



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
РЕГИСТРАЦИИ, КАДАСТРА И КАРТОГРАФИИ
(РОСРЕЕСТР)

ПРИКАЗ

Москва

28 ИЮНЯ 2019г

№ 17/0263

О результатах обобщения практики осуществления в 2018 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора)

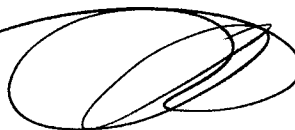
В целях обеспечения единства практики применения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и пунктом 34 общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2018 г. № 1680, п р и к а з ы в а ю:

1. Управлению государственного геодезического и земельного надзора (Дмитриев Ю.Е.), Управлению по контролю и надзору в сфере саморегулируемых организаций (Соколова М.Г.), Управлению кадастровых работ и землеустройства

(Харитов М.Д.), руководителям территориальных органов Росреестра довести до сведения сотрудников, осуществляющих функции по государственному контролю (надзору), результаты обобщения практики осуществления в 2018 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного контроля (надзора) согласно приложению к настоящему приказу.

2. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителя руководителя М.С. Смирнова.

Заместитель Министра экономического
развития Российской Федерации —
руководитель Росреестра



В.В. Абрамченко

ПРИЛОЖЕНИЕ
к приказу Федеральной службы
государственной регистрации,
кадастра и картографии
от «28» ИЮНЯ 2019 г. № П/0263

**Обобщение практики осуществления в 2018 году Федеральной службой
государственной регистрации, кадастра и картографии
государственного контроля (надзора)**

I. Обобщение практики осуществления государственного земельного надзора

Общие положения

Предметом проверок при осуществлении государственного земельного надзора является соблюдение в отношении объектов земельных отношений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность.

Объектами государственного земельного надзора являются юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане, обладающие правами на земельные участки, а также использующие земельные участки.

Кроме того, объектами государственного земельного надзора являются федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, осуществляющие функции по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

При осуществлении государственного земельного надзора Росреестр осуществляет надзор за соблюдением:

а) требований законодательства о недопущении самовольного занятия земельного участка или части земельного участка (в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законом прав на такой земельный участок);

б) требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность;

в) требований законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;

г) требований законодательства, связанных с обязательным использованием в течение установленного срока земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях;

д) требований земельного законодательства органами государственной власти и органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

е) требований законодательства, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Штатная численность должностных лиц Росреестра, уполномоченных осуществлять государственный земельный надзор, по состоянию на 31 декабря 2018 г. составляла 2899 человек.

В 2018 году Росреестром в рамках государственного земельного надзора проведено 213,5 тыс. проверок и более 92,3 тыс. административных обследований.

В результате проведенных проверочных мероприятий выявлено 156,1 тыс. нарушений законодательства Российской Федерации, из которых 133,1 тыс. составили нарушения требований, установленных земельным законодательством. К административной ответственности привлечено 78 тыс. правонарушителей. Кроме того, в 2018 году проведено 972 проверки деятельности органов местного самоуправления по вопросам предоставления земельных участков, в ходе которых выявлено 1393 нарушения.

***Наиболее часто встречающиеся случаи
нарушения обязательных требований***

Наиболее часто встречающимися случаями нарушения обязательных требований являются:

использование земельного участка без предусмотренных законодательством прав (статья 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, статья 25 Земельного кодекса Российской Федерации) – 52,3%;

использование земельных участков на основании прав, возникших в силу закона, но не зарегистрированных в установленном порядке (статья 26 Земельного кодекса Российской Федерации), – 34,2%;

использование земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием (статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации) – 8,7%;

неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества (статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации), – 4,3%.

Основными причинами, способствующими нарушению обязательных требований, связанных с самовольным занятием земельных участков, являются:

получение материальной выгоды и конкурентных преимуществ за счет уклонения от уплаты земельного налога, арендных платежей за пользование землей, а также затрат на приобретение земельного участка в собственность на основании договора купли-продажи;

незнание о наличии нарушения в связи с непроведением кадастровых работ, отсутствием сведений о местоположении границ земельного участка и его фактической площади.

Причиной нарушения обязательных требований, выразившихся в использовании земельного участка при отсутствии зарегистрированного права на земельный участок, является отсутствие в законодательных актах Российской Федерации срока, в течение которого необходимо осуществить государственную

регистрацию возникшего права на земельный участок, а также нежелание правообладателей нести затраты на проведение кадастровых работ и подачу документов для государственной регистрации права.

Причинами, способствующими совершению правонарушений, связанных с использованием земельных участков не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием, являются:

получение материальной выгоды и конкурентных преимуществ за счет более низкой кадастровой стоимости земельных участков в сравнении с кадастровой стоимостью земельного участка в случае приведения вида разрешенного использования в соответствие с фактическим использованием;

ограничения в изменении вида разрешенного использования земельного участка, установленные документами градостроительного зонирования.

