

Санкт-Петербургский государственный университет

***РЖАНИЦЫНА Софья Денисовна***

**Выпускная квалификационная работа**

***Кадастр как инструмент управления земельными ресурсами***

Уровень образования: бакалавриат

Направление 23.01.02 «Землеустройство и кадастры»

Основная образовательная программа

СВ 5121.2019 «Кадастр недвижимости:

оценка и информационное обеспечение»

Научный руководитель:

доцент кафедры землеустройства и кадастров,

к.г.н., Засядь-Волк Владимир Валентинович

Рецензент:

заместитель начальника Сетевой лаборатории по работе с

геоинформационными технологиями комплексной системы

пространственных данных инфраструктуры железнодорожного транспорта

Санкт-Петербургского РЦДМ,

Пирмотов Рустам Шамшидинович

Санкт-Петербург

2023

**Аннотация.** В данной выпускной квалификационной работе определяется роль кадастра как инструмента управления земельного ресурса, предлагаются пути усовершенствования кадастровой системы в целях повышения эффективности управления земельными ресурсами. В работе определены принципы эффективного управления земельными ресурсами, применимые к осуществлению при помощи кадастра; функции кадастра; его недостатки. Сделаны выводы о том, что в ходе исторического развития кадастровой сферы циклично встречаются аналогичные проблемы; процесс преобразования Земельного кадастра в Единый государственный реестр недвижимости сместил акцент с природного характера земельных ресурсов на имущественный; иностранные тенденции развития кадастра близки к отечественным; варианты решения отдельных проблем перекликаются между собой, поэтому их можно объединить в единый комплекс корректирующих, предупреждающих и развивающих мер.

**Ключевые слова:** *кадастр недвижимости, управление земельными ресурсами, Единый государственный реестр недвижимости, кадастровый учет, регистрация недвижимости.*

**Annotation.** This final qualification work determines the role of the cadastre as a tool for land management, suggests ways to improve the cadastral system in order to improve the efficiency of land management. The paper defines the principles of effective land management applicable to cadastre; cadastre functions; its imperfections. It is concluded that in the course of the historical development of the cadastral sphere, similar problems are cyclically encountered; the process of transforming the Land Cadastre into the Unified State Register of Real Estate has shifted the focus from the natural nature of land resources to property ones; foreign trends in the development of the cadastre are close to domestic ones; options for solving individual problems overlap with each other, so they can be combined into a single set of corrective, preventive and developmental measures.

**Key words:** *real estate cadastre, land management, the Unified State Register of Real Estate, cadastral registration, real estate registration.*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1 ХАРАКТЕРИСТИКИ КАДАСТРОВОЙ СИСТЕМЫ .....	6
1.1 Нормативно-правовое обеспечение кадастровой сферы .....	6
1.2 Принципы ведения кадастра и его функции .....	9
2 ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ КАДАСТРОВЫХ СИСТЕМ В ЦЕЛЯХ РАЦИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ .....	15
2.1 История развития российской кадастровой системы.....	15
2.2 Современное состояние российского кадастра.....	22
2.3 Иностраный опыт ведения кадастров .....	35
3 ВОЗМОЖНОСТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ КАДАСТРОВОЙ СИСТЕМЫ ДЛЯ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ .....	41
3.1 Реформирование правового регулирования.....	41
3.2 Повышение качества сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости .....	42
3.3 Изменение подхода к методам кадастровой оценки земель.....	46
3.4 Необходимые организационно-технические решения.....	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	52
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	54

## ВВЕДЕНИЕ

Отличительной чертой Российской Федерации является её богатство земельными ресурсами. Наше государство расположилось на территории площадью более 17 миллионов квадратных километров, что является самым большим показателем площади среди всех стран мира. Земля несет в себе огромный потенциал для развития всех сфер жизни общества, однако для его реализации необходимо грамотное управление земельными ресурсами. Управление земельными ресурсами – это исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленная на публично-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации в целях обеспечения рационального использования и охраны земель. К сожалению, вопрос действенного управления использованием земель в нашей стране остро стоит уже несколько десятков лет.

Нерешенными и нарастающими проблемами в сфере управления земельными ресурсами являются недостаточность и неактуальность информации о количественном и качественном состоянии земель; неполнота сведений о земельных участках, их границах и собственниках, и, как следствие, недопоступление в бюджет страны финансовых средств в виде налогов и ренты. Для решения этих проблем, принятия наиболее эффективных управленческих решений применяется ряд инструментов, в число которых входит кадастр, представленный в наши дни Единым государственным реестром недвижимости – сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных Федеральным законом от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» сведений.

С помощью кадастра осуществляется государственный учет земель с целью получить достоверные систематизированные сведения о количестве,

качестве и правовом положении земель, необходимые для принятия рациональных и эффективных управленческих решений в рамках земельной политики. Однако кадастровая система на данный момент имеет ряд недостатков, которые будут рассмотрены нами в данной работе.

Актуальность темы обусловлена необходимостью решить существующие проблемы земельной политики, улучшить положение нашей страны в сфере эффективного и рационального использования земельных ресурсов, а также устранить изъяны действующей в наше время кадастровой системы.

Цель работы заключается в разработке предложений по усовершенствованию кадастра как инструмента управления земельными ресурсами. Для достижения цели поставлены задачи провести анализ нормативно-правовой основы и литературы об управлении земельными ресурсами и использовании кадастра в этой области; изучить историю развития отечественной кадастровой системы и исследовать иностранный опыт ведения кадастров, его положительные и отрицательные стороны; выявить современные черты и проблемы применения кадастра в целях управления земельными ресурсами и предложить возможные пути их решения.

Таким образом, объектом данного исследования является система управления земельными ресурсами Российской Федерации, а предметом работы – кадастр, являющийся инструментом в этой системе.

# 1 ХАРАКТЕРИСТИКИ КАДАСТРОВОЙ СИСТЕМЫ

## *1.1 Нормативно-правовое обеспечение кадастровой сферы*

При принятии любых управленческих решений необходимо опираться на определенную информационную основу. Для управления земельными ресурсами такой основой являются кадастровые данные, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости. В совокупности они формируют современную единую базу данных о земле и недвижимости, которая должна включать в себя достоверные, актуальные и комплексные сведения, являющиеся достаточными для решения задач, стоящих перед органами исполнительной власти по управлению и использованию земельного фонда. (Жданова, 2020)

Началом, основой всего российского законодательства является Конституция РФ. Она устанавливает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (статья 9); граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (статья 36); в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей (статья 72).

Земельный кодекс Российской Федерации регулирует все земельные правоотношения, в том числе включает в себя и аспекты кадастрового учета. В его рамках регламентируются все возможные действия по отношению к земельным участкам, в том числе возникновение и прекращение прав на земельные участки, установление обременений и ограничений, определение

платы за землю и ее оценка. Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, если иное не предусмотрено Земельным кодексом или специальными федеральными законами. В 1 части Гражданского кодекса праву собственности и другим вещным правам на землю посвящена глава 17. Применение кадастровой стоимости объектов недвижимости как налогооблагаемой базы регламентируется Налоговым кодексом Российской Федерации. В частности, 31 глава 2 части Налогового кодекса определяет начисление земельного налога. Использование кадастра в целях градостроительства регулируется Градостроительным кодексом Российской Федерации. В Лесном кодексе Российской Федерации определен порядок кадастрового учета земель лесного фонда.

Более детально законодательство раскрывается в федеральных законах, среди которых:

- Федеральный закон от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (регламентирует ведение Единого государственного реестра недвижимости, проведение процедур государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество);
- Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (регулирует организацию деятельности в кадастровой сфере, проведение кадастровых работ);
- Федеральный закон от 03.07.2016 №237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (определяет процедуры определения кадастровой стоимости);
- Федеральный закон РФ от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (содержит основы для деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, оценщиков);

- Федеральный закон от 30.12.2021 №448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр» (координирует создание и организацию работы публично-правовой компании «Роскадастр»;
- Федеральный закон от 30.12.2015 №431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных» (устанавливает картографо-геодезическую основу для ведения Единого государственного реестра недвижимости и проведения кадастровых работ);
- Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (описывает внесение сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую).

Также в отношении кадастров применяются подзаконные нормативно-правовые акты: постановления Правительства Российской Федерации, приказы Министерства экономического развития Российской Федерации, приказы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Развитие кадастрового учета как части системы управления земельными ресурсами обеспечивается комплексом правовых, административных и экономических методов управления. Под правовыми методами подразумеваются законодательные акты и нормативные документы, регулирующие кадастровую деятельность. Административные методы включают в себя установление различных ограничений, отражающихся в данных кадастра, таких как установление зон с особыми условиями использования территорий и предельных размеров земельных участков, различных обременений, накладываемых на определенные земельные участки. К экономическим методам относится то, что влияет на улучшение хозяйственной деятельности, например, определение кадастровой стоимости,



от которой зависят государственные и муниципальные доходы. (Тараскина, 2022)

Таким образом, правовое регулирование кадастровой деятельности имеет довольно сложную структуру, состоит из множества нормативных актов различных уровней, при этом в них практически не определяется значение кадастра для управления земельными ресурсами. Например, на данный момент не обозначены актуальные направления государственной политики по управлению земельным фондом. В связи с чем имеется потребность во внесении изменений в нормативно-правовую базу и установлении новых направлений совершенствования системы государственного управления земельными ресурсами, в число которых стоит включить задачи, связанные с кадастровой деятельностью.

### ***1.2 Принципы ведения кадастра и его функции***

Применение кадастра обеспечивает соблюдение выделенных учеными (Гагаринова и др., 2018), (Волкова, 2020) организационных, функциональных и инструментальных принципов управления земельными ресурсами:

- принципа дифференцированности подходов к управлению землями разных категорий и регионов;
- принципа рационального использования земель;
- принципа единства и организационной согласованности управления землями и управления территориями;
- принципа совершенствования функций и методов управления земельными ресурсами;
- принципа экономически эффективного сочетания государственного, регионального и муниципального управления земельными ресурсами;
- принципа правовой обеспеченности управления земельными ресурсами;

- принципа организационной, финансовой и кадровой обеспеченности системы управления земельными ресурсами;
- принципа максимально полной реализации прав и законных интересов граждан;
- принципа сочетания публичных и частных интересов;
- принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.

Таким образом, кадастр многосторонне охватывает правовые, экономические и организационные аспекты принятия решений с соблюдением основ института земельного управления.

Сам кадастр недвижимости ведется с соблюдением принципов единства системы и технологии ведения на всей территории Российской Федерации, непрерывности внесения изменяющихся характеристик земельных участков, открытости сведений и сопоставимости сведений кадастра недвижимости со сведениями, хранящимся в государственных фондах, иных кадастрах, информационных ресурсах.

Российский кадастр имеет многофункциональный характер, среди выполняемых им функций можно выделить:

- регистрационно-учетную;
- информационную;
- идентификационную;
- индивидуализирующую;
- правоустанавливающую;
- правоохранительную;
- экономическую;
- фискальную.

