

УДК 347.243

ББК 67.407.1

DOI 10.22394/1682-2358-2022-2-40-53

E.V. Zazolina, Assistant Lecturer of the Jurisprudence Department, Faculty of Social Sciences and Humanities, Dubna University, Head of the Territorial Department No. 27 of the Branch of the Federal State Budgetary Institution "FKP Rosreestr" in the Moscow Region

LEGAL REGULATION OF CADASTRAL ACTIVITY IN RUSSIA: EMERGENCE AND DEVELOPMENT PROSPECTS

The legal foundations of the functioning of the Institute of cadastral activity in Russia are considered. The author gives a brief historical information about the formation origins of the surveying procedure in Russia. The development stage of the cadastral activity industry since 2001, as well as the state of modern Russian legislation in this area are analyzed. Proposals are made to improve the current legislation in the field of cadastral activity.

Key words and word-combinations: cadastral activity, cadastral engineer, unified state register of real estate, Rosreestr, real estate object.

Е.В. Зазолина, ассистент кафедры юриспруденции факультета социальных и гуманитарных наук Университета «Дубна», начальник территориального отдела № 27 Филиала ФГБУ «ФКП Росреестр» по Московской области (email: elena_zazolina@mail.ru)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация. Рассмотрены правовые основы функционирования института кадастровой деятельности в России. Дана краткая историческая справка об истоках становления процедуры межевания в России. Анализируется состояние развития отрасли кадастровой деятельности с 2001 г., а также состояние современного российского законодательства в этой сфере. Внесены предложения по совершенствованию текущего законодательства в сфере кадастровой деятельности.

Ключевые слова и словосочетания: кадастровая деятельность, кадастровый инженер, единый государственный реестр недвижимости, Росреестр, объект недвижимости.

Понятия «кадастровый инженер», «кадастровая деятельность» прочно вошли в терминологию профессиональных участников рынка объектов недвижимости. Появление в российском обществе данных понятий напрямую связано с принятием Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государ-

ственном кадастре недвижимости» [1] (в настоящее время Федеральный закон «О кадастровой деятельности»). С начала 1990-х годов, на фоне «возрождения» института частной собственности и проведения со стороны государства «приватизационной политики» в отношении объектов недвижимости, в России начинается постепенный переход к формированию земельного рынка и развитию земельно-имущественных отношений. Сложившаяся социально-экономическая обстановка требовала внедрения новых, более эффективных правовых механизмов для регулирования земельно-имущественных отношений, становления и развития земельного законодательства, в том числе создания образовательных программ по обучению и подготовке соответствующих кадров и специалистов в целях обеспечения необходимой документацией как для территориального землеустройства, так и для создания системы кадастрового учета земельных участков.

Задачи, поставленные в 1990-х — начале 2000-х годов в области землеустройства, определялись насущными запросами общества и государства и сводились прежде всего к обмеру земельных участков и внесению полученных данных при их обмере (каталога координат) в информационную систему. Программный комплекс «Единый государственный реестр земель» (далее — ПК ЕГРЗ) — это система с последующей фиксацией каталога координат земельного участка и дальнейшим присвоением кадастрового номера. На данном этапе специалистами, производившими технические замеры и обмер земельных участков, были инженеры-землеустроители (геодезисты), как правило, выпускники профильных образовательных учреждений, таких как Московский государственный университет геодезии и картографии, Государственный университет по землеустройству.

В рамках правового анализа развития института кадастровой деятельности целесообразно обратиться к историческому аспекту вопроса о деятельности специалистов-землеустроителей. Известно, что нынешние кадастровые инженеры в большинстве своем — выходцы из специалистов по межеванию земель. Издавна Русь была богата земельными запасами, земля считалась основой производительных сил: соответственно, вопросы владения, пользования и распоряжения основным богатством страны всегда были важны. Появляются межевники — специалисты по измерению, обмеру и межеванию земельных участков. «Расцвет» и особый статус процедура межевания приобретает в петровские времена в связи с изданием в марте 1720 г. Петром I указа, который заложил начала картографического дела в России. Началось проведение работ по массовому картографированию России, зародилось землеустройство как отрасль деятельности и выделение в

отдельную и весьма «весомую» категорию специалистов-межевщиков (геодезистов) [2, с. 80–81].