Нарушения, выразившиеся в неиспользовании земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, совершаются, как правило, по причине отсутствия денежных средств на строительство.

Различные подходы к применению обязательных требований и иные проблемные вопросы применения обязательных требований

Выявление при проведении проверки в рамках осуществления государственного земельного надзора размещения объекта капитального строительства на земельном участке, на котором не допускается размещение такого объекта в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и (или) установленными ограничениями использования земельных участков.

Пунктом 10 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что в случае выявления при проведении проверки в рамках осуществления государственного земельного надзора факта размещения объекта капитального строительства на земельном участке, на котором не допускается размещение такого объекта в соответствии с разрешенным использованием

земельного участка и (или) установленными ограничениями использования земельных участков, в срок не позднее пяти рабочих дней со дня окончания проверки должностное лицо, проводившее проверку, направляет в орган местного самоуправления поселения, городского округа по месту нахождения земельного участка или в случае нахождения земельного участка на межселенной территории в орган местного самоуправления муниципального района уведомление о выявлении самовольной постройки с приложением документов, подтверждающих указанный факт. Форма уведомления о выявлении самовольной постройки, а также перечень документов, подтверждающих наличие признаков самовольной постройки, утверждены приказом Минстроя России от 19 марта 2019 г. № 169/пр.

Ограничения в использовании земельных участков определяются вхождением земельного участка или его части в зону с особыми условиями использования территории. Сведения о зонах с особыми условиями использования территории вносятся в Единый государственный реестр недвижимости. Положения в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территории устанавливаются Правительством Российской Федерации, за исключением зон с особыми условиями использования территории, которые возникают в силу федерального закона (водоохранные (рыбоохранные) зоны, прибрежные защитные полосы, защитные зоны объектов культурного наследия). Зоны с особыми условиями использования территории устанавливаются, изменяются или прекращают существование на основании решений уполномоченного органа государственной власти, органа местного самоуправления.

В соответствии с частью 6.1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации со дня поступления в орган местного самоуправления уведомления о выявлении самовольной постройки, в том числе от органов государственного земельного надзора, не допускается предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в отношении земельного

участка, на котором расположена такая постройка, до ее сноса или приведения в соответствие с установленными требованиями, за исключением случаев, если по результатам рассмотрения данного уведомления органом местного самоуправления в орган, от которого поступило данное уведомление, направлено уведомление о том, что наличие признаков самовольной постройки не усматривается, либо вступило в законную силу решение суда об отказе в удовлетворении исковых требований о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями.

Кроме того, пунктом 2 статьи 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации определено, что орган местного самоуправления в срок, не превышающий 20 рабочих дней со дня получения от федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного земельного надзора, уведомления о выявлении самовольной постройки и документов, подтверждающих наличие признаков самовольной постройки, предусмотренных пунктом 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации, обязан рассмотреть указанные уведомление и документы и по результатам такого рассмотрения совершить одно из следующих действий:

1) принять решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных пунктом 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации;

2) обратиться в суд с иском о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями;

3) направить в орган или должностному лицу, от которых поступило уведомление о выявлении самовольной постройки, уведомление о том, что наличие признаков самовольной постройки не усматривается.

Результаты проверки соблюдения земельного законодательства, в ходе которой выявлен факт размещения объекта капитального строительства на земельном участке, на котором не допускается размещение такого объекта в соответствии с разрешенным использованием земельного участка

и установленными ограничениями использования земельных участков, могут быть обжалованы правообладателем земельного участка. Результаты проверки обжалуются вышестоящему должностному лицу или в суд, и решение об отмене результатов проверки принимается в соответствии с положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Использование земельного участка, предназначенного для индивидуального жилищного строительства, для размещения индивидуального жилого дома, в котором проживает собственник, и магазина (автомобильной мойки, промышленного производства).

В соответствии с Классификатором видов разрешенного использования, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2015 г. № 540, земельные участки для индивидуального жилищного строительства используются для размещения жилого дома (отдельно стоящего здания количеством этажей не более чем три, высотой не более 20 метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с проживанием в таком здании, не предназначенного для раздела на самостоятельные объекты недвижимости); выращивания сельскохозяйственных культур; размещения индивидуальных гаражей и хозяйственных построек.

Пунктом 2 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что жилое помещение предназначено для проживания граждан. Допускается использование жилого помещения для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности гражданами, проживающими в нем на законных основаниях, если это не нарушает права и законные интересы других граждан, а также требования, которым должно отвечать жилое помещение.

Таким образом, законодательство Российской Федерации определяет возможность использования земельного участка для размещения индивидуального жилого дома, в котором помещения используются проживающими на законных основаниях в нем гражданами для профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности, а помещения вспомогательного использования — для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с проживанием в таком здании.