Основная функция, которую выполняет кадастр, – регистрационно-учетная. Государственный учет и регистрация прав проводятся с целью накопления, хранения и актуализации сведений об объектах недвижимости, их

физических, правовых и экономических характеристиках. Наличие свода таких данных позволяет создавать организационно-территориальные, социально-экономические, правовые и экологические условия, обеспечивающие рациональное использование и охрану земель общего земельного фонда Российской Федерации.

Следующая функция кадастра – информационная. Развитие кадастров позволяет предоставлять физическим и юридическим лицам сведения, необходимые для совершения действий в сфере гражданского оборота земли, а также для информационного обеспечения деятельности банков, нотариусов, инвесторов и страховых компаний. Информация, содержащаяся в кадастре, также является основной для разрешения межевых и земельных споров, препятствующих эффективному управлению земельными ресурсами. (Дарьина, Новикова, 2022) Кадастровая и земельно-информационная система делает информацию о правовом положении земель доступной для общественности.

Объективность, достоверность и актуальность кадастровых данных обеспечивается непрерывностью кадастровых работ. Большое значение для решения аналитических задач управления земельными ресурсами имеют работы по автоматизации обработки пространственных данных и внедрению географических информационных систем в кадастровую сферу. (Яроцкая, 2017)

С помощью присвоения земельным участкам уникальных кадастровых номеров, отражающих, в каком кадастровом округе, кадастровой районе и кадастровом квартале находится земельный участок, осуществляются идентификационная функция кадастра. Индивидуализирующая функция выполняется за счет внесения в кадастр сведений об уникальных характеристиках каждого отдельного земельного участка.

Собственники земельных участков, поставленных на кадастровый учет, получают государственную правовую гарантию по использованию объектов своего земельно-имущественного комплекса. Таким образом реализуются

правоустанавливающая и правоохранительная функции кадастра и обуславливается реализация, поддержание и регулирование установленных в государстве земельных отношений и правопорядка.

Четко установленные юридические характеристики, как следствие, позволяют повысить инвестиционный потенциал земель и привлечь больше участников на рынок недвижимости, что определяет выполнение кадастром экономической функции. Также при осуществлении экономической функции появляется возможность разработки программ комплексного развития территории, которые являются в наше время приоритетным направлением в градостроительном развитии регионов Российской Федерации. Наличие в кадастре недвижимости данных о неиспользуемых, невостребованных земельных участках способствуют вовлечению таких земель в оборот, что становится толчком для экономического развития.

Огромное значение имеет фискальная функция кадастра. На основе внесенных в кадастр данных о кадастровой стоимости земельных участков строится объективный подход к установлению платного землепользования. В прямой зависимости от количества поставленных на кадастровый учет и прошедших кадастровую оценку земельных участков зависит рост поступлений в государственный и местные бюджеты налогов и рентных платежей. Тенденция к увеличению государственного дохода стимулирует органы исполнительной власти добиться расширения налогооблагаемой базы недвижимого имущества путем регистрационно-учетной деятельности и изменения методологических аспектов проведения государственной кадастровой оценки с целью увеличения кадастровой стоимости объектов недвижимости.

В совокупности, выполнением кадастром всех указанных функций обуславливается его значение для эффективного и рационального управления земельными ресурсами. Теоретически, вследствие накопления и хранения данных в кадастровой системе государственные органы должны иметь

быстрый доступ к кадастровой информации, необходимой для принятия грамотных управленческих решений:

Обращаясь к соблюдению принципов управления земельными ресурсами, стоит отметить, что каждый из них реализуется благодаря различным комбинациям выполняемых кадастром функций. Дифференцированность подходов к управлению землями разных категорий и регионов и их рациональное использование, а также экономически эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального управления земельными ресурсами осуществляется посредством информационной, индивидуализирующей и экономической функций на основе доступных сведений о различных характеристиках, позволяющих оценить оборотоспособность земель и определить территории, наиболее подходящие для комплексного развития на разных уровнях. Управление такими землями и территориями выполняется по принципу единства и организационной согласованности, способствует которому регистрационно-учетная, правоустанавливающая и идентификационная функции, реализуемые по четко определенным процедурам кадастрового учета земель и регистрации прав на земельные участки.

Правовая обеспеченность управления земельным фондом и реализация прав и законных интересов граждан базируется на закреплении государственной, муниципальной и частной собственности на недвижимое имущество, а также обременений и ограничений по использованию определенных земельных участков, что реализуется регистрационно-учетной, правоустанавливающей и правоохранительной функциями. Фискальная функция является основой для осуществления принципа финансовой обеспеченности системы управления земельными ресурсами.

Публичные и частные интересы сочетаются при реализации информационной, правоустанавливающей, регистрационно-учетной и экономической функций. Кадастровая информация доступна для любых субъектов, которым она необходима для решения разного рода задач. В

регистрации прав заинтересованы как частные лица, так и государство. Аналогично и экономическое развитие входит в сферу интересов и государства, и различных групп населения, и отдельных лиц.

Принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ним объектов реализуется за счет выполнения кадастром регистрационно-учетной функции, которая учитывает связь между земельным участком и расположенными на нем объектами; идентифицирующей функции, так как принадлежность земельному участку объектов фиксируется с помощью кадастровых номеров; правоустанавливающей и правоохранительной функций, которые отвечают за юридическую составляющую реализации принципа со всеми нюансами согласно Земельному кодексу.

Кроме того, функционирование кадастра во всех его направлениях соответствует принципу совершенствования функций и методов управления земельными ресурсами, так как усовершенствование кадастровой системы проводится всесторонне.

Подводя итоги главе 1, можно сделать вывод, что кадастровая система характеризуется ярко выраженными многофункциональностью и многогранностью, необходимыми для решения многочисленных задач по управлению земельными ресурсами. В свою очередь, организация согласованной работы такой структуры требует упорядоченности и регламентации, которая должна быть обеспечена полноценной законодательной базой, не имеющей пробелов и разночтений, а также запутанного устройства системы нормативно-правовых актов.

## **2 ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ КАДАСТРОВЫХ СИСТЕМ В ЦЕЛЯХ РАЦИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

### ***2.1 История развития российской кадастровой системы***

Изучение исторического опыта становления кадастра в России имеет важное значение для его анализа как средства управления земельными ресурсами, и, помимо этого, позволяет выявить тенденции его дальнейшего развития. Вопрос управления землями был и остается актуальным независимо от формы власти, политического режима, государственно-территориального устройства, состояния экономики, стадии развития государства, всевозможных исторических событий. У государства в любой период времени существует необходимость знать, кто, какими землями и на каком основании владеет, а какими землями они могут свободно распоряжаться в своих целях.

Еще во времена зарождения государственности на Руси начинал формироваться прототип современного земельного кадастра. Использовался он, как и в настоящее время, как основа для налогообложения, уже тогда появлялись первые методы оценки земель на основе кадастровых данных. Впервые правовые нормы о налогообложении землевладений, делении земель по видам угодий (дворовые, пахотные, пустопорожные, охотничьи) были закреплены в древнейшем своде русского права – Русской Правде.

Старейшими из известных историкам документов, отражающих учет земель и их основных характеристик, таких как качество и доходность, являются описания земель татарского ига. В то время составлялись специальные переписные, так называемые писцовые, книги. Велась они также в фискальных целях, для определения размеров дани, взимаемой татаро-монголами с русских землевладений. В совокупности, все эти исторические факты подтверждают востребованность кадастра на протяжении многих веков.

После свержения татаро-монгольского ига в Российском государстве для учета земель использовались свои писцовые книги, представляющие собой поземельные описи. Они содержали различные количественные и

качественные сведения о землях, такие как размеры владений, плодородие земель и количество крестьянских дворов. В этом случае ведение описей осуществлялось в целях занесения сведений об имущественном положении служилых людей и описания условий содержания сел, монастырей, вотчин. При Иване IV была учреждена Поместная изба, которая ведала писцовыми описаниями.

В середине XVI века Поместная изба была преобразована в Поместный приказ – государственный орган, выполнявший работы по описанию земель и проведению их оценки. В функции данного приказа также входили учет всех землевладений, раздача поместий и вотчин, сбор сведений о них, составление, ведение и хранение писцовых и переписных книг. Определение правового статуса и принадлежности земель опиралось на записи в таких книгах, потому по комплексу выполняемых функций можно считать их аналогом кадастра. Поместный приказ, кроме того, выдавал специальные документы на землю и регистрировал их. Такой многопрофильный и регистрирующий государственный орган можно сравнить с современной Федеральной службой регистрации, кадастра и картографии (Росреестром).

Во времена правления Петра I была изменена система налогообложения на подушную подать, в связи с чем уменьшилась потребность в качественном учете землевладений и их оценке. Следовательно, и кадастровая система утратила свою актуальность в период петровских реформ. Однако стоит отметить, что при Петре I в оборот было введено важное для управления земельными ресурсами понятие «недвижимое имущество», а также проводились большие объемы работ по картографической съемке. Между тем, большие территории не были оформлены в соответствии с действующим в то время законодательством, некоторые землевладения не имели установленных границ, возникали земельные споры, часть земель имела чересполосное расположение или неправильные очертания границ. (Межян, Сергиенко, 2019) Как ни странно, проблемы кадастровой сферы XVIII века имеют довольно много общего с проблемами XXI века.



Позже его дочь Елизавета Петровна взялась за наведение порядка в земельном кадастре и проведение государственного межевания и издала «Инструкцию межевщика» с целью привести в соответствие границы частных и казенных землевладений, выявить и зафиксировать права на земельные участки в специальных документах – межевых журналах, межевых книгах, межевых планах.

Продолжение развития кадастра в Российской империи происходило при Екатерине II. В 1765 году началось проведение Генерального межевания земель, в ходе которого проводились работы по изучению, качественному и количественному описанию и оценке землевладений с занесением результатов в переписные и писцовые документы, выявлению незаконно используемых земель. Генеральное межевание повлекло за собой усложнение деления земель: существовавшие ранее 3 категории земель (частновладельческие служилые, частновладельческие церковные, земли дворцовые) разделились на земли частные, земли дворцовые и казенные, земли духовного ведомства, выгонные земли, земли заводов и фабрик, земли бывших низших разрядов служилых людей, земли военнослужащих, земли иноверцев, леса, дороги и бечевники. При этом главная цель – установление и закрепление на местности границ землевладений – была достигнута. Межевание, проводившиеся при Елизавете I и Екатерине II, имеет схожесть с проводимыми в наше время комплексными кадастровыми работами. Генеральное межевание проводилось на протяжении почти 100 лет и охватило 32 губернии общей площадью 300 800 000 гектар.

Следующим толчком для проведения масштабных кадастровых работ по всему государству стала отмена крепостного права при Александре II и соответствующие ей изменения в структуре собственности на землю. (Зазолина, 2021) В начале XX века развернулась новая земельная политика на основе аграрной реформы Петра Аркадьевича Столыпина, разделившая земельный кадастр, планирование землепользования и работы по определению границ земельных участков.