Петровские начинания были продолжены в рамках проводимой Екатериной II политики просвещенного абсолютизма в России во второй половине XVIII в. и осуществления масштабных работ по Генеральному размежеванию земель Российской империи [3], которые в соответствии с ее указом 1765 г. были возведены в ранг дел «государственной важности»; для специалистов по межеванию были организованы специальные учебные заведения. Ярким примером такого учебного заведения является Константиновская землемерная школа (была основана в Москве в 1779 г. по указу Сената) — в настоящее время Государственный университет по землеустройству. Таким образом, еще в Российской империи была заложена достаточно прочная база в области межевания, землеустройства и подготовки кадров для деятельности в сфере земельной собственности.

Наличие и функционирование специализированных учебных заведений для подготовки специалистов в области картографирования и землеустройства позволили воплотить на практике основные положения Закона о земельном кадастре: организовать в России с 2001 г. ведение земельного кадастра, внедрить в промышленный контур ПК ЕГРЗ — информационную систему для автоматизации процесса государственного кадастрового учета. Инженеры-землеустроители работали с земельными ресурсами, а их деятельность сводилась к территориальному землеустройству, описанию, местоположению границ земельных участков.

Результаты работ в соответствии с требованиями оформлялись в виде землеустроительной документации (межевое дело, землеустроительное дело) и подлежали передаче и обязательному постоянному хранению в территориальных органах Роснедвижимости (с марта 2009 г. — Росреестр). В настоящее время полученная землеустроительная документация составляет государственный фонд данных Росреестра и подлежит постоянному хранению. В 2021 г. Росреестром в рамках цифровизации учетно-регистрационной политики Росреестра и утвержденной в августе 2021 г. Стратегии архивного хранения Росреестра [4] организованы работы по оцифровке документации, полученной в результате проведения землеустройства.

Правовую основу деятельности инженеров-землеустроителей составляли такие нормативно-правовые акты, как Инструкция по межеванию земель от 1996 г. [5], федеральные законы от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» [6] и от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О земельном кадастре» [7], постановления Правительства РФ

от 7 июня 2002 г. № 396 «Об утверждении Положения о проведении территориального землеустройства» [8] и от 11 июля 2002 г. № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» [9], а также ряд методических указаний.

Перечисленные документы регулировали «техническую составляющую» деятельности специалистов землеустроителей, а также устанавливали требования к представляемым документам и их формату. При этом существовавшая законодательная база в сферах землеустройства и кадастрового учета оставляла вопрос о «правовой легализации» деятельности инженеров-землеустроителей незатронутым. Необходимость оформления «правового поля» деятельности инженеров-землеустроителей и установления профессиональных требований к профессиональному, образовательному уровням четко сложилась в период реализации Федерального закона «О земельном кадастре».

Рост экономики, активное включение в гражданский оборот объектов недвижимого имущества, в том числе земельных участков и объектов капитального строительства, развитие и совершенствование земельно-имущественных отношений требовали разработки новых механизмов учета недвижимости и замены «старых государственных» институтов учетно-регистрационной сферы. С 2007 г. на законодательном уровне начинается переход к формированию государственного кадастра недвижимости, который включал уже не только государственный учет земельных участков, но и «прирос» сведениями об объектах капитального строительства. Реализация концепции единого учета объектов недвижимости в рамках Федерального закона от 24 июня 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» подразумевала особые требования к подготовке пакетов правовых документов, которые предоставляются заинтересованными лицами в учетно-регистрационный орган. Для каждого конкретного вида объекта недвижимости, к которым относятся земельный участок, здание, помещение, сооружение, объект незавершенного строительства, было необходимо подготовить пакет документов как для постановки на государственный кадастровый учет, так и для внесения текущих изменений в сведения кадастра: в случаях реконструкции здания, перепланировки квартиры или снятия с учета объекта недвижимости, гибели объекта. Для каждого конкретного случая и объекта недвижимости должен составляться индивидуальный пакет документов, сравнимый с «авторской работой». В связи с этим возникла потребность в создании и выведении в отдельную «нишу» специалистов для осуществления указанных работ — под-

готовки документов для кадастрового учета. Юридическое закрепление деятельности в сфере недвижимости и требований к ней законодатель установил в Федеральном законе от 24 июля 2000 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