Вместе с тем, учитывая, что магазин, автомобильная мойка, промышленное производство могут размещаться в нежилых помещениях и их размещение не обусловлено удовлетворением гражданами бытовых и иных нужд, связанных с проживанием в жилом доме, использование земельного участка для размещения индивидуального жилого дома с расположенными в нем магазином, автомойкой или промышленным производством нарушает требования, установленные статьей 42 Земельного кодекса Российской Федерации.

Проблемные вопросы организации и осуществления государственного земельного надзора

Согласование проведения внеплановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Порядок проведения проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц установлен статьей 29.2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Порядок проведения проверок деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц определен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Пунктом 4 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что при осуществлении государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных Земельным кодексом Российской Федерации.

Особенности организации и проведения внеплановых проверок при осуществлении государственного земельного надзора определены статьей 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации.

На основании вышеуказанных законодательных актов Российской Федерации внеплановые проверки деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц проводятся после согласования с прокуратурой субъекта Российской Федерации. Исключение составляет проведение внеплановой проверки после истечения одного года с момента возникновения у собственника права собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, приобретенный по результатам публичных торгов, на основании решения суда о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации.

Возможность согласования проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с прокурорами городов и районов.

Порядок проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей установлен статьей 10 Федерального закона № 294-ФЗ. Частью 7 указанной статьи установлено, что порядок согласования органом государственного контроля (надзора) с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки устанавливается приказом Генерального прокурора Российской Федерации.

Пунктом 2 порядка согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской

Федерации от 27 марта 2009 г. № 93, определено, что прокуроры (заместители) прокуроров субъектов Российской Федерации согласовывают внеплановые выездные проверки, проводимые региональными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

В то же время прокуроры городов и районов согласовывают проверки, проводимые городскими, районными либо иными территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти.

В структуру Росреестра входят региональные территориальные органы в субъектах Российской Федерации, в том числе в городах федерального значения, и один территориальный орган по федеральному округу. В структуре Росреестра не имеется городских и районных территориальных подразделений, такие подразделения имеют территориальные органы Росреестра в субъектах Российской Федерации.

На основании изложенного и в соответствии с пунктом 7 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации территориальные органы Росреестра согласовывают проведение внеплановых проверок с прокурором (заместителем прокурора) субъекта Российской Федерации, в котором находится объект земельных отношений, подлежащий проверке.

II. Обобщение практики осуществления федерального государственного надзора в области геодезии и картографии

Общие положения

Предметом проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области геодезии и картографии (далее – государственный геодезический надзор) является соблюдение субъектами геодезической и картографической деятельности законодательства Российской Федерации в сфере геодезии и картографии, наименований географических объектов.

Объектами государственного геодезического надзора являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие геодезическую и картографическую деятельность.

При осуществлении государственного геодезического надзора Росреестр осуществляет надзор за соблюдением:

а) требований к выполнению геодезических и картографических работ и их результатам, включая соблюдение установленных требований к геодезическим сетям специального назначения, в том числе сетям дифференциальных геодезических станций;

б) требований к обеспечению сохранности пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, а также пунктов геодезических сетей специального назначения, включая сети дифференциальных геодезических станций;

в) отображения государственной границы Российской Федерации и территории Российской Федерации, территорий субъектов Российской Федерации и территорий муниципальных образований на картах, планах, в официально изданных атласах в графической, фотографической и иных формах, в том числе в электронной форме;

г) установленных законодательством Российской Федерации о наименованиях географических объектов правил употребления наименований географических объектов в документах, картографических и иных изданиях, на дорожных и иных указателях;

д) порядка установления местных систем координат.

Штатная численность должностных лиц Росреестра, уполномоченных осуществлять государственный геодезический надзор, по состоянию на 31 декабря 2018 г. составляла 160 человек.

В 2018 году Росреестром в рамках государственного геодезического надзора проведено 269 проверок, в ходе которых выявлено 193 нарушения.

В результате проведенных проверочных мероприятий к административной ответственности привлечено 26 правонарушителей, наложено штрафов на общую сумму 196,0 тыс. рублей.

***Наиболее часто встречающиеся случаи
нарушений обязательных требований***

Основными нарушениями обязательных требований, допускаемыми поднадзорными субъектами, являются несоблюдение технологии проведения геодезических измерений, точности измерений, использование недостоверных исходных геодезических данных (более 80% выявленных нарушений). Административная ответственность за данные нарушения Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) не предусмотрена.

Кроме проверок в рамках административного производства на основании части 1 статьи 28.1 КоАП уполномоченными должностными лицами при непосредственном обнаружении достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, было составлено 190 протоколов, наложено штрафов на сумму 702,0 тыс. рублей.