После прихода социалистической власти был упразднен институт частного права на землю, соответственно земля перестала считаться объектом налогообложения. Эти преобразования привели к изменению направления развития земельного кадастра в сторону сбора сведений о землепользователях, а также характеристиках преимущественно земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда. Учет проводился в государственных земельно-кадастровых книгах районов (городов), процесс регистрации имел название государственной регистрации землепользований. Кадастровая система была представлена кадастром сельскохозяйственных территорий, водным и лесным кадастрами. В советский период кадастровая документация представляла собой государственные акты на право пользования землей, списки землепользователей, земельно-кадастровые книги предприятий и организаций, планово-картографические документы.

К началу 90-х годов XX века был сформирован многоцелевой Государственный земельный кадастр, который тогда являлся системой сведений о правовом, природном и экономическом положении земель. С возвращением права на частную собственность на землю вернулось и бурное развитие кадастра с потребностью дополнения его данными, необходимыми для утверждения и охраны прав на приватизированные земельные участки, их оценки в целях налогообложения. Однако утраченный в советский период опыт ведения полноценного кадастра стал причиной внесения в кадастр неточных границ земельных участков либо вовсе участков без координированных границ, занесения сведений в неполном объеме. Отголоски этих ошибок имеют место до сих пор, они мешают наполнению кадастра достоверными сведениями. (Клюшниченко, Ивчатова, 2020)

Формирование новой ситуации в сфере земельно-имущественных отношений требовало постановки задач по увеличению эффективности системы кадастрового учета земельных участков: обмеру земельных участков, внесению полученных каталогов координат в информационную систему «Единый государственный реестр земель», присвоению земельным участкам

кадастровых номеров. Внедрение программного комплекса «Единый государственный реестр земель» имело большое значение для автоматизации процесса государственного кадастрового учета.

На законодательном уровне был принят ныне не действующий Федеральный закон от 02.01.2000 №28-ФЗ «О государственном земельном кадастре». Согласно ему, целями ведения земельного кадастра являются государственное и муниципальное управление земельными ресурсами; государственный контроль за использованием и охраной земель; мероприятия, направленные на сохранение и повышение плодородия земель; государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; землеустройство; экономическая оценка земель и учет стоимости земли в составе природных ресурсов; установление обоснованной платы за землю; иная связанная с владением, пользованием и распоряжением земельными участками деятельность. Для ведения земельного кадастра в 2000-х годах сначала были созданы Федеральное агентство земельного кадастра России (Росземкадастр) и Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация), после они были реорганизованы в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), куда передавалась вся землеустроительная документация для обязательного постоянного хранения. Позже, в 2008 году, Роснедвижимость при слиянии с Федеральным агентством геодезии и картографии (Роскартография) была переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

Вследствие роста экономики и насыщения рынка недвижимости следующей ступенью развития российского кадастра стало внесение в него сведений не только о земельных участках, но и об объектах капитального строительства. В 2007 году был опубликован Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», заменившем земельный кадастр. Кадастровый учет объектов недвижимости в то время велся параллельно с регистрацией прав на недвижимое имущество в разных реестрах – в Государственном кадастре недвижимости и Едином

государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Тогда же возникла необходимость в подготовке сотрудников, являющихся не просто землеустроителями, а непосредственно специалистами в сфере кадастрового учета, имеющими знания и навыки как в технической, так и юридической составляющей их работы. Так появилась профессия кадастровый инженер, а требования к качеству осуществления кадастровой деятельности ужесточились, были созданы саморегулируемые организации кадастровых инженеров, выполняющие контроль за деятельностью в сфере кадастрового учета. Из этого следует еще большее укоренение кадастровой системы в государственном управлении.

В период с 2014 по 2020 годы реализовывалась федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости», координатором которой выступал Росреестр. Целью программы была гармонизация сферы земельно-имущественных отношений, основанная на соблюдении баланса интересов, взаимной ответственности и скоординированности усилий государства, бизнеса и общества, обеспечивающая переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития Российской Федерации. Среди ее задач было обеспечение организации доступного, быстрого и легкого способа получения гражданами услуг, а также повышение качества данных, содержащихся в информационных ресурсах.

В рамках данной программы велись работы по объединению Государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Результатом деятельности по совершенствованию системы кадастрового учета и регистрационной системы стал созданный на основе Федерального закона от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» Единый государственный реестр недвижимости, при этом упомянутый ранее Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» был переименован в Федеральный закон «О кадастровой

деятельности». Единый государственный реестр недвижимости объединил в себе две существовавшие отдельно друг от друга системы с целью централизации государственных информационных ресурсов, упрощения межведомственного взаимодействия между государственными структурами, снижения финансовых и временных затрат при оформлении прав на недвижимость, улучшения качества оказываемых государственных услуг, повышения эффективности кадастровой и учетно-регистрационной деятельности. (Зазолина, 2022)

При этом кадастр все больше стал позиционировать земельные ресурсы именно как имущество, а не природный компонент. Сравнивая кадастры, функционировавшие в Российской Федерации, можно выделить, что наибольшее значение для управления земельными ресурсами имел формат государственного земельного кадастра, так как он распространялся только на земли и земельные участки, законодательно было прямо установлено, что этот кадастр велся в целях государственного и муниципального управления земельными ресурсами. Чем больше типов объектов добавлялось в новые форматы кадастровых систем, тем меньше внимания уделялось непосредственно землям.

Далее, с 2021 года шла подготовка к созданию публично-правовой компании «Роскадастр», был издан Федеральный закон от 30.12.2021 №448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр», на основании которого с текущего года начала функционировать данная компания, которая будет осуществлять полный цикл комплекса геодезических и картографических работ для государства, объединив в себе АО «Ростехинвентаризация – Федеральное бюро технической инвентаризации», ФГБУ «Федеральный научно-технический центр геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных» и ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Росреестра». В сфере кадастра на организацию легли обязанности по выполнению услуг по государственному кадастровому учету, государственной кадастровой оценке; внесению сведений в Единый

государственный реестр недвижимости; развитию инфраструктуры пространственных данных; созданию, модернизации и эксплуатации информационных систем; предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости; осуществлению роли оператора Росреестра; выявлению технических и реестровых ошибок в Едином государственном реестре недвижимости, подготовке специалистов в сфере кадастрового учета и повышению их квалификации.

В итоге, Роскадастр берет на себя функции упраздненных организаций и не дублирует полномочия существующих, позволяет оптимизировать расходование бюджетных средств на содержание государственных структур и упростить межведомственное взаимодействие. Кроме того, Роскадастр имеет возможность действовать за счет самоокупаемости, поступления непосредственно в бюджет компании средств, полученных за выполнение ей работ. Тем не менее, некоторые ученые опасаются монополизации рынка кадастровых услуг государственной организацией. (Фахриева и др., 2023)

## ***2.2 Современное состояние российского кадастра***

Несмотря на многовековую историю многоцелевого и разностороннего использования и развития кадастра, довести систему до совершенства до сих пор не удалось. Стоит отметить, что проводимая политика цифровизации оказывает положительное влияние на кадастровую систему, способствуя внедрению новейших информационных систем и технологий. Однако, хоть современному кадастру и свойственно стремительное прогрессирование, ошибки, допущенные в прошлом, теперь являются препятствием для оптимального функционирования кадастра, а некоторые проблемы остаются нерешенными уже много лет.

Отметим, что государственный учет и регистрация выполняется достаточно быстро при исправной работе информационных порталов. Для упрощения процедур регистрации и ускорения процесса наполнения кадастра данными внедряются такие государственные программы, как «дачная амнистия». Тем не менее, основанием для государственного кадастрового

учета и государственной регистрации прав является заявление, а заявительный порядок делает выполнение кадастром регистрационно-учетной функции недостаточно эффективным и не позволяет оперативно наполнить Единый государственный реестр недвижимости достаточным количеством сведений.

Ведение Единого государственного реестра недвижимости в целях выполнения своей информационной роли базируется на принципах достоверности и доступности его сведений. Реализацию второго принципа в современных условиях можно считать выполненной, ведь выписку сведений из Единого государственного реестра недвижимости (рисунок 1, 2, 3) можно получить довольно легко, в бумажном или электронном формате и разными возможными путями: с помощью личного обращения в многофункциональные центры государственных услуг либо через онлайн-сервисы (официальный сайт Росреестра и Портал государственных услуг Российской Федерации «Госуслуги»). Кроме того, в любое время доступен геоинформационный портал «Публичная кадастровая карта», с помощью которого можно моментально узнать часть кадастровых сведений: кадастровый номер, статус, адрес, категорию земель, форму собственности, кадастровую стоимость, уточненную площадь и вид разрешенного использования (рисунок 4).

**УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ, КАДАСТРА И КАРТОГРАФИИ ПО ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

(полное наименование органа регистрации прав)

Раздел 1

Выписка из Единого государственного реестра недвижимости об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости  
Сведения об основных характеристиках объекта недвижимости

В Единый государственный реестр недвижимости внесены следующие сведения:

<b>Земельный участок</b>			
<small>(вид объекта недвижимости)</small>			
Лист № <u>1</u> Раздела <u>1</u>	Всего листов раздела <u>1</u> : _____	Всего разделов: _____	Всего листов выписки: _____
12.04.2018			
Кадастровый номер:		47:14:1405005:9	
Номер кадастрового квартала:	47:14:1405005		
Дата присвоения кадастрового номера:	13.05.1994		
Ранее присвоенный государственный учетный номер:	данные отсутствуют		
Адрес:	Ленинградская область, Ломоносовский район, МО "Лебяженское городское поселение", СНТ "Южное" Колхозная ул., участок 288		
Площадь:	609 +/- 17 кв. м		
Кадастровая стоимость, руб.:	281412.81		
Кадастровые номера расположенных в пределах земельного участка объектов недвижимости:	47:14:0000000:36019		
Категория земель:	Земли сельскохозяйственного назначения		
Виды разрешенного использования:	Для ведения садоводства		
Статус записи об объекте недвижимости:	Сведения об объекте недвижимости имеют статус "актуальные, ранее учтенные"		
Особые отметки:	данные отсутствуют		
Получатель выписки:	_____		

ВЕДУЩИЙ СПЕЦИАЛИСТ-ЭКСПЕРТ <small>(полное наименование должности)</small>		Букина Е. Г. <small>(инициалы, фамилия)</small>
--	--	--

М.П.