С 2007 г. в России начал действовать институт кадастровой деятельности, а прежние инженеры-землеустроители переквалифицировались в кадастровых инженеров. Легальное «оформление» и закрепление кадастровой деятельности в российском законодательстве обусловили повышение требований как к самой кадастровой деятельности (в частности, к качеству производимых работ), так и к профессионализму кадастровых инженеров. Еще одним немаловажным фактором, влияющим на осуществление деятельности кадастровых инженеров, стало установление контроля за деятельностью кадастровых инженеров и ее регулирования не только со стороны государства в лице уполномоченного органа Росреестра, но и со стороны саморегулируемой организации кадастровых инженеров, где кадастровый инженер должен состоять. Членство кадастрового инженера в саморегулируемой организации кадастровых инженеров является «не прихотью» законодателя, а имеет ряд важных практических задач: это позволяет контролировать качество выполняемых работ кадастровым инженером и следить за уровнем профессиональной подготовки специалиста, а также дает возможность на выработку предложений по совершенствованию законодательства в сфере учетно-регистрационных действий.

Анализ практики кадастровой деятельности показывает, что деятельность кадастрового инженера может быть определена с двух «ракурсов»: во-первых, как профессиональная — теперь кадастровый инженер не является лишь «техническим работником», кроме знаний в сфере геодезии и картографии, он должен обладать знаниями в техническом учете объектов капитального строительства, юриспруденции, экономике, в области осуществления государственных и муниципальных закупок, иметь практический опыт осуществления своей деятельности и соответствовать кодексу профессиональной деятельности; во-вторых, как предпринимательская — предоставление услуг участникам рынка недвижимости. Отметим, что при таком понимании кадастровой деятельности усматривается возможное нарушение баланса интересов кадастрового инженера и участников рынка. В настоящее время на рынке недвижимости услуги, предоставляемые кадастровыми инженерами, являются достаточно востребованными, что обусловило появление недобросовестных специалистов, оказывающих услуги низкого качества, не соответствующие требованиям законодательства. Это, как правило, ведет к затягиванию процедуры государственного кадастрового

учета, так как в случае выявления недочетов в представленных кадастровых документах должностное лицо Росреестра выносит решение о приостановлении / отказе в осуществлении учетно-регистрационных действий. В итоге заказчик работ вынужден повторно обращаться к специалистам за доработкой кадастровых документов, что в большинстве случаев требует дополнительной оплаты.

Сформировавшаяся практика в этом вопросе показывает, что большинство кадастровых инженеров в таких случаях объясняют свои ошибки, выявленные Росреестром, «текущим изменением законодательства» или «субъективным видением регистратора». На этом этапе можно рекомендовать законодателю следующее. Кадастровый инженер оказывает услуги на основании договора подряда на выполнение кадастровых работ, заключенного в соответствии с гражданским законодательством (ст. 35 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»), при этом в соответствии с действующим законодательством результатом кадастровых работ являются подготовленные документы — межевой план, технический план или акт обследования. Предлагаем в ст. 36 данного Федерального закона внести норму, которая предусматривала бы обязанность кадастрового инженера по доработке подготовленных им документов в случае получения приостановления / отказа в осуществлении учетно-регистрационных действий по представленным документам. Такой подход позволит снизить возможные риски для потенциальных заказчиков кадастровых услуг и повысить качество работ, выполняемых кадастровыми инженерами.

Итак, Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» законодательно «вывел» деятельность кадастровых инженеров на профессиональный уровень. С этого момента кадастровая деятельность в учетно-регистрационной системе России заняла одну из ведущих позиций. От качества выполняемых работ и подготовленных пакетов документов напрямую зависит объем, полнота и достоверность данных, вносимых в сведения учетных систем Росреестра.

В процессе реализации Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» законодателем были внесены поправки, направленные на совершенствование в сфере осуществления кадастровой деятельности. Значительный пакет поправок был внесен Федеральным законом 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 инжене-

ров» [10]. В частности, законодатель ужесточил требования, которые предъявляются к кадастровым инженерам. Так, с 1 января 2016 г. обязательным условием для осуществления деятельности кадастровым специалистом является его членство в саморегулируемой организации кадастровых инженеров.