Основные нарушения, выявляемые должностными лицами Росреестра, связаны с непредставлением уведомления о случаях повреждения (уничтожения) пунктов государственной геодезической сети в уполномоченный орган надзора правообладателями земельных участков и лицами, выполняющими геодезические работы (56% нарушений), нарушениями законодательства о наименованиях географических объектов (25% нарушений), а также повреждением (уничтожением) пунктов государственной геодезической сети (19% нарушений).

Наиболее значимые случаи причинения вреда относятся к повреждению (уничтожению) пунктов государственной геодезической сети. В 2018 году уничтожено более 300 геодезических пунктов.

Также при осуществлении государственного геодезического надзора выявлено 534 случая правонарушений, материалы по которым направлены для рассмотрения и принятия мер в уполномоченные органы государственного контроля (надзора), – органы прокуратуры (статья 14.35 КоАП), территориальные органы ФНС России (статья 14.25 КоАП), территориальные органы Росстандарта

(статья 19.19 КоАП), территориальные органы ФСБ России (по вопросам защиты государственной тайны).

Наличие различных подходов к применению обязательных требований и иные проблемные вопросы применения обязательных требований

По результатам опроса лиц, в отношении которых осуществлены проверочные мероприятия в 2018 году по направлению государственного геодезического надзора, показатель «понятность обязательных требований, обеспечивающая их однозначное толкование подконтрольными субъектами и должностными лицами Росреестра» составил 93% (в 2017 году – 90%), что в целом указывает на отсутствие проблемных вопросов применения обязательных требований.

Сведений, указывающих на наличие различных подходов к применению обязательных требований и иным проблемным вопросам применения, не выявлено.

Проблемные вопросы организации и осуществления государственного геодезического надзора

Анализ правоприменительной практики показал наличие проблем в нормативно-правовом регулировании, препятствующих эффективному осуществлению государственного геодезического надзора, а именно отсутствие определения, порядка и способов осуществления систематического наблюдения за исполнением обязательных требований в области геодезии и картографии, мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

В рамках проведения плановых проверок по государственному геодезическому надзору проверяется соблюдение организациями требований к порядку выполнения геодезических работ и их результатам: соблюдение технологии проведения геодезических измерений, соблюдение точности измерений, использование достоверных исходных геодезических данных и др. На

момент проведения проверки, как правило, рассматриваются материалы выполненных работ. Выявленные нарушения и недостатки в результатах таких работ исправлению фактически не подлежат, так как работа сдана заказчику.

В связи с изложенным предлагается отменить проведение плановых проверок при осуществлении государственного геодезического надзора, при этом установить возможность использования для определения необходимости проведения внеплановых проверок и иных мероприятий по контролю индикаторов риска нарушения обязательных требований, что приведет к повышению уровня защищенности охраняемых законом ценностей в области геодезии и картографии.

Для решения вопроса по установлению эффективного метода проверки соблюдения требований к обеспечению сохранности геодезических пунктов предлагается установить возможность проведения рейдовых (плановых) осмотров геодезических пунктов и их охранных зон, определения индикаторов риска, параметры которых будут указывать на высокую вероятность уничтожения или повреждения геодезических пунктов и могут являться основанием для проведения внеплановой проверки.

III. Обобщение практики осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций (государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, надзор за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, федеральный государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций операторов электронных площадок)

Общие положения

Субъектами государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций являются саморегулируемые организации арбитражных управляющих, саморегулируемые организации оценщиков, саморегулируемые организации кадастровых инженеров, национальное

объединение саморегулируемых организаций кадастровых инженеров и саморегулируемые организации операторов электронных площадок.

Предметом проверок саморегулируемой организации является соблюдение саморегулируемыми организациями требований, установленных федеральными законами от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Федеральный закон о саморегулируемых организациях), от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Федеральный закон о банкротстве), от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об оценочной деятельности), от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (далее – Федеральный закон № 221-ФЗ), другими федеральными законами, устанавливающими требования к деятельности саморегулируемых организаций, и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в установленной сфере деятельности саморегулируемых организаций, касающиеся в том числе:

а) соответствия числа членов саморегулируемой организации числу указанных членов, предусмотренному обязательными требованиями;

б) разработки и установления условий членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях;

в) стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации;

г) обеспечения саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами;

д) осуществления саморегулируемой организацией контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований, установленных федеральным законом, регулирующим соответствующий вид предпринимательской или

профессиональной деятельности, иными федеральными законами, стандартами и правилами саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, правил деловой и профессиональной этики (в случаях, установленных федеральными законами), а также применения мер дисциплинарного воздействия;

е) обеспечения информационной открытости деятельности саморегулируемой организации и ее членов, соблюдения стандартов раскрытия информации, а также способов получения, использования, обработки, хранения и защиты информации;

