услуг пока еще не понимают значения кадастровой деятельности.</p> <p>2. Не развит информационный механизм, раскрывающий информацию о рынке, знакомящий потребителей с кадастровыми инженерами и результатами их деятельности.</p> <p>3. Слабо развиты механизмы конкуренции на рынке земли и недвижимости.</p> <p>4. Потребителей настораживает сложность терминологии законодательства и процессов оформления объектов недвижимости и прав на них.</p> <p>5. Жесткое регулирование цен на кадастровые работы.</p> <p>6. Кадастровые инженеры как субъекты малого предпринимательства активно принимают участие в государственных закупках. Но, к сожалению, зачастую государственный заказчик проводит торги в виде электронных аукционов, где единственным критерием является цена контракта, в результате выигрывают организации, которые снижают цены до 50-70 %, не имеющие в штате квалифицированных кадастровых инженеров, со слабой материально-технической базой.</p>

работ	7. Зачастую кадастровые инженеры не выдерживают предъявляемых требований и уходят из профессии, в последнее время наметилась тенденция текучести кадров.
-------	--

Составлено авторами по результатам анализа.

Теперь рассмотрим правовые акты, регулирующие рынок кадастровых услуг. В последние годы приняты десятки законов, регулирующих деятельность кадастровых инженеров и предназначенных для развития рынка кадастровых услуг. Правовую основу регулирования кадастровых отношений составляют Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, ряд федеральных законов и нормативно-правовых актов. Однако последние новеллы законодательства в большей мере направлены на сокращение численности кадастровых инженеров и усложнение барьеров по вхождению на рынок кадастровых услуг новых профессионалов.

Так, механизм сокращения кадастровых инженеров четко прописан в Федеральном законе от 30 декабря 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» (далее – ФЗ-452) [1]. Согласно ему, кадастровые инженеры осуществляют кадастровую деятельность в установленном Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее ФЗ О ГKN) порядке с 1 июля 2016 года. При этом до 1 декабря 2016 года кадастровую деятельность наряду с кадастровыми инженерами были вправе осуществлять лица, имевшие на день вступления в силу рассматриваемого закона действующие квалификационные аттестаты кадастрового инженера». Но, в ст. 29 ФЗ О ГKN сказано, что кадастровым инженером признается физическое лицо, являющееся членом саморегулируемой организации кадастровых инженеров» (далее – СРО) [2]. Таким образом, получается, что после 1 июля 2016 года кадастровый инженер – только тот, кто вступил в СРО. Поэтому к концу 2016 г. произошло существенное сокращение численности действующих кадастровых инженеров, которые были вынуждены уйти с рынка кадастровых услуг. При этом до 1 января 2020 года на них не распространяются новые требования к образованию кандидатов в кадастровые инженеры, то есть до этой даты тем, кто имеет среднее профессиональное образование, не придется получать высшее образование, а тем, кто имеет высшее, но непрофильное образование, – проходить профессиональную переподготовку. Положения же об обязательной стажировке и необходимости сдачи теоретического экзамена для подтверждения наличия необходимых для осуществления кадастровой деятельности профессиональных знаний к имеющим квалификационные аттестаты кадастрового инженера лицам вообще не применяются.

Что касается урегулирования этапа стажировки будущего кадастрового инженера, то он тоже нацелен на усложнение процедуры. Получается, что претенденту необходимо будет 2 года проработать в качестве стажера, прежде чем быть допущенным до квалификационного экзамена. При этом, стажировку и экзамен должен оплачивать работодатель. Следовательно, от работодателей будет зависеть воспроизводство кадастровых инженеров, что противоречит законам свободной конкуренции.

Для вступления в члены СРО кадастровых инженеров физические лица должны соответствовать большому количеству обязательных требований (которые усложнились, по сравнению с редакцией ФЗ О ГKN от 2008 г.): наличие российского гражданства; 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 (далее – стажировка); сдача теоретического экзамена, подтверждающего наличие профессиональных знаний, необходимых для осуществления кадастровой деятельности; отсутствие наказания в виде дисквалификации за нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности, предусмотренное Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с вступившим в законную силу решением суда; отсутствие непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления; наличие действующего договора обязательного страхования гражданской ответственности кадастрового инженера и т.д.

Вступить кадастровый инженер может не в любые СРО, а в те, сведения о которых внесены в соответствующий государственный реестр. Для включения в реестр СРО организация должна иметь не менее 700 членов, соответствующие органы управления (их полномочия прописаны в ст. 30.1 ФЗ О ГКН), а также утвержденные стандарты осуществления кадастровой деятельности и правила профессиональной этики кадастровых инженеров.