Еще одним законодательным нововведением с 1 января 2016 г. стали условия о наличии профильного высшего образования или дополнительного профессионального образования по программе профессиональной переподготовки и наличие соответствующего опыта в работе в качестве помощника кадастрового инженера. Принятые поправки были вызваны сложившейся ситуацией, даже «ажиотажем», связанным с появлением нового вида кадастровой деятельности. С первых дней действия Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» многих экспертов и практикующих специалистов в области кадастровых отношений вызывал определенную неясность тот факт, что фактически любой гражданин России мог стать кадастровым инженером, сдав при этом теоретический экзамен на соответствие профессиональных требований, необходимых для осуществления кадастровой деятельности и получив квалификационный аттестат. Отсутствие законодательного закрепления иных требований к специалистам кадастровой деятельности, породило множество «новоиспеченных» кадастровых инженеров, у которых отсутствует профильная подготовка в сфере кадастровых отношений, землеустройства, геодезии, градостроительного права, основ жилищного права, технического учета объектов недвижимости. Возникла ситуация, когда для того чтобы «попасть в ряды» кадастровых инженеров, необходимо было лишь заучить вопросы и ответы экзамена (тестирование). К примеру, в Оренбургской области в 2015 г. комиссия по аннулированию квалификационных аттестатов кадастровых инженеров лишила аттестатов 86 кадастровых инженеров, «горе-специалистов» [11].

На фоне массового наплыва работников новой сферы кадастровой деятельности законодатель ввел с 1 января 2016 г. обязанность о прохождении кадастровым инженером дополнительного обучения по программе повышения квалификации с периодичностью раз в три года (п. 10 ч. 2 ст. 29.1 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»). Тем самым было установлено, что только практикующие и заинтересованные лица (кадастровые инженеры) могут проходить повышение квалификации, а лиц, кто только для вида сдал экзамен и получил аттестат, законодатель вывел из «ниши» кадастровых инженеров. Очевидно, что вступившие в силу изменения серьезно

затруднили доступ случайных лиц в кадастровую профессию и направлены на повышение качества работ и оказываемых услуг кадастровыми инженерами.

Учитывая динамику развития кадастровой отрасли, сферы земельно-имущественных отношений и обширную нормотворческую работу по вопросам совершенствования законодательства в области кадастровых и регистрационных отношений, представляется возможным рассмотреть внесение поправок в ч. 2 ст. 29.1 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости». Так, следует установить для кадастрового инженера обязанность о подтверждении своей квалификации путем сдачи квалификационного (теоретического) экзамена на соответствие профессиональных требований, необходимых для осуществления кадастровой деятельности с определенной периодичностью (например, каждые пять лет). Требование о подтверждении своих профессиональных знаний и навыков в кадастровой деятельности позволит оставить в профессии самых опытных и высококвалифицированных кадров в области кадастровой деятельности. Отметим, что подобного рода требование для подтверждения квалификации путем сдачи квалификационного экзамена не ново для российского законодательства. В качестве примера может быть приведен Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [12], содержащий обязанность оценщика в течение каждых трех календарных лет подтверждать квалификацию путем сдачи квалификационного экзамена (ст. 21.2).

1 января 2017 г. стало новым «витком» для развития и совершенствования кадастровой деятельности и учетно-регистрационной системы России. Прежде всего коренные изменения связаны с вступлением в силу Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О едином государственном реестре недвижимости» [13] (Закон о ЕГРН) и Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ, который внес изменения в Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастре недвижимости» и в его наименование — «О кадастровой деятельности».

Закон о ЕГРН на правовом уровне объединил две ранее существовавшие разрозненно учетные системы (базы данных) — государственного кадастра недвижимости и единого государственного реестра прав. Разработка и принятие указанных нормативно-правовых актов могут быть охарактеризованы стремлением законодателя в усовершенствовании существующей учетно-регистрационной системы; формировании более эффективных систем кадастрового учета и регистрации прав, основанных на централизации государственных информационных ре-

сурсов (различных классификаторов, реестров) и межведомственном взаимодействии между государственными структурами; снижении издержек граждан и организаций при оформлении прав на недвижимость; повышении качества и доступности государственных услуг; создании института кадастровых инженеров и повышении значимости роли кадастровой деятельности в общем механизме учетно-регистрационной системы. Окончательное закрепление полномочий и функций кадастровой деятельности в России на законодательном уровне связывают с началом действия с 1 января 2017 г. Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (в ред. от 3 июля 2016 г.).