ж) аттестации работников – членов саморегулируемой организации или сертификации произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг) в случае, если саморегулируемая организация обязана осуществлять аттестацию работников – членов такой саморегулируемой организации или сертификацию произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг);

з) рассмотрения жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ее членами требований, установленных федеральным законом, регулирующим соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (в случае, если такое требование предусмотрено федеральным законом), стандартами и правилами саморегулируемой организации (в том числе в случаях, установленных федеральными законами, федеральными стандартами), а также условий членства в саморегулируемой организации;

и) осуществления мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, установленных уставом некоммерческой организации, стандартами и правилами саморегулируемой организации;

к) выполнения предписаний, выданных саморегулируемой организации органом по контролю (надзору).

По состоянию на 31 декабря 2018 г. в государственных реестрах саморегулируемых организаций содержались сведения о 83 саморегулируемых организациях, подконтрольных Росреестру (49 саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, 14 саморегулируемых организаций оценщиков, 16 саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, одно национальное объединение саморегулируемых организаций кадастровых инженеров и 3 саморегулируемые организации операторов электронных площадок).

В 2018 году Росреестром проведено 145 проверок саморегулируемых организаций, из них 17 плановых и 128 внеплановых проверок.

По результатам проведенных проверок выдано 90 предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации, по итогам пяти проверок направлены заявления в арбитражные суды об исключении сведений о саморегулируемых организациях из единого реестра саморегулируемых организаций. По итогам проведенных проверок возбуждено 14 дел об административных правонарушениях.

Наиболее часто встречающиеся случаи нарушения обязательных требований

Типичным нарушением обязательных требований, выявленным в 2018 году в ходе плановых и внеплановых проверок деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, являлось несоблюдение требований:

пункта 5 статьи 20 Федерального закона о банкротстве в части неосуществления контроля за соответствием членов организации обязательным условиям членства и представления в арбитражный суд сведений о кандидатурах арбитражных управляющих, не соответствующих обязательным требованиям, а именно: нахождение в составе членов лиц, не оплативших своевременно взнос в компенсационный фонд организации, дисквалифицированных в судебном порядке, не осуществлявших в течение трех лет профессиональную деятельность и не сдавших повторно экзамен по единой программе подготовки арбитражных управляющих, ранее исключенных из саморегулируемых организаций

за нарушения законодательства, влекущие трехгодичный запрет на осуществление профессиональной деятельности, не имеющих действующих договоров страхования ответственности;

пункта 10 статьи 24.1 Федерального закона о банкротстве в части неосуществления контроля за своевременным заключением членами обязательных договоров страхования ответственности;

пунктов 1, 2, 10 и 14 статьи 25.1 Федерального закона о банкротстве в части порядка формирования и расходования средств компенсационного фонда саморегулируемой организацией арбитражных управляющих (прием в состав членов лиц, не уплативших взнос в компенсационный фонд, неразмещение средств компенсационного фонда в управляющей компании);

пунктов 3.2, 3.6, 3.8 и 3.10 Федерального стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих «Правила проведения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих проверок профессиональной деятельности членов саморегулируемой организации в части соблюдения требований Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности», утвержденного приказом Минэкономразвития России от 3 июля 2015 г. № 432, при осуществлении контроля за соблюдением членами саморегулируемой организации арбитражных управляющих требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности (нарушение сроков рассмотрения жалоб на действия (бездействие) арбитражных управляющих, в том числе срока направления ответа заявителям по жалобам, нерассмотрение всех доводов жалоб, необоснованный отказ в рассмотрении жалоб);

пункта 4 статьи 45 Федерального закона о банкротстве в части срока представления в арбитражные суды, заявителю и должнику информации

о соответствии кандидатур арбитражных управляющих для их утверждения в делах о банкротстве.

Типичным нарушением обязательных требований, выявленным в 2018 году в ходе плановых и внеплановых проверок деятельности саморегулируемых организаций оценщиков, являлось несоблюдение требований:

абзаца четвертого части второй статьи 24 Федерального закона об оценочной деятельности в части нахождения в составе членов саморегулируемой организации лиц, не имеющих квалификационного аттестата;

частей первой, второй, пятой и тринадцатой статьи 24.3, частей третьей и четвертой статьи 24.4 Федерального закона об оценочной деятельности в части проведения контроля за соблюдением оценщиками требований Федерального закона об оценочной деятельности, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, а также правил деловой и профессиональной этики (нарушение сроков рассмотрения жалоб на действия оценщиков, необоснованный отказ в осуществлении проверочных мероприятий по жалобам в отношении оценщика).