Согласно ст. 303 ФЗ-452 национальное объединение – некоммерческая организация, которая создана СРО кадастровых инженеров, зарегистрирована в государственном реестре саморегулируемых организаций кадастровых инженеров и членами которой являются более пятидесяти процентов СРО кадастровых инженеров, включенных в государственный реестр [1]. Получается, что организация национального объединения может быть под угрозой, поскольку может не набраться необходимое количество СРО. Кроме того, процесс становления национального объединения требует времени, поэтому какой-то период будет характеризоваться неопределенностью и хаосом при появлении стажеров, которые через два года смогут претендовать на кадастрового инженера. А при этом национальное объединение обязано проводить экзамен в целях подтверждения наличия у претендента профессиональных знаний, необходимых для осуществления кадастровой деятельности, в форме тестирования с применением автоматизированной информационной системы – т.е. только от него зависит будущая количественная и качественная динамика кадастровых инженеров.

Новшества коснулись и юридической ответственности кадастровых инженеров. Так, согласно ФЗ-452 кадастровый инженер при наличии вины несет ответственность, а убытки, причиненные действиями (бездействием) кадастрового инженера заказчику кадастровых работ, подлежат возмещению за счет страхового возмещения по договору обязательного страхования гражданской ответственности кадастрового инженера [1]. Из этого следует обязательность страхования и, соответственно, дополнительные расходы кадастрового инженера.

Механизм взаимодействия кадастровых инженеров с представленными ранее институтами прописан в нормативно-правовых актах [3, 4]. Предложенный сверху механизм взаимодействия во многом упрощает деятельность кадастровых инженеров, но и требует дополнительных расходов. В частности, механизм обеспечивает кадастровому инженеру предоставление следующих услуг: предварительную автоматизированную проверку межевого и технического планов; предварительную автоматизированную проверку карт-планов территории, актов обследования; временное хранение указанных документов в электронном хранилище, но не более трех месяцев. За использование личного кабинета взимается плата. Размер такой платы, порядок ее взимания и возврата устанавливаются органом нормативно-правового регулирования [3, 4]. Предполагается, что внедрение сервиса «Личный кабинет кадастрового инженера» будет способствовать сокращению ошибок кадастровых инженеров.

Таким образом, анализ институциональных факторов показал, что наступила активная фаза этапа развития института кадастровых инженеров. Появилась сложная многоуровневая система, которая определяет условия деятельности кадастрового инженера. Видится, что перспективы развития рынка кадастровых услуг возможны при повышении престижа профессии, повышении профессионального уровня кадастровых инженеров, повышении качества предоставляемых услуг, активного участия профессионального сообщества в законотворческой деятельности, усилении роли кадастрового инженера в системе кадастрового учета и регистрации права.

Список литературы:

1. Федеральный закон РФ от 30.12.2015 № 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». – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2016).
2. Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». – URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 19.11.2016).
3. Распоряжение Правительства РФ от 28.06.2013 № 1101-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 – 2019 годы)». – URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 22.11.2016).
4. Приказ Министерства экономического развития РФ от 28 декабря 2015 г. № 997 «Об утверждении порядка взимания и возврата платы за использование кадастровым инженером электронного сервиса «личный кабинет кадастрового инженера», а также размеров такой платы». – URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 02.12.2016).
5. *Василенко Р.В.* Институциональные факторы детерминации инфраструктуры обеспечения развития регионального рынка доступного жилья // Проблемы современной экономики. 2015. N 3 (55). – URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=5527> (дата обращения: 01.12.2016 г.).
6. *Ким О.Л.* Институциональные факторы экономического развития регионов // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2012. № 1 (11). С. 87–94.
7. Официальный сайт Росреестра. - URL: <https://rosreestr.ru/> (дата обращения: 03.12.2016).
8. *Павлова В.А.* Состояние и перспективы развития института кадастровых инженеров в России (на примере Ленинградской области) // Имущественные отношения в РФ. 2014. № 7 (154). С.6-13.
9. *Сыроваткина Т.Н.* Факторы институционального развития экономики, основанной на знаниях // Вестник ОГУ. 2014. №4 (165). С 221–225.
10. *Улицкая Н.Ю., Акимова М.С.* Правовое обеспечение землеустройства и кадастра: учебное пособие. Пенза: ПГУАС, 2015.
11. *Усович Л.В.* Некоторые аспекты регулирования кадастровой деятельности в контексте проводимой реформы системы государственной регистрации и кадастрового учета // Имущественные отношения в РФ. 2015. № 6 (165). С. 36–45.