*Рисунок 1 - Выписка из ЕГРН об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости - раздел 1*

Выписка из Единого государственного реестра недвижимости об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости  
Сведения о зарегистрированных правах на объект недвижимости

Раздел 2

<b>Земельный участок</b>			
<small>(вид объекта недвижимости)</small>			
Лист № <u>2</u> Раздела <u>2</u>	Всего листов раздела <u>2</u> : _____	Всего разделов: _____	Всего листов выписки: _____
12.04.2018			
Кадастровый номер:		47:14:1405005:9	

1. Правообладатель (правообладатели):	1.1. Рж... Букина, Александра Ивановна, дата рождения... паспорт гражданина Российской Федерации... Идентификационный номер налогоплательщика...
2. Вид, номер и дата государственной регистрации права:	2.1. Собственность, № 47:14:1405005-9-47/021/2018-1 от 11.04.2018
3. Документы-основания:	3.1. Договор купли-продажи от 03.04.2018
4. Ограничение прав и обременение объекта недвижимости:	не зарегистрировано
5. Сведения о наличии решения об изъятии объекта недвижимости для государственных и муниципальных нужд:	данные отсутствуют
6. Сведения об осуществлении государственной регистрации прав без необходимого в силу закона согласия третьего лица, органа:	данные отсутствуют

ВЕДУЩИЙ СПЕЦИАЛИСТ-ЭКСПЕРТ <small>(полное наименование должности)</small>		Букина Е. Г. <small>(инициалы, фамилия)</small>
--	--	--

М.П.

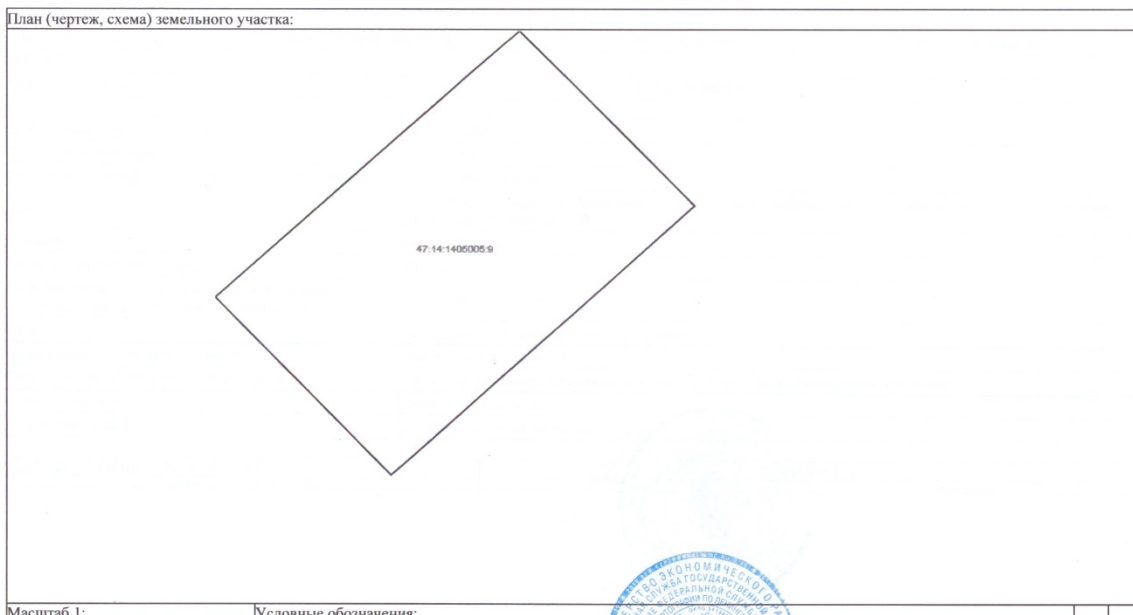


*Рисунок 2 - Выписка из ЕГРН об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости - раздел 2*



Выписка из Единого государственного реестра недвижимости об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости  
Описание местоположения земельного участка

Земельный участок			
(вид объекта недвижимости)			
Лист №	Раздела <u>3</u>	Всего листов раздела <u>3</u> : _____	Всего разделов: _____
12.04.2018		Всего листов выписки: _____	
Кадастровый номер:		47:14:1405005:9	



Масштаб 1:	Условные обозначения:
------------	-----------------------

ВЕДУЩИЙ СПЕЦИАЛИСТ-ЭКСПЕРТ  
(полное наименование должности)



Букина Е. Г.  
(инициалы, фамилия)

М.П.

*Рисунок 3 - Выписка из ЕГРН об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости - раздел 3*

**Участки** 78:34:0284:1210

**Земельный участок 78:34:0004284:1210**  
Санкт-Петербург, тер. Пригородный, уч. 185  
Для сельскохозяйственного использования

План ЗУ → План ЮИ →

Информация	Услуги
Тип:	Объект недвижимости
Вид:	Земельный участок
Кадастровый номер:	78:34:0004284:1210
Кадастровый квартал:	78:34:0004284
Адрес:	Санкт-Петербург, тер. Пригородный, уч. 185
Площадь участка:	142 572 кв. м
Статус:	Учтенный
Категория земель:	Земли населенных пунктов
Разрешенное использование:	Для сельскохозяйственного использования
Форма собственности:	Частная собственность
Кадастровая стоимость:	159 588 723,83 руб.
дата определения:	01.01.2022
дата утверждения:	-
дата внесения сведений:	13.01.2023
дата применения:	01.01.2023

*Рисунок 4 - Пример сведений, доступных на Публичной кадастровой карте*

Как информационный источник, кадастр недвижимости содержит в себе основные и дополнительные характеристики объектов недвижимого имущества, представленные в таблице 1.

Таблица 1 – Сведения о земельных участках

Основные сведения	Дополнительные сведения
<p>1) вид объекта недвижимости – земельный участок;</p> <p>2) кадастровый номер и дата его присвоения;</p> <p>3) описание местоположения;</p> <p>4) (при наличии) ранее присвоенный государственный учетный номер, дата его присвоения, организация или орган, присвоивший такой номер;</p> <p>5) кадастровый номер объекта недвижимости, из которого в результате раздела, выдела или иного действия с объектом недвижимости образован новый объект недвижимости;</p> <p>6) площадь земельного участка;</p> <p>7) сведения о кадастровых инженерах, выполнявших кадастровые работы, номера и даты заключения договоров на выполнение кадастровых работ, дата их завершения;</p>	<p>1) кадастровая стоимость;</p> <p>2) сведения о лесах, водных объектах и об иных природных объектах, расположенных в границах земельного участка;</p> <p>3) категория земель;</p> <p>4) вид или виды разрешенного использования;</p> <p>5) сведения о том, что земельный участок полностью или частично расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории или территории объекта культурного наследия, границах публичного сервитута, включая ограничения по использованию земельного участка;</p> <p>6) сведения о том, что земельный участок расположен в границах особо охраняемой природной территории, охотничьих</p>

Продолжение таблицы 1

<p>8) кадастровый номер образованного объекта недвижимости - в отношении исходного объекта недвижимости;</p>	<p>угодий, лесничеств</p>
<p>9) кадастровые номера расположенных в границах земельного участка объектов недвижимости;</p>	<p>7) сведения о том, что земельный участок расположен в границах особой экономической зоны, территории опережающего развития, зоны территориального развития в Российской Федерации, игровой зоны;</p>
<p>10) номер кадастрового квартала, в котором находится объект недвижимости.</p>	<p>8) сведения о результатах проведения федерального государственного земельного контроля (надзора); сведения о том, что земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой утвержден проект межевания территории;</p> <p>9) сведения о предоставлении участка для строительства наемного дома социального или коммерческого использования;</p> <p>10) (при наличии) условный номер земельного участка;</p> <p>11) сведения о наличии земельного спора о местоположении границ</p>

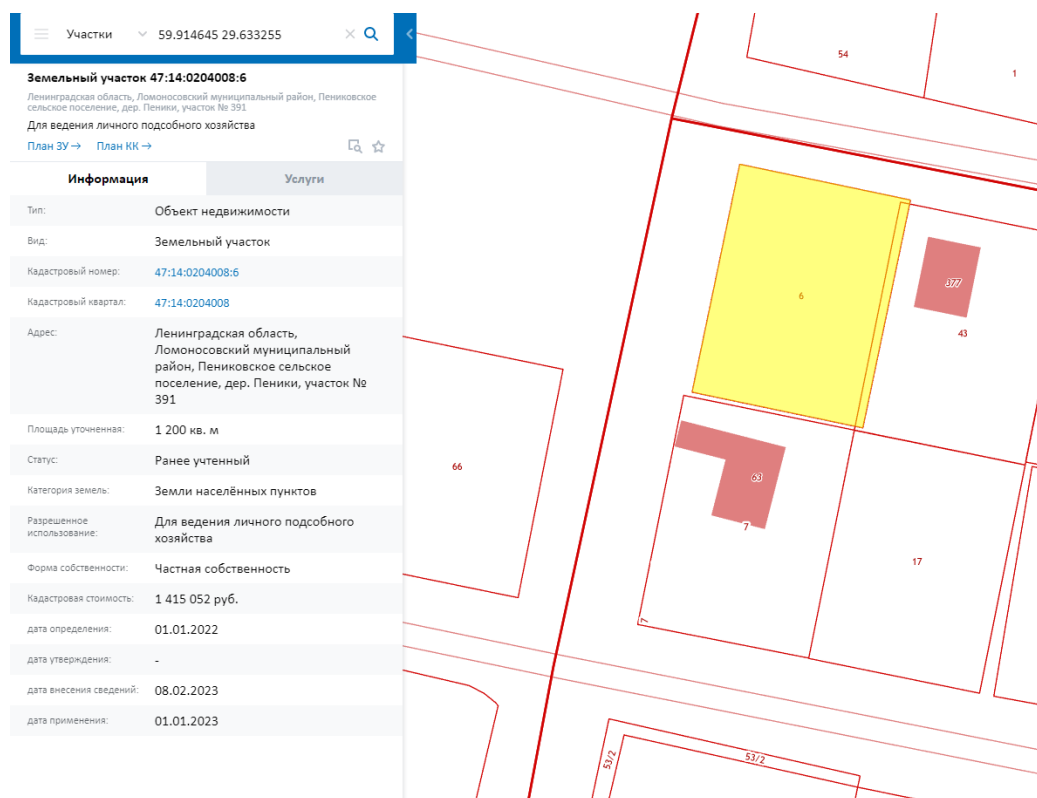
Продолжение таблицы 1

	<p>земельных участков;</p> <p>12) адрес объекта недвижимости;</p> <p>13) сведения об особенностях образования земельного участка;</p> <p>14) сведения об ограничении оборотоспособности земельного участка; сведения о решении об изъятии земельного участка или резервировании земель для государственных и муниципальных нужд.</p>
--	--

Очевидно, что полноценное наполнение кадастра недвижимости обширными всеохватывающими сведениями предоставит качественную базу данных для принятия верных управленческих решений с учетом различных особенностей тех или иных земельных участков, их обременений и ограничений, в том числе наличие зон с особыми условиями использования территории.