Типичным нарушением обязательных требований, выявленным в 2018 году в ходе внеплановых проверок деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, являлось несоблюдение требований:

пунктов 2, 14 части 8 статьи 30, части 9 статьи 30.1 Федерального закона № 221-ФЗ (неисполнение обязанности саморегулируемой организации кадастровых инженеров по осуществлению контроля за соблюдением своими членами требований законодательства Российской Федерации в области кадастровых отношений, стандартов осуществления кадастровой деятельности и правил профессиональной этики кадастровых инженеров путем проведения плановых и внеплановых проверок, по рассмотрению жалоб на своих членов и дел о применении к кадастровым инженерам мер дисциплинарной ответственности);

частей 11 – 15 статьи 30.1 Федерального закона № 221-ФЗ (несоблюдение сроков проверки, рассмотрения обращений (жалоб) и непринятие соответствующего решения по результатам рассмотрения);

пункта 18 части 8 статьи 30 Федерального закона № 221-ФЗ (несоблюдение правил деятельности саморегулируемой организации кадастровых инженеров, в том числе актов, утвержденных национальным объединением в соответствии с Федеральным законом № 221-ФЗ, независимо от членства такой саморегулируемой организации кадастровых инженеров в национальном объединении);

части 14 статьи 29 Федерального закона № 221-ФЗ (неосуществление контроля за соблюдением членами обязательных условий членства);

пунктов 6, 12 части 8 статьи 30 Федерального закона № 221-ФЗ (неисполнение обязанности по исключению кадастровых инженеров из саморегулируемой организации кадастровых инженеров в порядке и по основаниям, которые предусмотрены Федеральным законом № 221-ФЗ, по представлению в орган государственного надзора информации о внесении изменений в реестр членов саморегулируемой организации кадастровых инженеров и об основаниях внесения таких изменений в объеме, сроки и в порядке, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 30 июня 2016 г. № 419).

Приведенные данные свидетельствуют о том, что саморегулируемыми организациями наиболее часто допускаются нарушения обязательных требований при осуществлении контроля за деятельностью своих членов, в том числе в части осуществления контроля за соответствием членов саморегулируемых организаций обязательным условиям членства и непринятия мер по исключению из состава членов саморегулируемой организации лиц, не соответствующих обязательным условиям членства.

Действующими нормативными правовыми актами в достаточной степени регламентированы процедуры осуществления саморегулируемыми организациями функций по контролю за деятельностью своих членов

и по ведению реестров членов. В соответствии с Федеральным законом о саморегулируемых организациях саморегулируемым организациям предоставлено право самостоятельно принимать регламентирующие документы по указанным направлениям их деятельности.

Вместе с тем в ходе надзорных мероприятий установлено, что Положение об осуществлении саморегулируемой организацией кадастровых инженеров контроля за профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований законодательства Российской Федерации в области кадастровых отношений, стандартов осуществления кадастровой деятельности и правил профессиональной этики кадастровых инженеров, рассмотрении жалоб на действия своих членов, порядке применения мер дисциплинарного воздействия, утвержденное президиумом Ассоциации «Национальное объединение саморегулируемых организаций кадастровых инженеров» (протокол от 23 мая 2017 г. № 05/17), вторая редакция утверждена президиумом Ассоциации «Национальное объединение Саморегулируемых организаций кадастровых инженеров» (протокол от 28 июля 2017 г. № 06/17) (далее – Положение о контроле):

не устанавливает срок, в течение которого дисциплинарный орган саморегулируемой организации кадастровых инженеров принимает одно из решений, указанных в пункте 17.6 Положения о контроле, по результатам рассмотрения жалобы (обращения), что на практике влечет неоправданное затягивание дисциплинарным органом срока принятия соответствующего решения;

не предусматривает форму и вид документа, которым оформляются решения дисциплинарного органа, что в результате расценивается саморегулируемой организацией кадастровых инженеров как отсутствие требования о необходимости его оформления (следовательно, при проведении проверок выявляются факты вынесения решения дисциплинарного органа без оформления соответствующего распорядительного акта, что в свою очередь

затрудняет определение даты начала течения срока для направления ответа заявителю);

не предъявляет требований к содержанию ответа заявителю в части необходимости нормативно-правового обоснования принятых решений и сделанных выводов по результатам рассмотрения жалобы (обращения), в связи с чем ответы заявителям зачастую не содержат мотивированных выводов по поставленным в обращениях (жалобах) вопросам.

Таким образом, в целях устранения указанных пробелов нормативного регулирования и возникающих в связи с этим проблем правоприменения представляется целесообразным включение в Положение о контроле соответствующих норм и требований (предусматривающих четкие сроки, форму и обоснование принимаемых решений).

Кроме того, в ряде случаев Росреестром были выявлены несогласованность актов Ассоциации «Национальное объединение саморегулируемых организаций кадастровых инженеров» между собой, а также их несоответствие требованиям законодательства.

