УДК 349.41

Созонова Е.А.

студент

Научный руководитель: Сухова Е.А., к.ю.н.

Саратовская государственная юридическая академия

Россия, г. Саратов

КАДАСТРОВЫЕ РАБОТЫ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРОВОГО УЧЕТА: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация: Достоверность сведений Единого государственного реестра недвижимости в значительной мере определяется качеством документов, подготавливаемых кадастровыми инженерами, тогда как законодательство регулирует кадастровые работы и государственный кадастровый учет разными федеральными законами. Цель исследования состоит в определении места кадастровых работ в механизме государственного кадастрового учета объектов недвижимости. Применены формально-юридический, историко-правовой и системный методы, анализ судебной практики и официальных статистических данных. Установлено, что кадастровые работы занимают самостоятельное место в механизме государственного кадастрового учета. Их результаты используются при осуществлении учетных действий, а правовое регулирование сочетает частноправовые и публично-правовые начала. Обоснована необходимость переноса центра тяжести контроля на стадию подготовки межевых и технических планов.

Ключевые слова: недвижимость, государственный кадастровый учет, Единый государственный реестр недвижимости, кадастровая деятельность, кадастровые работы, кадастровый инженер, реестровая ошибка.

Sozonova E.A.
Student
Scientific supervisor: Sukhova E.A., Candidate of Law, Saratov State Law Academy
Russia, Saratov

CADASTRAL WORKS WITHIN THE MECHANISM OF STATE CADASTRAL ACCOUNTING: LEGAL NATURE AND REGULATION PROBLEMS

Abstract: The reliability of the Unified State Register of Real Estate largely depends on the quality of documents prepared by cadastral engineers, whereas cadastral works and state cadastral registration are governed by different federal laws. The purpose of the study is to determine the place of cadastral works in the mechanism of state cadastral registration of real estate objects. Formal legal, historical legal and systemic methods, as well as the analysis of case law and official statistics, were applied. It has been established that cadastral works occupy an independent place in the mechanism of state cadastral registration. Their results are used in carrying out registration activities, and the legal regulation combines private law and public law principles. The need to shift the focus of control to the stage of preparing boundary plans and technical plans is substantiated.

Keywords: real estate, state cadastral registration, Unified State Register of Real Estate, cadastral activity, cadastral works, cadastral engineer, registry error.

Введение

Единый государственный реестр недвижимости задуман как источник достоверных сведений, однако фактическое содержание его кадастровой части формируется за пределами государственного органа: координаты характерных точек, площадь и контур здания попадают в реестр из документов, подготовленных кадастровым инженером. Масштаб проблемы виден из данных, положенных в основу государственной программы «Национальная система пространственных данных»: на 1 января 2021 г. из 61,04 млн учтенных земельных участков установленные границы имели 37,79 млн, то есть 61,9 %, более 23 млн участков оставались без границ, что сопровождается большим количеством споров, а в реестре накоплено значительное количество реестровых ошибок [3]. К концу 2030 г. доля качественных и актуальных сведений ЕГРН должна достигнуть 95 %, а срок учета и регистрации прав сократиться до одного дня [3; 13].

Законодатель при этом развел кадастровые работы и учетную процедуру по разным актам: первые урегулированы Федеральным законом № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», учет осуществляется по правилам Федерального закона № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Самостоятельное правовое регулирование кадастровых работ и государственного кадастрового учета ставит вопрос об их взаимосвязи, разграничении ответственности кадастрового инженера и государственного регистратора, а также о пределах проверки подготовленных документов. Цель статьи состоит в определении места кадастровых работ в механизме государственного кадастрового учета объектов недвижимости с учетом новейших изменений законодательства и практики.

Методы исследования

Исследование опирается на формально-юридический метод, примененный к нормам федеральных законов о кадастровой деятельности и о государственной регистрации недвижимости, историко-правовой метод, позволивший проследить трансформацию модели учета после 2008 г., и системный метод, с помощью которого сопоставлены гражданско-правовые, административно-правовые и уголовно-правовые средства обеспечения достоверности реестра. Эмпирическую основу составили судебный акт Верховного Суда РФ, официальные статистические данные, разъяснения Росреестра и публичные высказывания руководителей органов исполнительной власти.