Однако, на данный момент Единый государственный реестр недвижимости не может быть назван достоверным, так как содержит в себе ряд технических и реестровых ошибок (рисунок 5), существование которых признается Федеральным законом от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Техническая ошибка – это описка, опечатка, грамматическая или арифметическая ошибка либо подобная ошибка. Такая ошибка может быть допущена органом регистрации прав и приводит к несоответствию сведений, содержащихся в Едином государственном реестре

недвижимости, сведениям, содержащимся в документах, на основании которых вносились сведения в Единый государственный реестр недвижимости. В свою очередь, реестровая ошибка – это воспроизведенная в Едином государственном реестре недвижимости ошибка, содержащаяся в межевом плане, техническом плане, карте-плане территории или акте обследования, возникшая вследствие ошибки, допущенной лицом, выполнившим кадастровые работы или комплексные кадастровые работы, или ошибка, содержащаяся в документах, направленных или представленных в орган регистрации прав иными лицами и (или) органами в порядке межведомственного информационного взаимодействия.



*Рисунок 5 - Реестровая ошибка, выраженная в наложении границ смежных земельных участков*

Ошибки в Едином государственном реестре недвижимости оказывают негативное влияние на гражданский оборот, а их исправление – сложный, состоящий из множества этапов процесс. Взглянув на проблему с экономической точки зрения, можно отметить, что работы по исправлению

ошибки по стоимости соизмеримы или превышают стоимость работ, в результате которых эта ошибка была допущена.

Современный кадастр содержит большое количество сведений о ранее учтенных земельных участках, которые не соответствуют принципу достоверности ввиду особенности их регистрации без уточнения сведений о границах таких участков. Следствием реестровых ошибок становятся такие проблемы, как трудности с осуществлением учетно-регистрационных процедур, заявление собственником земельного участка прав на часть смежного земельного участка, некорректное исчисление имущественных налогов, отказы при регистрации перехода прав, риск возникновения ограниченного права пользования недвижимостью. Как следствие, наряду с развитием и расширением кадастровой системы, имеет большое значение деятельность по улучшению качества кадастровой информации путем выявления и исправления ошибок.

Идентификационная функция с помощью кадастрового деления и присвоения кадастровых номеров земельным участкам выполняется достаточно полно, за исключением того факта, что существование реестровых ошибок влечет за собой погрешности в присвоении уникальных кадастровых номеров: кадастровый номер земельного участка может содержать номер соседнего кадастрового квартала вместо того, в котором он расположен на самом деле. Аналогично выполняется и индивидуализирующая функция, полноценной реализации которой препятствует наличие реестровых ошибок в уникальных характеристиках земельных участков. Помимо этого, осуществление индивидуализирующей функции затрудняется свойственной современному кадастру неполнотой данных.

Как следствие оптимального выполнения регистрационно-учетной функции в заявительном порядке правоустанавливающая функция кадастра осуществляется в полном объеме. Но при этом, воплощение смежной правоохранительной функции имеет изъяны. Причиной тому являются упомянутые выше реестровые ошибки и допущенные неточности в данных о

ранее учтенных земельных участках. Они становятся источником земельных споров и судебных разбирательств, несмотря на занесение в кадастр сведений о праве собственности на тот или иной земельный участок, тем самым возможно нарушение реализации государственной правовой гарантии.

Но все же, в большинстве случаев эти функции выполняются, потому корректно поставленные на кадастровый учет земли становятся основой для экономического прогресса, привлечения инвестиций, воплощения программ комплексного развития территорий, способствуя осуществлению экономической функции кадастра.

Анализируя историческое развитие кадастра, мы неоднократно отмечали, что в разные временные периоды кадастр велся в целях увеличения поступления в бюджет налогов. Неудивительно, что фискальная функция имеет огромное значение и в наши дни. Она осуществляется с помощью государственной кадастровой оценки – процедуры определения кадастровой стоимости земельных участков, которая является основой для начисления земельного налога. Как упоминалось ранее, чем больше участков поставлено на кадастровый учет и имеют результаты государственной кадастровой оценки, тем больше объектов налогообложения и, соответственно, больше финансовых средств зачисляется в государственный и местные бюджеты. Количество этих средств растет с каждым годом в результате наполнения кадастра новыми сведениями. Так, поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации земельных налогов за 2021 год составили более 180 миллиардов рублей, а за 2022 год – более 196 миллиардов рублей. Определенная кадастровая стоимость позволяет устанавливать размер рентных платежей для сдаваемых в аренду муниципальных земель. Отрицательную роль для налогообложения играет неполнота кадастровых данных, из-за которой не все частные земли приносят доход, а также недостатки кадастровой оценки: в случае определения более низкой стоимости, чем должна быть на самом деле, в бюджет недопоступают средства; в обратной же ситуации более высокая стоимость может стать

причиной для судебных споров. В научной среде обсуждаются возможности изменения методов кадастровой оценки, для получения большей кадастровой стоимости земель и ее приближения к рыночной стоимости, которая в настоящее время превышает кадастровую.

Таким образом, ведение Единого государственного реестра недвижимости в наши дни, несмотря на активное развитие, далеко от совершенства. Современному кадастру присущи следующие недостатки: большое количество не поставленных на кадастровый учет земель, наличие реестровых ошибок и необходимость проведения длительного проведения работ по их исправлению, отсутствие информации о качественных характеристиках земельных участков, несовершенство законодательной базы и организационной структуры ведения кадастров, значительное различие кадастровой и рыночной стоимости земельных участков, частые организационные преобразования, отсутствие качественной геодезической основы для развития кадастра недвижимости, недостаточное количество квалифицированных кадров. (Варламов, 2018)

В результате данные проблемы приводят к недостоверности кадастровых данных; несоблюдению правообладателями земельных участков ограничений и обременений; возникновению земельных споров; установлению границ земельных участков с образованием чересполосицы, дальнотемелья, вкрапливания, вклинивания и мозаичного расположения земель, приводящих к сложностям или невозможности использования полезных земель; уменьшению налогооблагаемой базы; уклонению от регистрации прав некоторыми землевладельцами и незаконному использованию земель недобросовестными гражданами. (Волков, 2015) Устранение перечисленных препятствий для полноценного применения кадастра и недопущение ухудшения его положения требует колоссальных экономических затрат и временных ресурсов.



Таблица 2 – Реализация функций кадастра

<b>Функция</b>	<b>Достоинства</b>	<b>Недостатки</b>
<i>Регистрационно-учетная</i>	Быстрое исполнение процедур по регистрации и учету	Не все земельные участки учтены; не все права зарегистрированы
<i>Информационная</i>	Доступность сведений	Неполнота и недостоверность данных
<i>Идентификационная</i>	Четко сформированное кадастровое деление	Ошибки в присвоении кадастровых номеров
<i>Индивидуализирующая</i>	Множество видов данных, индивидуализирующих земельные участки	Неполнота сведений
<i>Правоустанавливающая</i>	Выполнение в полном объеме	-
<i>Правоохранительная</i>	Государственная правовая гарантия	Земельные споры, судебные разбирательства вследствие реестровых ошибок
<i>Экономическая</i>	Привлечение инвестиций, комплексное развитие территорий	-
<i>Фискальная</i>	Постепенное увеличение налогооблагаемой базы	Недопоступление средств, несовершенство кадастровой оценки

Обобщая сильные и слабые стороны функционирования Единого государственного реестра недвижимости, можно отметить, что на текущем этапе развития отечественного кадастра имеет место воплощение в жизнь каждой выделенной ранее функции, но в различной степени: у большинства функций существуют препятствия для полноценной и эффективной работы. На основе данных таблицы 2 обратим внимание, что наиболее часто встречающейся проблемой является низкое качество кадастровой информации, выраженное недостоверностью данных в связи с существованием реестровых ошибок, а также недостаточной наполненностью кадастра сведениями, как об определенных характеристиках некоторых земельных участков, так и о существовании некоторых участков в целом и/или правах на них. Помимо этого, выделяется необходимость в совершенствовании кадастровой деятельности, в частности порядка государственной кадастровой оценки, для наращивания совокупной кадастровой стоимости налогооблагаемых земель и, как следствие, возрастания количества налоговых поступлений.

Для решения соответствующих проблем с 2021 года запущена государственная программа «Национальная система пространственных данных», которая ставит перед собой цели по повышению качества государственных услуг по осуществлению государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав; по созданию единого цифрового отечественного геопространственного обеспечения; цифровизации государственного кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество; обеспечению полноты и качества сведений в Едином государственном реестре недвижимости к концу 2030 года.

Элементом современной кадастровой системы являются комплексные кадастровые работы, под которыми понимаются кадастровые работы, которые выполняются одновременно в отношении всех земельных участков, расположенных на территории одного кадастрового квартала или территории нескольких смежных кадастровых кварталов, в результате которых

осуществляется уточнение местоположения границ земельных участков, установление или уточнение местоположения на земельных участках зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, образуются земельные участки, выявляются и исправляются реестровые ошибки. Значение проведения таких работ заключается в повышении качества данных, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, за достаточно короткий период времени и минимальными затратами, по сравнению с проведением кадастровых работ по отношению к каждому отдельно взятому земельному участку.

Комплексные кадастровые работы необходимы для реализации всех выполняемых кадастром функций: для учетно-регистрационной выполняется описание неустановленных местоположений границ земельных участков и расположенных на них зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства; для информационной и индивидуализирующей – наполнение кадастра недостающими сведениями; для идентификационной – присвоение уникальных номеров образованным земельным участкам; для правоустанавливающей и правоохранительной – выявление правообладателей земельных участков; для экономической – инвентаризация земель; для фискальной – увеличение налогооблагаемой базы.

### ***2.3 Иностраный опыт ведения кадастров***

Организация кадастрового учета и регистрации недвижимого имущества является одной из важнейших задач любого государства. Несомненно, что степень развитости кадастровых систем у всех стран различается, также разнятся и основные цели ведения кадастра, их функции и методы работы. Среди наиболее прогрессивных можно выделить несколько типов исторически сформировавшихся кадастровых систем (Таблица 2). Определим, какие особенности есть у каждого из типов.

Таблица 3 – Типы кадастровых систем в зарубежных странах

Наполеоновская	Англоязычная	Nordic countries	Немецкая
Страны Западной и Южной Европы (Франция, Греция, Бельгия, Италия, Нидерланды и др.)	Страны Северо-западной Европы, Северной Америки (США, Англия) и Австралия	Страны Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия, Швеция)	Страны Центральной, Западной и Юго-восточной Европы (Чехия, Швейцария, Польша, Германия, Австрия и др.)