Так, пункт 3.2 Порядка подтверждения соответствия кадастрового инженера обязательным условиям членства в саморегулируемой организации кадастровых инженеров, порядка приема физического лица в саморегулируемую организацию кадастровых инженеров, перечня документов, устанавливающих соответствие такого физического лица условиям его принятия в члены саморегулируемой организации кадастровых инженеров, и способов представления этих документов, порядка исключения кадастрового инженера из саморегулируемой организации кадастровых инженеров, утвержденных Ассоциацией «Национальное объединение саморегулируемых организаций кадастровых инженеров» 23 мая 2017 г., необходимо привести в соответствие с положениями части 9 статьи 29 Федерального закона № 221-ФЗ в части наименования документа, подтверждающего прохождение стажировки, а также пунктом 2.42 Порядка проведения теоретического экзамена, подтверждающего наличие профессиональных знаний, необходимых для осуществления кадастровой

деятельности, порядка формирования и работы комиссии, в том числе порядка обжалования результатов экзамена, утвержденного Ассоциацией «Национальное объединение саморегулируемых организаций кадастровых инженеров» 29 декабря 2017 г. (в редакции от 27 августа 2018 г.), в части наименования документа, подтверждающего сдачу экзамена для осуществления кадастровой деятельности.

Наличие различных подходов к применению обязательных требований и иные проблемные вопросы применения обязательных требований

Статьями 14.52 и 14.52.1 КоАП установлена административная ответственность саморегулируемых организаций за нарушение ряда обязательных требований.

В соответствии с примечанием к статье 28.1 КоАП при непосредственном обнаружении должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора), дело об административном правонарушении может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки.

При этом в соответствии с частью 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ в случае выявления при проведении проверки нарушений обязательных требований должностные лица органа государственного контроля (надзора), проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны выдать предписание юридическому лицу и (или) незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности юридического лица, его филиала, представительства,

структурного подразделения, индивидуального предпринимателя в порядке, установленном КоАП.

Частью 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ не установлено, что в случае выявления при проведении проверки нарушений обязательных требований, не связанных с представлением непосредственной угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или если такой вред причинен, могут быть применены меры административной ответственности в соответствии с КоАП.

Частью 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ не установлен срок для выдачи предписания об устранении нарушений обязательных требований.

В соответствии с пунктом 12 статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, проверка которых проводилась, в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, в течение 15 дней с даты получения акта проверки вправе представить в соответствующий орган государственного контроля (надзора) в письменной форме возражения в отношении акта проверки в целом или его отдельных положений. Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность таких возражений, или их заверенные копии либо в согласованный срок передать их в орган государственного контроля (надзора).

При этом согласно пункту 5 приложения № 1 к Правилам формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденным постановлением

Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок», сведения о выданных предписаниях подлежат внесению в единый реестр проверок уполномоченным должностным лицом органа контроля не позднее 10 рабочих дней со дня окончания проверки.

Полагаем целесообразным принимать меры реагирования в виде предписания об устранении нарушений обязательных требований после истечения срока для подачи субъектом проверки возражений на акт проверки.

Также Федеральным законом № 294-ФЗ не определена необходимость вынесения предписания, в случае если выявленное нарушение обязательных требований носит неустранимый характер.

При анализе правоприменительной практики Росреестра выявлены случаи обращений саморегулируемых организаций с мотивированными ходатайствами о продлении сроков исполнения ранее выданного предписания. Однако Федеральным законом № 294-ФЗ возможность продления срока исполнения ранее выданного предписания не установлена.

В связи с изложенным целесообразно внесение в Федеральный закон № 294-ФЗ положений, определяющих возможность принятия по результатам проверок мер административного воздействия в соответствии с КоАП, основания для продления органом государственного контроля (надзора) срока исполнения ранее выданного предписания об устранении нарушений обязательных требований, установления срока для выдачи предписания об устранении нарушений обязательных требований, меры реагирования в случае выявления нарушения обязательных требований, которые носят неустранимый характер.

В 2017 году Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» внесены изменения в КоАП в части дополнения его новой статьей 14.52.1, предусматривающей административную ответственность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и ее должностных

лиц за нарушения требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих. Одновременно статья 19.5 КоАП дополнена частью 29, устанавливающей административную ответственность саморегулируемой организации арбитражных управляющих и ее должностных лиц за невыполнение в установленный срок законного предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации.

Данные изменения призваны стимулировать деятельность саморегулируемых организаций, способствовать укреплению института саморегулирования в качестве основного регулятора качества производимых товаров, выполняемых работ (услуг) в различных видах профессиональной и предпринимательской деятельности.

Полагаем необходимым установить аналогичную административную ответственность в отношении саморегулируемых организаций оценщиков, саморегулируемых организаций кадастровых инженеров и саморегулируемых организаций операторов электронных площадок.