Закон о ЕГРН заложил новые правовые механизмы, для успешной реализации которых требуется эффективная правовая база, в том числе и в сфере кадастровой деятельности. Законом о ЕГРН (в сравнении с ранее действующим законодательством) определены достаточно «сжатые» сроки для осуществления учетных процедур (процедура кадастрового учета занимает до пяти рабочих дней, процедура одновременного учета и регистрации прав — до десяти рабочих дней). В соответствии с утвержденным планом Правительства РФ «Трансформация делового климата» [14] оптимизация процедур по учетно-регистрационным действиям и минимизация сроков в настоящее время — ключевые направления деятельности Росреестра. Сегодня Росреестр является крупнейшим по объему предоставляемых государственных услуг ведомством, ежегодно им оказывается более 133 млн услуг [15]. Осуществление поставленных перед Росреестром задач, направленных на оптимизацию и повышение эффективности принимаемых решений, в том числе активное внедрение цифровых технологий и платформ, развитие электронных сервисов в учетно-регистрационных системах, возможно только при условии представляемых в орган регистрации права правильно оформленных как с юридической стороны, так в нужном формате (электронном) пакетов документов от кадастровых инженеров.

Устанавливая требования к электронному виду представляемых документов — результатам кадастровых работ (межевой план, технический план или акт обследования), законодатель исходил прежде всего из принципа снижения возможных ошибок и временных затрат при переносе сведений из «документа на бумаге» в электронную базу. Стремление законодателя уйти от бумажного документооборота, снизить нагрузку на архивные подразделения Росреестра и тем самым оптимизировать существующую организационную структуру ведомства также сыграли не последнюю роль.

Таким образом, определяя рамки правового поля кадастровой деятельности, законодатель отвел кадастровым специалистам одну из важнейших задач, которая в своей сущности является базой для кадастрового учета — описание объекта недвижимости, определение его основных характеристик, описание местоположение объекта недвижимости и т.п. Сегодня «фигура» кадастрового инженера — ключевая при совершении большинства сделок с объектами недвижимости, при реконструкции объекта, изменения существующих характеристик объекта недвижимости, в том числе при исправлении реестровых ошибок (к примеру, в части описания местоположения границ земельного участка).

Возрастает роль кадастрового инженера при разрешении земельно-имущественных споров в судебном порядке. Суды привлекают кадастровых инженеров в основном в случае необходимости проведения землеустроительной экспертизы по делам, которые связаны с исправлением реестровых ошибок в границах, при спорах об установлении границ земельных участков или в качестве независимого эксперта по делу. Нельзя недооценивать важность и значимость роли кадастрового инженера при разрешении земельных споров. Еще памятники русского права — Псковская и Новгородская судные грамоты (XV в.) — подробно регламентировали порядок рассмотрения земельных споров и тяжб (в ст. 10 Псковской судной грамоты говорится о «межевщиках», то есть о лицах, которые проводят межевание земли) [16, с. 147].

Федеральным законом от 30 апреля 2021 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной регистрации недвижимости” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [17] был внесен большой пакет поправок как в Закон о ЕГРН, так и в Федеральный закон «О кадастровой деятельности» — на законодательном уровне полномочия кадастрового инженера были расширены. Законодатель наделил кадастрового инженера правом на обращение в территориальные органы Росреестра при подаче документов на осуществление государственного кадастрового учета (ч. 2.1 ст. 36 Закона «О кадастровой деятельности») в случае, если это установлено договором подряда на выполнение кадастровых услуг.

Данный шаг законодателя направлен на снижение административных барьеров при оказании государственных услуг, предотвращение «затягивания» общего процесса осуществления кадастрового учета, возможной минимизации числа приостановок и отказов в осуществлении учетных процедур. Несмотря на «определенные успехи» в области расширения полномочий кадастрового инженера, имеется ряд трудностей с получением необходимых документов и сведений в различных

государственных структурах (в том числе и в Росреестре) для выполнения кадастровых работ. Например, получение копии документа, на основании которого сведения были внесены в ЕГРН (копия межевого плана, технического плана, акта обследования), выписки о содержании правоустанавливающих документов. Все это затягивает и усложняет процесс кадастровых работ. С целью совершенствования кадастровой деятельности целесообразно внести соответствующие поправки в Закон о ЕГРН (ст. 62) и Закон «О кадастровой деятельности»: предоставить кадастровому инженеру право на получение сведений ЕГРН ограниченного доступа (таких как копия межевого плана, технического плана, акта обследования) в рамках выполнения работ по заключенному договору подряда на осуществление кадастровых работ.