Самой первой сформировалась наполеоновская кадастровая система, корни которой ведут к Кодексу Наполеона. Данный тип характеризуется централизацией управления, полным покрытием территории в пределах государственных границ и в основном фискальным характером (хотя современные тенденции ведут и к многоцелевому направлению). Кадастр состоит, в первую очередь, из картографической и текстовой частей. Дополнительно в него включаются реестры, отражающие данные природного и климатического характера. Кадастр ведется в целях создания физической и графической базы данных, локализации и идентификации объектов недвижимости, налогообложения и предоставления информационных услуг. Реестр прав ведется отдельно от кадастра и включает в себя реестр титулов, юридический реестр и текстовое описание недвижимого имущества. Кадастр содержит сведения о юридических, физических и экономических характеристиках земель, а также об их изменениях. В большинстве стран наполеоновской системы законодательной базой является Гражданский кодекс. Объектами недвижимости чаще всего выступают земельные участки и расположенные на них строения. Сильной стороной этой системы можно назвать большое количество необходимых для управления земельными ресурсами сведений о земельных участках.

Отличительные черты англоязычной кадастровой системы – несогласованность методов ведения между странами, их регионами или штатами и многоцелевой характер. Кадастр выполняет функции по сбору и актуализации данных об объектах недвижимости, их оценке, а также налогообложению. Кадастровый учет ведется в основном в отношении земельных участков. В Соединенных Штатах Америки разрозненность требований к регистрации земельных участков приводит к отсутствию защиты прав со стороны государства, единственным гарантом является свидетельство о титуле. Таким образом, англоязычная система экономически неэффективна и юридически несовершенна.

Система Nordic Countries также в некоторых источниках носит название «скандинавская», но так как не все государства, использующие эту систему, относятся к Скандинавии, принято ее называть английским наименованием либо кадастром Северной Европы. Данная система поддерживает многоцелевую направленность и формирование всесторонних геоинформационных систем, содержит в себе большой объем топографических сведений. Управление осуществляется децентрализованно, но, в отличие от англоязычной системы, по единым технологиям и принципам ведения регистров недвижимости в рамках государства. Признаком североевропейской системы является определение недвижимого имущества как земли, земельного участка. Другие привычные нам объекты недвижимости являются в этой системе принадлежностями земельного участка. (Коняхина, 2019) Такой подход больше всего отражает кадастр как инструмент управления именно земельными ресурсами.

Немецкая кадастровая система отличается точной регламентацией всех работ, существованием отдельных взаимосвязанных подсистем, высокими требованиями к точности определения границ земельных участков, выполнением правоустанавливающих и правоохранительных функций, единством земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости. Можно заметить, что система Nordic countries была создана по

образцу немецкой, так как обе системы децентрализованы и объектами кадастрового учета в них являются непосредственно земельные участки. Система включает в себя кадастр и Поземельную книгу, которая содержит сведения о регистрации права на недвижимое имущество и обременениях, наложенных на это имущество. (Соколов, Кузьмина, 2022)

За рубежом развитие кадастра обеспечивается в том числе созданием международных объединений для обмена опытом и оказания информационной и правовой помощи. В Евросоюзе такими организациями являются Европейская ассоциация земельной регистрации (ELRA) и созданная ей Европейская сеть земельной регистрации (ELRN). Они осуществляют межгосударственное взаимодействие с целью разрешения проблем земельного кадастра путем предоставления необходимой информации в рамках правового поля конкретных стран.

Развитию геодезической составляющей кадастровой деятельности способствует Международная ассоциация геодезистов (FIG). Она проводит различные международные форумы, реализует программы по развитию кадастровых и геодезических работ, осуществляет корректирующую деятельность, которая способствует прогрессу мировых кадастровых систем. (Синица, 2014)

Одной из долгосрочных программ, осуществляемой Международной ассоциацией геодезистов, является «Кадастр 2014» – программа по реформированию кадастровых систем, формированию их будущего под влиянием технического прогресса и цифровизации жизни общества. В течение 20 лет в рамках программы должен быть создан «всесторонний» кадастр путем выполнения следующих положений:

1. Кадастр будет отражать полную правовую характеристику земель, включая все публичные права, обременения и ограничения;
2. Разделение между кадастровыми картами и регистрами прав будет упразднено;

3. Кадастровое картирование уйдет в прошлое, его заменит геоинформационное моделирование;
4. Ведение кадастра не будет осуществляться в бумажном формате;
5. Кадастровая деятельность будет объединять государственные и частные организации;
6. Кадастр будет самоокупаться.

Результатом программы должно стать слияние учетной и регистрационной функций кадастра в одновременно простую и эффективную инфраструктуру, объединяющую в себе абсолютно все исчерпывающие правовые и экономические характеристики; представленную новейшими информационными системами; соответствующую экономическому развитию, росту запросов и потребностей общества. (Kaufmann, 2017) Хотелось бы отметить, что развитие отечественного кадастра идет по схожему пути и стремится воплотить аналогичные принципы.

Так, для развития отечественной кадастровой сферы в целях рационального управления земельными ресурсами из всех типов зарубежных кадастровых систем особое внимание стоит уделить опыту североевропейских стран, в которых ведение кадастра имеет много общего с российским и при этом достигает больших успехов, а также акцентируется непосредственно на землях, что очень значительно для управления земельными ресурсами. Несомненно, что территория Российской Федерации в разы превышает совокупную площадь североевропейских государств, потому перед нашим государством стоят более колоссальные масштабы работ по кадастровому учету и регистрации прав на недвижимое имущество, которые требуют намного больше временных и финансовых затрат, однако у иностранных коллег можно перенять опыт функционирования государственного органа, ответственного за управление земельными ресурсами и кадастр, и успешного внедрения новейших геоинформационных систем.

Также можно предположить, что в дальнейшем возможен вариант вхождения России в международное кадастровое объединение или создание

такового с дружественными государствами для взаимной поддержки развития кадастровых систем и разработки межгосударственных направлений совершенствования кадастровой сферы.

На основе проанализированных во 2 главе сведений сделаем следующие выводы: почти все современные проблемы возникли еще много веков назад и не могут быть окончательно решены в следствие постоянных изменений характеристик земель; в постсоветский период в ведении кадастра сместился акцент с природных характеристик земельных ресурсов на имущественные, что отрицательно сказывается на управлении земельными ресурсами; представленная мировым сообществом программа «кадастра будущего» имеет много общего с концепцией развития российского кадастра, что дает возможность при принятии решений по изменению кадастровой системы опираться на положительный опыт других государств; современный российский кадастр имеет изъяны, потому его стоит развивать в частности в направлении повышения достоверности содержащихся в нем сведений, наполнения его новой и недостающей информацией, а также в совершенствовании нуждается процедура государственной кадастровой оценки. При этом нельзя игнорировать, что российская кадастровая система имеет свои сильные стороны: скорость предоставления услуг по учету и регистрации прав; доступность кадастровой информации, представленной различными характеристиками; четкое кадастровое деление территории страны и система кадастровых номеров; обеспечение защиты прав собственников; постепенное увеличение количества прошедших государственную кадастровую оценку налогооблагаемых земельных участков.



### **3 ВОЗМОЖНОСТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ КАДАСТРОВОЙ СИСТЕМЫ ДЛЯ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

#### ***3.1 Реформирование правового регулирования***

На основе проанализированных в предыдущих разделах фактов и выявленных несовершенств российского кадастра рассмотрим, какими путями возможно добиться улучшения системы кадастрового учета для повышения эффективности управления земельными ресурсами.

Основополагающим фактором любой деятельности является её законодательная база. Законодательство в сфере управления земельными ресурсами достаточно запутано, состоит из большого количества нормативно-правовых актов, в том числе подзаконных актов, и при этом имеет множество пробелов, нуждающихся в заполнении или уточнении. В том числе существует необходимость определить актуальные направления развития земельной политики на ближайшее будущее, организовать четко определенную систему управления земельными ресурсами с точно установленными способами применения различных инструментов, включая кадастр, устранить противоречия между разными законами.

К примеру, последнее распоряжение Правительства Российской Федерации, определявшее цели, задачи и направления развития данной деятельности действовало до 2020 года (Распоряжение правительства РФ от 03.03.2012 №297-р "Об утверждении основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы»). В том числе, ранее была зафиксирована необходимость одновременного проведения кадастрового учета и регистрации прав на земельные участки, что можно считать реализованным направлением. Аналогично можно было бы подготовить обновленное распоряжение на будущий период времени, предположим, до 2030 года, в котором в том числе были бы определены векторы совершенствования кадастровой системы в целях развития управления земельным фондом. Руководствуясь конкретно

обозначенными направлениями, государственные органы смогут ставить перед собой задачи, которые будут способствовать комплексной модернизации системы управления земельными ресурсами.

Стоит отметить, что при реформировании правового регулирования вместо множества поправок к существующим законам стоит подготовить единый законопроект, например, новый Федеральный закон «Об управлении земельными ресурсами Российской Федерации», обобщающий сотни подзаконных актов и заполняющий «белые пятна» правовой системы. Улучшение правового регулирования поможет оптимизировать систему управления земельными ресурсами и повысить значимость кадастров в этой области.

Помимо переустройства системы нормативно-правовых актов, направленных в целом на управление земельными ресурсами с применением кадастра, преобразования возможно произвести и при решении обозначенных ранее препятствий для реализации кадастровой системой её функций. В следующих разделах рассмотрим, какие изменения следует внести в нормативно-правовую базу в целях решения конкретных задач по усовершенствованию содержащейся в Едином государственном реестре недвижимости информации и процедуры государственной кадастровой оценки.

### ***3.2 Повышение качества сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости***

Для решения определенной ранее проблемы неполноты кадастровых сведений следует обратиться к её истокам. Заявительный характер кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество препятствует полноценному наполнению кадастра сведениями о всех земельных ресурсах. При изменении подхода к основаниям для проведения кадастровых работ на государственный возможно увеличение активности постановки земель на кадастровый учет, регистрация прав по настоятельству государства сведет к минимуму игнорирование необходимости прохождения

данной процедуры недобросовестными гражданами, желающими избежать уплаты налогов и занять не принадлежащие им территории.

Кроме того, на основе анализа исторического развития российской кадастровой системы следует обратить внимание на следующее: наличие исторического опыта проведения Генерального межевания в XVIII веке доказывает, что реализация масштабных работ по определению границ, а также юридических и экономических характеристик земельных участков на территории как минимум большей части нашей страны вполне может быть осуществимо. Для воплощения в жизнь этой идеи можно задействовать такую составляющую кадастровой системы как комплексные кадастровые работы. По нашему мнению, распространение проведения комплексных кадастровых работ может стать основой для проведения аналогичной Генеральному межеванию деятельности. Сейчас комплексные кадастровые работы финансируются как из государственных, так и частных средств. Стимулом для популяризации данного вида работ на текущем этапе можно считать создание публично-правовой компании «Роскадастр», в задачи которой как раз входит проведение таких работ. Уделенное государством внимание может стать причиной увеличения субсидирования данной деятельности. Намерение достичь компанией «Роскадастр» самоокупаемости также может оказать положительное влияние на увеличение количества средств, выделяемых на комплексные кадастровые работы.