В связи с этим необходимо дополнить главу 14 КоАП новой статьей, предусматривающей административную ответственность саморегулируемых организаций и их должностных лиц за нарушения требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности, а статью 19.5 КоАП – новыми частями, предусматривающими административную ответственность за невыполнение законного предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации.

Предлагаемое установление административной ответственности позволит повысить эффективность реализации Росреестром надзорных полномочий за деятельностью саморегулируемых организаций, что в свою очередь будет способствовать росту качества и результативности работы самих организаций, повышению уровня защищенности охраняемых законом ценностей в области

кадастровой и оценочной деятельности и совершенствованию системы саморегулирования в целом.

В ходе осуществления надзора за исполнением саморегулируемыми организациями оценщиков требований Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об оценочной деятельности) были выявлены следующие проблемные вопросы.

В соответствии с частью первой статьи 4 Федерального закона об оценочной деятельности субъектами оценочной деятельности признаются физические лица, являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций оценщиков и застраховавшие свою ответственность в соответствии с требованиями Федерального закона об оценочной деятельности (далее – оценщик).

Одним из обязательных условий членства в саморегулируемой организации оценщиков является наличие квалификационного аттестата (абзац четвертый части второй статьи 24 Федерального закона об оценочной деятельности).

Положение части второй статьи 24 Федерального закона об оценочной деятельности, предусматривающее наличие квалификационного аттестата в качестве обязательного условия членства в саморегулируемой организации оценщиков, введено подпунктом «а» пункта 19 статьи 3 Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ), вступившего в силу 1 июля 2017 г.

Для лиц, являющихся членами саморегулируемых организаций оценщиков по состоянию на 1 января 2017 г., положения части третьей статьи 4 и абзаца четвертого части второй статьи 24 Федерального закона об оценочной деятельности (в редакции Федерального закона № 172-ФЗ) применяются с 1 апреля 2018 г. (пункт 4 статьи 9 Федерального закона № 172-ФЗ).

В июне – августе 2018 года Росреестром на основании поручения Минэкономразвития России были проведены проверки всех саморегулируемых

организаций оценщиков на предмет соответствия их членов требованиям части третьей статьи 4 и абзаца четвертого части второй статьи 24 Федерального закона об оценочной деятельности. На дату проведения Росреестром соответствующих проверок абсолютное большинство оценщиков, не имеющих квалификационные аттестаты, не были исключены из состава членов саморегулируемых организаций оценщиков по инициативе организаций.

Представляется, что подобная ситуация стала возможной в связи с отсутствием в Федеральном законе об оценочной деятельности специального срока, в течение которого саморегулируемая организация должна исключить своего оценщика, не соответствующего условиям членства в саморегулируемой организации, из состава ее членов. В соответствии с Федеральным законом об оценочной деятельности для принятия решения об исключении из состава членов саморегулируемой организации оценщиков лица, не соответствующего обязательным условиям членства, необходимо проведение саморегулируемой организацией оценщиков комплекса контрольных мероприятий, предусматривающих в том числе выдачу предписания об устранении нарушений требований Федерального закона об оценочной деятельности. При этом основанием для принятия дисциплинарным комитетом саморегулируемой организации оценщиков решения о применении меры дисциплинарного воздействия в виде приостановления права осуществления оценочной деятельности является неоднократное в течение двух месяцев нарушение членом саморегулируемой организации оценщиков требований Федерального закона об оценочной деятельности (часть 5 статьи 24.4 Федерального закона об оценочной деятельности). Проведение всего комплекса проверочных мероприятий (до принятия коллегиальным органом саморегулируемой организации оценщиков решения об исключении из состава членов) по времени занимает порядка четырех месяцев.

Например, в соответствии с пунктом 5 статьи 20 Федерального закона о банкротстве член саморегулируемой организации арбитражных управляющих, не соответствующий условиям членства в саморегулируемой организации,

исключается из состава ее членов в течение одного месяца с даты выявления такого несоответствия.

Решение об исключении кадастрового инженера из саморегулируемой организации кадастровых инженеров принимается саморегулируемой организацией кадастровых инженеров, членом которой является кадастровый инженер, в срок не более чем 20 рабочих дней с даты поступления сведений, материалов, подтверждающих факты, предусмотренные частью 15 статьи 29 Федерального закона № 221-ФЗ, в том числе нарушения кадастровым инженером обязательных условий членства в саморегулируемой организации кадастровых инженеров (часть 16 статьи 29 Федерального закона № 221-ФЗ).

В целях обеспечения соответствия членов саморегулируемых организаций оценщиков обязательным условиям членства полагаем целесообразным внести соответствующие изменения в статьи 24, 24.3 и 24.4 Федерального закона об оценочной деятельности.