Результаты исследования

До реформы 2007–2008 гг. межевание земельных участков и основанный на нем учет составляли единый землеустроительно-кадастровый процесс; закон о государственном кадастре недвижимости разделил его на подготовку необходимых документов частными лицами и учет, осуществляемый государственными структурами, а легализация профессии кадастрового инженера стала резким поворотом в кадастровых отношениях [10, с. 104-106]. Еще в 2010 г. А.А. Варламов отмечал, что коммерческие исполнители измерений фактически обслуживают органы учета и регистрации, не будучи связаны с ними ни публичными, ни частными отношениями и системой взаимной ответственности, и видел корень проблем в двойственности правовой природы учетных систем [5, с. 35-37]. Последующее развитие законодательства эту двойственность не устранило, а институционализировало: с 2017 г. учет сосредоточен в Федеральном законе № 218-ФЗ, а Федеральный закон № 221-ФЗ регулирует только кадастровую деятельность, роль которой в общем механизме учетно-регистрационной системы, по оценке Е.В. Зазолиной, должна была возрасти [6, с. 48].

Связь двух институтов заложена в легальной дефиниции: кадастровые работы определены через результат, то есть подготовку

документов, содержащих сведения, необходимые для государственного кадастрового учета (ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 221-ФЗ) [1]. Результатом работ закон называет межевой план, технический план или акт обследования (ст. 37), и те же документы служат основанием учета по ст. 14 Федерального закона № 218-ФЗ [2]. А.А. Коренная подчеркивает, что именно на их основании вносится запись в ЕГРН, и допускает их отнесение к официальным документам [7, с. 16]. Следовательно, описательное содержание кадастра формирует кадастровый инженер, а регистратор проверяет документ, не выполняя измерений и не обследуя объект; не случайно Е.В. Зазолина называет описание объекта и определение его характеристик базой кадастрового учета [6, с. 49]. Кадастровые работы представляют собой самостоятельную деятельность, результаты которой в предусмотренных законом случаях служат необходимой основой государственного кадастрового учета.

Форма этой стадии остается частноправовой: работы выполняются по договору подряда и подчиняются гражданскому законодательству [9, с. 36], а сочетание профессионального и предпринимательского начал в деятельности инженера создает риск нарушения баланса интересов, когда недочеты документов оборачиваются приостановлением или отказом в учете и повторной, как правило платной, доработкой [6, с. 44–45]. Законодатель отвечает на это встраиванием исполнителя в учетную процедуру. Договор подряда может обязывать инженера представлять документы в орган регистрации прав без доверенности, причем полномочие подтверждается самим договором и документами о приемке заказчиком результатов работ (ч. 2.1 и 2.1-1 ст. 36 Федерального закона № 221-ФЗ); эту новеллу связывают с минимизацией числа приостановлений [6, с. 49]. Планы могут проходить предварительную автоматизированную проверку в сервисе «Личный кабинет кадастрового инженера» с помещением на временное хранение (ст. 20 Федерального закона № 218-ФЗ). Возможность представления документов в орган регистрации прав

расширяет участие кадастрового инженера в учетной процедуре, не изменяя самостоятельного характера кадастровых работ.

Наиболее значимое изменение последнего времени действует с 1 марта 2025 г.: учет и (или) регистрация прав приостанавливаются, если в ЕГРН отсутствуют сведения о местоположении границ земельного участка, являющегося предметом договора, либо участка, на котором расположены здание, сооружение или объект незавершенного строительства (пп. 21.1 и 21.2 ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 218-ФЗ). Росреестр разъяснил, что основание применяется при отсутствии в реестре координат характерных точек границ в виде замкнутого контура либо при их определении в иной системе координат [14]. Уточнение границ превращается из предпосылки учета вновь образованного объекта в условие оборота уже учтенных участков, а с учетом числа участков без границ эта стадия приобретает массовый характер.