Вместе с тем, стоит отметить, что с переходом от Земельного кадастра к Государственному кадастру недвижимости и Единому государственному реестру недвижимости утратилась значимость учета качественных характеристик, что оказывает негативное влияние на управление земельными ресурсами с применением кадастра. В виду этого, дополним предыдущие предложения по усовершенствованию земельного управления и кадастровой системы точкой зрения, что следует в ходе нормотворческого процесса дополнить перечень сведений о земельных участках данными о качественном состоянии земли и включить в процедуру комплексных кадастровых работ

получение такой информации. В связи с этим, обязанность по инвентаризации земель можно возложить на публично-правовую компанию «Роскадастр» и прочие частные организации, выполняющие комплексные кадастровые работы.

Заполнить пробелы в кадастровых сведениях может помочь Государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, ведение которого также было передано публично-правовой компании «Роскадастр». В результате инвентаризации дел, хранящихся в данном фонде, можно дополнить кадастр множеством изученных ранее качественных характеристик.

Далее, продолжая анализ аспектов несовершенства кадастровых сведений, рассмотрим детальнее проблему их недостоверности. 7 глава Федерального закона от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» посвящена исправлению ошибок, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости. Вопрос существования технических и реестровых ошибок отличается от описанных ранее проблем тем, что в законодательстве прямо описан порядок исправления таких ошибок.

Однако, исправление реестровых ошибок аналогично первичному кадастровому учету и регистрации прав осуществляется, в основном, в заявительном порядке. Следовательно, есть потребность в разработке эффективного механизма оперативного выявления реестровых ошибок. Важным, уже выполненным, шагом в данном случае является наделение публично-правовой компании «Роскадастр» полномочиями по выявлению реестровых ошибок. Особое внимание и при решении данной проблемы стоит уделить комплексным кадастровым работам, которые повышают достоверность сведений Единого государственного реестра недвижимости наравне с увеличением его полноты. Кроме того, с помощью современных информационных технологий стоит рассмотреть возможность программирования автоматизированного процесса выявления топологических

реестровых ошибок, наложения границ земельных участков, незамкнутости или самопересечения контуров.

Важно заметить, что помимо выявления и исправления существующих реестровых ошибок, необходимо принимать меры по недопущению возникновения новых. Можно предложить следующие профилактические мероприятия по препятствованию появлению подобных ошибок:

- ужесточение требований к контролю полученных кадастровым инженером координат;
- усложнение требований квалификационного экзамена и требований допуска претендентов на должность кадастрового инженера;
- усиление ответственности за предоставление ошибочных данных в орган государственной регистрации;
- более широкое использование полномочий саморегулируемых организаций в процессе выявления и устранения реестровых ошибок;
- совершенствование нормативно-правовой базы через устранение коллизий и пробелов в правовом регулировании;
- формирование единой практики решения кадастровых споров, в том числе по поводу реестровых ошибок органом государственной регистрации, через издание локальных нормативных актов;
- изменение процедуры регистрации ранее учтенных земельных участков с добавлением обязательной проверки местоположения характерных точек границ таких участков.

Показателем повышения качества кадастровой информации может стать уменьшение количества выявленных реестровых ошибок при оптимизации процедур и увеличению объема проверок.

### ***3.3 Изменение подхода к методам кадастровой оценки земель***

Обратимся к одному из ключевых составляющих кадастровой системы – кадастровой оценке объектов недвижимого имущества. Результаты кадастровой оценки земельных участков являются основой для объективного подхода к налогообложению. Тем не менее, объективность методов кадастровой оценки ставится под сомнение, так как гражданами регулярно подаются апелляции на её результаты и возникают судебные споры по данному вопросу.

Решение задач по улучшению института кадастровой оценки находится в прямой зависимости от результатов деятельности, направленной на рассмотренное в предыдущем разделе совершенствование кадастровых сведений. Так как кадастровой оценке подлежат только те объекты, сведения о которых содержатся в кадастре недвижимости, следует увеличивать число таких объектов и контролировать наличие всех необходимых данных о каждом недвижимом имуществе. Кроме того, справедливую кадастровую стоимость объекта можно получить только при условии проведения оценки с использованием достоверной информации. Следовательно, составляющей частью деятельности по объективной кадастровой оценке можно считать работы по наполнению кадастра достоверными сведениями.

В то же время, кадастровая стоимость в теории должна быть близка к рыночной стоимости, что в текущих условиях чаще всего не реализуется. Данные виды стоимости разнятся как в большую, так и меньшую сторону. Потому существует необходимость в разработке и законодательном закреплении новых методов кадастровой оценки недвижимости, приближающих её результаты к рыночным показателям.

Реализацию процедуры кадастровой оценки можно подвергнуть автоматизации: создание специального программного обеспечения, осуществляющего в автоматическом режиме подбор необходимых параметров из фондов данных и расчетные работы по определению ценообразующих факторов и самой кадастровой стоимости может сократить трудозатраты

данного вида деятельности. Однако, функционирование такой системы возможно только при окончательном решении проблемы неполноты и недостоверности кадастровых сведений. При этом, полученные результаты автоматической кадастровой оценки в любом случае должны подлежать контролю специалистом-оператором, также выполняющим ручную обработку данных, которую на современном этапе развития информационных технологий не может выполнить программа. Таким образом, программное обеспечение должно стать инструментом упрощения процедуры кадастровой оценки, а не заменой квалифицированных кадров.

### ***3.4 Необходимые организационно-технические решения***

На основе обобщенных описанных выше предложений по улучшению кадастровой системы определим, какие действия и инструменты помогут сформировать единый комплекс корректирующих, предупреждающих и развивающих мер для кадастра недвижимости в целях повышения эффективности управления земельными ресурсами.

Сперва, выделим присущие данному комплексу направления модернизации:

- реформирование законодательства;
- проведение комплексных кадастровых работ;
- автоматизация процессов;
- становление публично-правовой компании «Роскадастр».

Для выполнения каждой из перечисленных задач стоит отметить роль наличия высококвалифицированных специалистов в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество, нормотворчества, программирования и информационной безопасности. Важное значение имеют организация подготовки будущих сотрудников кадастровой сферы и повышение квалификации действующих; предложение конкурентных условий труда программистам для привлечения их к разработке именно кадастровых программных решений.

Современные условия диктуют необходимость применения передовых информационных технологий, геоинформационных систем и прочего программного обеспечения. Возможно задействовать бурно обсуждаемую в последнее время ведущую технологию – искусственный интеллект. Искусственный интеллект на основе сложного для обработки человеческим мозгом крупного массива данных, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, может предложить варианты решения тех или иных задач земельного управления. Также искусственный интеллект может использоваться для выявления реестровых ошибок или оказания государственных услуг гражданам. С помощью компьютерных средств можно решить задачи по автоматизации процедур выявления реестровых ошибок и государственной кадастровой оценке земель.

Преобразование действующего законодательства должно включать в себя интеграцию множества нормативно-правовых актов и внесение поправок по следующим направлениям: изменение заявительного характера кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество на государственный, дополнение перечня сведений о земельных участках качественными характеристиками, изменение процедур регистрации ранее учтенных земельных участков и государственной кадастровой оценки. Так как правовая основа кадастровой деятельности является ее базовым аспектом, каждое рассмотренное несовершенство кадастра может быть минимизировано или устранено посредством правовых изменений.

Весомым организационным решением для совершенствования кадастровой системы является создание публично-правовой компании «Роскадастр» и наделение ее полномочиями, позволяющими повысить качество кадастровой информации. В их числе стоит выделить проведение комплексных кадастровых работ, которые позволяют одновременно наполнять кадастр новыми данными и определять несоответствие хранящихся в Едином государственном реестре недвижимости характеристик земельных участков действительности. Также и другие функции «Роскадастра»



направлены на улучшение состояния российской кадастровой системы. Нельзя игнорировать и роль Федеральной службы регистрации, кадастра и картографии (Росреестра), управляющей всей сферой кадастрового учета.

Неотъемлемой частью любого комплекса мер является его финансирование. С данной стороны внимание стоит уделить тому факту, что обеспечение кадастром увеличения налоговых доходов будет способствовать возможности увеличить размер выделяемых на функционирование и развитие кадастра денежных средств. В свою очередь, еще раз отметим перспективу самокупаемости деятельности, осуществляемой публично-правовой компанией «Роскадастр».

В рамках реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных» в направлении автоматизации процессов в настоящее время ведутся работы по созданию инфраструктуры пространственных данных и обеспечению работоспособности цифровых сервисов, в том числе за 2022 год обеспечена доступность и работоспособность информационных систем Росреестра; увеличена площадь покрытия страны единой электронной картографической основой с 37,3% до 51,1%; доля государственных услуг по государственному кадастровому учету и государственной регистрации прав, предоставленных с применением электронных каналов связи, выросла с 43,8% до 55,24%; поднят процент доли реестровых дел на бумажных носителях, переведенных в электронный вид с 52,8% до 58%. Положительная тенденция выполнения поставленных перед Росреестром целей по цифровизации кадастровой системы становится основой для создания технологий по автоматической обработке кадастровой информации, чего стоит ожидать к концу реализации программы.

В наши дни можно отметить популяризацию комплексных кадастровых работ, как в частных, так и государственных интересах. За 2022 год доля земельных участков, учтенных в Едином государственном реестре недвижимости, с границами, установленными в соответствии с требованиями законодательства, увеличилась с 64,5% до 67,08%, при этом сократилась доля

решений о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета, что говорит о повышении качества проведения кадастровых работ на территории нашей страны.

Так как публично-правовая компания «Роскадастр» начала свою полноценную работу только в этом году, на данный момент в открытом доступе нет отчётной информации, по которой мы могли бы оценить результаты её деятельности, однако можно отметить, что её создание уже является показательным результатом продвижения в сторону усовершенствования существующей кадастровой системы.

Что касается законодательного реформирования, можно отметить, что основная работа ведется в направлении внесения поправок в существующие законы, например, законопроектом №221206-8 «О внесении изменения в статью 11-9 Земельного кодекса Российской Федерации» предлагается дать в Земельном кодексе определения вклиниванию, изломанности границ, вкрапливанию и чересполосице, законопроект №334419-8 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 18 Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» предложен для устранения противоречий между положениями Земельного кодекса и Градостроительного кодекса, а законопроект №304139-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной кадастровой оценке» разработан в целях разрешения проблемы несоответствия кадастровой и рыночной стоимости объектов недвижимости. Из предложенных ранее направлений реформирования на текущем этапе реализуется только направление изменения процедур государственной кадастровой оценки, что свидетельствует о концентрации внимания депутатов на данном этапе в основном на других насущных проблемах, отличных от проблем использования кадастра в целях управления земельными ресурсами.