Существующий институт кадастровой деятельности действует в строго определенных законодателем рамках, которые предполагают исключение возможных ошибок, неточностей при проведении геодезических измерений и обмеров (что стало возможным при использовании современного оборудования и программного обеспечения), а также исключают недобросовестный подход и преднамеренные неправомерные действия (включающие и коррупционную составляющую). Здесь встает вопрос об ответственности кадастрового инженера. Как отмечают некоторые исследователи в этой области, «в России проблемы ответственности кадастровых инженеров недостаточно исследованы» [18, с. 72]. Текущее законодательство в сфере кадастровой деятельности (ст. 29.2 Закона «О кадастровой деятельности») предусматривает, что кадастровый инженер при наличии вины несет административную, уголовную, а также имущественную ответственность за убытки, причиненные действием / бездействием кадастрового инженера заказчику кадастровых работ (подлежит возмещению за счет страхового возмещения по договору обязательного страхования гражданской ответственности).

Вопрос привлечения кадастрового инженера к уголовной ответственности по ст. 170.2 УК РФ за внесение заведомо ложных сведений в документы для кадастрового учета остается дискуссионным и достаточно сложным в связи со следующим. Согласно ст. 170.2 УК РФ, срок давности по привлечению виновного лица за совершенное противоправное деяние составляет два года. Состав преступления, предусмотренного этой статьей, — материальный, преступление будет считаться оконченным с момента наступления общественно опасных последствий в виде причинения действиями кадастрового инженера крупного (ч. 1 ст. 170.2) либо особо крупного (ч. 2 ст. 170.2) ущерба гражданам, юридическим лицам или государству.

Таким образом, для привлечения к уголовной ответственности по ст. 170.2 УК РФ посредством возбуждения в отношении виновного кадастрового инженера уголовного дела необходимо прежде всего выяснить и установить факт причинения кадастровым инженером ущерба. В связи со спецификой и определенной сложностью (лицу, расследующему дело, необходимо быть хорошо осведомленным в вопросах кадастрового учета и регистрации прав) рассматриваемой категории дел выяснение вопроса о размере причиненного ущерба действиями кадастрового инженера, а в некоторых случаях и с невозможностью установления размера причиненного ущерба (из этого следует и невозможность установления причинной связи) приводят к затруднению квалификации деяния по ст. 170.2 и привлечению виновного к уголовной ответственности. Как отмечают Т.В. Цветикова и В.В. Оксамытный, по причине длительности предварительного следствия (до шести месяцев) оставшийся период занимает судебное заседание — виновный субъект в конечном итоге освобождается в зале суда в связи с истечением срока привлечения его к уголовной ответственности [19, с. 47].

Установленные законодателем меры административной ответственности предусматривают такие наказания, как дисквалификация на срок не более трех лет или наложение административного штрафа (ст. 14.35 КоАП РФ), показывают недостаточно большую результативность, так как количество совершаемых правонарушений, по данным Росреестра, держится примерно на одном уровне. В последнее время наблюдается тенденция к снижению, но в рамках всей кадастровой отрасли и с учетом высокой значимости кадастровых работ, статистика неутешительная. По данным за 2019 г., Росреестр направил в саморегулируемую организацию кадастровых инженеров сведения о нарушениях в отношении порядка 5,5 тыс. специалистов. Из них по итогам проверок к дисциплинарной ответственности были привлечены 1136 (за десять месяцев 2018 г. — 1140) [20].

Одним из правовых инструментов, направленных на снижение правонарушений в сфере кадастровой деятельности, может стать закрепление на законодательном уровне (ведомственный акт) обязанности как одного из направлений деятельности территориальных органов Росреестра или подведомственных ему учреждений, а также проведение различного рода консультаций, обучающих семинаров с представителями «кадастрового сообщества». Предложенные меры, направленные на повышение правовой культуры, будут способствовать получению новых знаний в области учетно-регистрационных отношений и повышению общего уровня профессиональной подготовки специалистов.