Обратная сторона такой зависимости проявляется в институте реестровой ошибки, под которой закон понимает воспроизведенную в ЕГРН ошибку в межевом плане, техническом плане, карте-плане территории или акте обследования, допущенную лицом, выполнившим кадастровые работы (ч. 3 ст. 61 Федерального закона № 218-ФЗ). Ю.В. Робская и соавторы называют причинами таких ошибок как просчеты инженеров, так и пересчет координат между системами и указывают, что их накопление снижает уровень правовой защиты правообладателей и порождает споры [12, с. 163-165]. По приводимой в литературе оценке Минэкономразвития России, неточные или устаревшие границы имеют около 15–20 % участков [8, с. 287]. Показательно дело, рассмотренное Верховным Судом РФ в 2025 г.: участок субъекта РФ был поставлен на учет с границами в 2007 г., а полное наложение его границ на участки истца обнаружилось лишь в 2018 г. при уточнении их границ. Суд первой инстанции установил реестровую ошибку, апелляция отменила решение в этой части по мотиву ненадлежащего способа защиты, а Судебная

коллегия признала спор о фактических и реестровых границах неразрешенным и указала, что юридическую квалификацию требований определяет суд [4]. Рассмотренный судебный спор показывает, что несоответствие сведений ЕГРН фактическому местоположению границ земельных участков может обнаруживаться при последующем уточнении границ.

Публично-правовое значение результатов кадастровых работ проявляется в установлении специальной ответственности кадастрового инженера за нарушения, допущенные при их выполнении. Вместе с тем приведенные статистические данные позволяют поставить вопрос о применении предусмотренных законодательством мер ответственности. По данным за 2019 г., Росреестр направил в саморегулируемые организации сведения о нарушениях примерно 5,5 тыс. инженеров, к дисциплинарной ответственности привлечены 1136 [6, с. 51]. Статья 170.2 УК РФ почти не применяется: один приговор в 2019 г., ни одного в 2020 и 2022 гг., один приговор и одно прекращенное дело в 2021 г., один привлеченный к ответственности в первом полугодии 2023 г. Вред от таких деяний А.А. Коренная определяет как нематериальный, связанный с достоверностью сведений реестра [7, с. 12, 15], то есть объектом охраны выступает сам публичный реестр. Прежнее законодательство знало и прямую обратную связь: квалификационный аттестат аннулировался, если отказы в учете по документам инженера составляли за год 25 % и более решений при их общем числе не менее двадцати [9, с. 38].

Публичная значимость кадастровых работ выразилась и в участии государства на этом рынке. Кадастровая палата, а затем ее правопреемник получили право выполнять кадастровые работы при одновременной реализации отдельных полномочий органа регистрации прав [11, с. 81]. Руководитель Росреестра О.А. Скуфинский объяснял создание публично-правовой компании «Роскадастр» необходимостью объединить четыре учреждения с зачастую дублирующимися функциями, а Председатель

Правительства РФ М.В. Мишустин определил ее главную задачу так: «создать клиентский путь, в котором все должно быть удобно и быстро» [13]. Т.И. Подколзина видит в компании участника рынка кадастровых услуг с особым положением, смещающего пропорцию в сторону государственного участия, а в перспективе к монополизации [11, с. 83]. Ключевые функции учета при этом по-прежнему выполняют государственные регистраторы, а пределы правовой экспертизы документов детально не урегулированы [10, с. 110]. Совмещение ролей исполнителя работ и участника учетной процедуры при такой неопределенности размывает границу между подготовительной стадией и самим учетом.