В становлении и развитии сферы кадастровой деятельности в России четко прослеживается связь с развитием законодательства учетно-регистрационной системы России. Бурное развитие отрасли в настоящее время сопряжено как с социально-экономической обстановкой в стране, так и с цифровизацией всех отраслей экономики, в том числе и учетно-регистрационной сферы. В связи с этим на институт кадастровых инженеров возложены достаточно масштабные задачи, которые прежде всего направлены на создание максимально точной базы об объектах недвижимости и на обеспечение стабильного гражданского оборота недвижимости. Законодателем проделана значительная работа для укрепления и развития кадастровой отрасли в России, но многое еще предстоит сделать. Цифровизация кадастровой отрасли, переход на электронный документооборот, внедрение электронных сервисов Росреестра, работа на электронных площадках — все это уже недалекое будущее (а может, уже и настоящее), которое диктует свои «правила игры» на рынке кадастровых работ и в учетно-регистрационной сфере.

Библиографический список

1. О кадастровой деятельности: Федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 30 дек. 2021 г.) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.
2. Зазолина Е.В. Правовое регулирование межевания земель в Российской империи: историко-правовой аспект // Вестник Поволжского института управления. 2021 Т. 21, № 2. С. 80–87.
3. Манифест о государственном генеральном размежевании земель в империи от 19 сент. 1765 г // ПСЗРИ. Т. 17, № 12.474. С. 329–339.
4. Об утверждении Стратегии архивного хранения и перевода в электронную форму документов в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и признании утратившим силу приказа Росреестра от 5 сентября 2014 г. № П/426 «Об утверждении Стратегии архивного хранения и перевода в электронную форму дел правоустанавливающих документов и кадастровых дел от 4.08.2021 № П/0342 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Инструкция по межеванию земель от 1996 г. (утв. Роскомземом 8 апр. 1996 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. О землеустройстве: Федер. закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ (в ред. от 30 дек. 2021 г.) // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.
7. О земельном кадастре: Федер. закон от 2 янв. 2000 г. № 28-ФЗ (в ред. от 4 дек. 2006 г.) // СЗ РФ. 2000, № 2. Ст. 149;
8. Об утверждении Положения о проведении территориального землеустройства: постановление Правительства РФ от 7 июня 2002 г. № 396 // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2193.
9. Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, получен-

ных в результате проведения землеустройства: постановление Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 514 // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2870.

10. 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: Федер. закон от 30 дек. 2015 г. № 452-ФЗ (с изм. и доп. от 1 янв. 2017 г.) // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 72.

11. *Удовенко И.Н., Ионова М.И., Борисова О.С.* [и др.]. Кадастровый инженер – специалист нового поколения // Молодой ученый. 2017. № 21.1 (155.1). С. 155–157. URL: <https://moluch.ru/archive/155/44234/>

12. Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федер. закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

13. О государственной регистрации недвижимости: Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (в ред. от 30 дек. 2021 г.) // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4344.

14. Об утверждении плана «Трансформация делового климата» и признании утратившими силу актов Правительства РФ: распоряжение Правительства РФ от 17 янв. 2019 г. № 20-р (в ред. от 24 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 266.

15. Пресс-релиз «Росреестр обозначил ключевые направления деятельности на 2021 год». URL: <https://nyurba.sakha.gov.ru/news/front/view/id/3270833>

16. *Зазолина Е.В.* Разрешение земельных споров как способ защиты прав на землю: история и современность // Заметки ученого: научно-практический журнал. 2021. № 4, ч. 2. С. 145–152.

17. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 30 апр. 2021 г. № 120-ФЗ (в ред. от 30 дек. 2021 г.) // СЗ РФ. 2021. № 18. Ст. 3064.

18. *Бондарева Н.А.* Реестровые ошибки кадастра в современных условиях // Учет. Анализ. Аудит. 2019. № 6(2). С. 68–74.

19. *Цветикова Т.В., Оксамытный В.В.* Влияние правовой культуры на деятельность кадастровых инженеров и специалистов земельно-имущественных отношений // Национальная ассоциация ученых (НАУ). 2021. № 71. С. 45–49.

20. Пресс-релиз «Росреестр: сократилось число нарушений, совершенных кадастровыми инженерами». URL: <https://rosreestr.gov.ru/press/archive/rosreestr-sokratilos-chislo-narusheniy-sovershennykh-kadastronymi-inzhenerami>.