Поскольку качество кадастровых документов влияет на достоверность сведений ЕГРН, особое значение приобретает предупреждение ошибок при подготовке таких документов. Обоснованно сделать предварительную автоматизированную проверку межевого и технического планов обязательным условием их представления в орган регистрации прав, тогда как сейчас закон лишь допускает помещение прошедших ее документов в электронное хранилище. В ст. 36 Федерального закона № 221-ФЗ следует закрепить обязанность инженера доработать документы при приостановлении учета по причинам, связанным с их содержанием, как предлагает Е.В. Зазолина [6, с. 45], дополнив ее правилом о безвозмездности доработки. Федеральный закон № 218-ФЗ нуждается в нормах о пределах правовой экспертизы результатов кадастровых работ, а фрагментарно урегулированный правовой статус кадастрового инженера [8, с. 296] требует системного обновления.

Заключение

Кадастровые работы занимают самостоятельное место в механизме государственного кадастрового учета. Их результаты в предусмотренных законодательством случаях служат необходимой основой внесения

сведений в ЕГРН. Частноправовой характер отношений по выполнению кадастровых работ сочетается с публично-правовым значением подготовленных документов. Это обусловливает необходимость разграничения ответственности кадастрового инженера за результаты выполненных работ и полномочий государственного регистратора по проверке представленных документов. Право инженера представлять документы без доверенности, предварительная проверка планов и приостановление учетно-регистрационных действий при отсутствии в реестре границ участка свидетельствуют о последовательном встраивании этой стадии в учетную процедуру и о превращении межевания в условие оборота земельных участков. Масштаб реестровых ошибок и слабая действенность дисциплинарной и уголовной ответственности показывают, что последующие санкции не обеспечивают достоверности реестра, поэтому центр тяжести регулирования должен сместиться к превентивному контролю на стадии подготовки документов и к четкому определению пределов их проверки регистратором.

Использованные источники:

1. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

2. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

3. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2021 г. № 2148 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных»» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 50 (ч. IV). Ст. 8542.

4. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25 февраля 2025 г. № 18-КГ24-394-К4

[Электронный ресурс] // Верховный Суд Российской Федерации. URL: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/2452838 (дата обращения: 25.09.2026).

5. Варламов А. А. Правовое обеспечение государственных информационных систем в сфере недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2010. № 11 (110). С. 27–41.

6. Зазолина Е. В. Правовое регулирование кадастровой деятельности в России: становление и перспективы развития // Вестник Поволжского института управления. 2022. Т. 22, № 2. С. 40–53.

7. Коренная А. А. Внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории (ст. 170.2 УК РФ): проблемы уголовной ответственности // Проблемы правоохранительной деятельности. 2024. № 4. С. 11–18.

8. Косова А. Ю., Лыков Э. Н. Правовое регулирование по землеустройству по законодательству Российской Федерации: проблемы реализации и перспективы развития // Вестник науки. 2025. Т. 3, № 10 (91). С. 281–300.

9. Овчинникова Н. Г., Шумкова Е. С. Ответственность кадастрового инженера в сфере земельно-имущественных отношений // Экономика и экология территориальных образований. 2015. № 3. С. 36–39.

10. Папаскири Т. В., Липски С. А. Процесс трансформации госорганов, участвующих в кадастровых отношениях // Власть. 2023. № 5. С. 104–111.

11. Подколзина Т. И. Публично-правовая компания «Роскадастр» – новый субъект кадастровых отношений // Аграрное и земельное право. 2023. № 6 (222). С. 81–83.

12. Робская Ю. В., Радчевский Н. М., Зайцева Я. В. Реестровые ошибки и практика их исправления // Региональные проблемы преобразования экономики. 2023. № 4 (150). С. 162–169.

13. Кадастровая палата к началу нового года войдет в структуру Роскадастра [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Пестовского муниципального района. URL: https://adm-pestovo.gosuslugi.ru/netcat_files/userfiles/Informatsiya_Gosorganov/Roskadastr/2022/30.12.2022.pdf (дата обращения: 25.09.2026).

14. Письмо Росреестра от 1 августа 2025 г. № 13-7726-АБ/25 «О приостановлении учетно-регистрационных действий» [Электронный ресурс] // ППТ.ру. URL: https://pravo.ppt.ru/pismo/rosreyestr/n-13-7726-ab-25-319326 (дата обращения: 25.09.2026).