В целом, течение совершенствования кадастровой системы можно считать довольно стремительным и благоприятным. Деятельность по улучшению не стоит на месте, что бесспорно приносит свои плоды и положительно влияет и на кадастровую деятельность, и на систему управления земельным фондом. Урегулирование проблем кадастровой системы способствует решению вопросов в сфере управления земельными ресурсами, связанных с недостаточностью и неактуальностью информации о количественном и качественном состоянии земель; неполнотой сведений о земельных участках, их границах и собственниках, и, как следствие, недопоступлением в консолидированный государственный бюджет финансовых средств.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в результате исследования была достигнута поставленная цель: представлен комплекс мер по усовершенствованию кадастра как инструмента управления земельными ресурсами. Предложенные мероприятия направлены как на решение существующих проблем, так и на предотвращение появления новых. Нами были выполнены все поставленные задачи: в полном объеме проанализирована и изучена литература по проблематике работы, охвачена ретроспектива, на основе российских и зарубежных источников оценен иностранный опыт ведения кадастров, выявлены несовершенства отечественной кадастровой системы и заданы возможные пути устранения данных изъянов.

Изучение материалов позволило выделить, какие функции выполняет кадастр для реализации принципов эффективного управления земельными ресурсами и насколько результативно кадастровая система справляется с данными функциями. Можно отметить, что полноценному выполнению поставленных перед кадастром задач препятствуют одни и те же недостатки: неполнота сведений негативно влияет на регистрационно-учетную, информационную, правоустанавливающую и фискальную функции, а наличие недостоверных данных – на информационную, идентификационную, индивидуализирующую, правоохранительную и экономическую. Несовершенства законодательной базы оказывают отрицательное воздействие на весь функционал кадастра.

Обращение к историческим фактам показало, что практически все современные проблемы тянутся сквозь века и возникают снова и снова, что вызвано изменением характеристик земель со временем. Хочется выделить, что в постсоветский период процесс преобразования Земельного кадастра в Государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр недвижимости сместил акцент с природного характера земельных ресурсов на имущественный, что неблагоприятно сказалось на отражении данных о

землях, необходимых для принятия управленческих решений, в современном кадастре.

Исследование тенденций развития мировых кадастровых систем помогло определить общие направления становления «кадастра будущего». Они имеют много общего с курсом изменений отечественного кадастра, в том числе уже пройденными в нашей стране этапами: стремление к многофункциональности, объединение кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество, цифровизация и переход на электронный документооборот, желание добиться самокупаемости кадастровой деятельности.

В заключение, возвращаясь к цели исследовательской работы, отметим, что многие варианты решения отдельных проблем перекликаются между собой, почему и было решено объединить их в единый комплекс. Синтез внесения изменений в нормативно-правовую основу, проведения масштабных комплексных кадастровых работ, автоматизации отдельных элементов кадастровой системы и развития новой организационной структуры, объединившей органы прежнего устройства государственного регулирования кадастровой деятельности, – публично-правовой компании «Роскадастр» – даст отличную возможность наладить работу в сфере кадастрового учета и регистрации прав, что, в свою очередь, повлияет на продуктивное решение управленческих задач по рациональному использованию земельных ресурсов.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ – 04.08.2014 - №31 – ст. 4398.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. –2005. – № 1. – ст. 16.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // Собрание законодательства РФ. –1994. – № 32. – ст. 3301.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 05.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №44 – ст. 4147.
5. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – №44 – ст. 5278.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 №117-ФЗ (ред. от 18.03.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №32 – ст. 3340.
7. О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты: Федеральный закон от 30.12.2015 №431-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – №1 – ст. 51.
8. О государственной кадастровой оценке: Федеральный закон от 03.07.2016 №237-ФЗ (ред. от 19.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – №27 – ст. 4170.
9. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13.07.2015 №218-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – №29 – ст. 4344.

10. О кадастровой деятельности: Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №31 – ст. 4017.
11. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №52 – ст. 5276.
12. О публично-правовой компании «Роскадастр»: Федеральный закон от 30.12.2021 №448-ФЗ (ред. от 19.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2022. – №1 – ст. 17.
13. О саморегулируемых организациях: Федеральный закон РФ от 01.12.2007 №315-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №49 – ст. 6076.
14. Об утверждении основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы: распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 №297-р (ред. от 28.08.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – №12 – ст. 1425.
15. Jürg Kaufmann. 2017. Development of Cadastres. Cadastre: Geo-information Innovations in Land Administration. Capital Publishing Company
16. Аверина К.Н. — Особенности земельных отношений в Скандинавских странах // Юридические исследования. – 2014. – № 2. – С. 47 – 77.
17. Бородина Ольга Борисовна, Сеница Юлия Станиславовна Актуальные вопросы совершенствования системы создания единого информационного ресурса о земле и недвижимости // Московский экономический журнал. 2022. №3.
18. Варламов Анатолий Александрович, Гальченко Светлана Альбертовна, Антропов Дмитрий Владимирович, Комаров Станислав Игоревич, Шаповалов Дмитрий Анатольевич Проблемы кадастров и пути их решения // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2018. №3.

19. Вдовенко А.В., Вдовенко В.А., Гладкая О.Я., Егоров П.И., Кононов Ю.В. Роль комплексных кадастровых работ в управлении земельными ресурсами поселений // МНИЖ. 2022. №3-2 (117).
20. Волков С., Комов Н., Хлыстун В. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? // МСХ. 2015. №3.
21. Волкова Татьяна Владимировна Механизм управления земельными ресурсами: понятие и структура // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2020. №35.
22. Воробьев А. В., Смыков А. В. Интеграция землеустроительных и кадастровых работ - основа эффективного управления земельными ресурсами на уровне муниципальных образований // Известия НВ АУК. 2011. №1.
23. Гагаринова Нина Владимировна, Цораева Элеонора Николаевна, Бакуменко Наталья Сергеевна Проблемы эффективного управления земельными ресурсами России // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2018. №3 (225).
24. Дарьина Екатерина Алексеевна, Новикова Екатерина Михайловна Земельный кадастр как инструмент регулирования социально-экономического развития города // Вопросы российской юстиции. 2022. №20.
25. Жданова Руслана Владимировна Экономическая эффективность управления земельными ресурсами на основе кадастровой информации // МСХ. 2020. №1.
26. Зазолина Е.В. Правовое регулирование кадастровой деятельности в России: становление и перспективы развития // Вестник ПАГС. 2022. №2.
27. Зазолина Е.В. Правовое регулирование межевания земель в Российской империи: историко-правовой аспект // Вестник ПАГС. 2021. №2.
28. Зазолина Е.В. Правовое регулирование оценки земель в дореволюционной России: историко-правовой анализ // Вестник ПАГС. 2021. №4.



29. Засядь-Волк В.В. Земля и инвестиции: Формирование политики землепользования в регионах и городах. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2013. – 136 с.
30. Землякова Г.Л. Достоверность сведений о земельных участках, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости – реальность или фикция // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2021. №5.
31. Ключниченко Виктор Николаевич, Ивчатова Наталья Сергеевна Особенности формирования кадастра в России // Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). 2020. №2.
32. Комов Николай Васильевич Эффективное управление земельными ресурсами - основа государственности и богатства народа // Экономика и экология территориальных образований. 2017. №2.
33. Комов Николай Васильевич, Чешев Анатолий Степанович Земельно-информационная и кадастровая система - составная часть эффективного управления земельными ресурсами // Экономика и экология территориальных образований. 2016. №1.
34. Коняхина, А. С. Кадастровые системы в России и за рубежом / А. С. Коняхина // Источники частного и публичного права: сборник научных трудов по материалам IX ежегодной международной научно-практической конференции (с элементом школы молодого ученого для студентов юридических специальностей), Тамбов, 27 мая 2019 года. – Тамбов: Издательский дом «Державинский», 2019. – С. 64-68. – EDN LPAVIQ.
35. Кудрявцева В. А., Никишина О. В. Формирование стратегии управления земельными ресурсами в городах // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. 2022. Т. 12. № 2. С. 160–165.
36. Ласкин М.Б., Гадасина Л.В., Зайцева Е.А. (2021) Кадастровая стоимость как инструмент мониторинга рыночной стоимости недвижимости. Вестник Санкт Петербургского университета. Экономика. Т. 37. Вып. 1. С. 84–108.

37. Махотлова Маратина Шагировна, Балкизов Афрасим Баширович, Сасиков Анатолий Сергеевич, Тлукашаев Эльдар Муратович, Хачиев Леон Ибрагимович, Тохаев Ибрагим Маликович, Джанеев Якуб Русланович, Малкаров Азрет Асланович Система управления земельным фондом страны и поиск эффективных форм хозяйствования на основе земельно-кадастровых данных // IАСJ. 2022. №1.
38. Махотлова Маратина Шагировна, Малкаров Азрет Асланович, Джанеев Якуб Русланович, Тлукашаев Эльдар Муратович, Тохаев Ибрагим Маликович, Хачиев Леон Ибрагимович Управление земельными ресурсами города на основе земельно-кадастровых данных // Московский экономический журнал. 2022. №1.
39. Межян С. А., Сергиенко Е. А. История землеустройства в России // Colloquium-journal. 2019. №2-4 (26).
40. Мокрушин Олег Владимирович, Мельдебеков И.Б. Особенности автоматизации государственной кадастровой оценки недвижимости на современном этапе // Имущественные отношения в РФ. 2022. №4 (247).
41. Сафиуллина Д.К., Фахриева А.Р., Галеев Э.И. Земельный кадастр как инструмент повышения инвестиционной привлекательности земельных ресурсов // Вестник науки. 2022. №3 (48).
42. Сеница Юлия Станиславовна Анализ мировых земельных кадастровых систем // Имущественные отношения в РФ. 2014. №10 (157).
43. Соколов Вячеслав Вячеславович, Кузьминова Карина Александровна Сравнение моделей ведения государственного кадастра недвижимости Российской Федерации и земельного кадастра Германии // IАСJ. 2022. №2.
44. Тараскина М. С., Бороздина Н. О. Формирование стратегических направлений развития системы управления земельными ресурсами в РФ // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2022. №1.
45. Фахриева А.Р., Сафиуллина Д.К., Галеев Э.И. Создание публично-правовой компании «Роскадастр» // Вестник науки. 2022. №3 (48).

46. Хамидуллина Руфина Рустемовна, Долгов Станислав Федорович К вопросу о некоторых проблемах системы кадастровой оценки // E-Scio. 2021. №12 (63).
47. Янбухтин Науфал Рабисович Земельный кадастр как инструмент правового регулирования рационального использования земель // Вестн. Том. гос. ун-та. 2010. №334.
48. Яроцкая, Е. В. Применение геоинформационных систем в землеустройстве и кадастре для управления земельными ресурсами на муниципальном уровне в Карачаево-Черкесской Республике / Е. В. Яроцкая, А. М. Патов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2017. – Т. 13. – № 4(349). – С. 660-670.
49. Публичная кадастровая карта [Электронный ресурс] : сайт. – URL: <https://pkk.rosreestr.ru/> (дата обращения 18.04.2023).
50. Национальная система пространственных данных // Официальный сайт Росреестра [Электронный ресурс] : сайт. – URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennye-programmy/natsionalnaya-sistema-prostranstvennykh-dannykh/> (дата обращения 04.05.2023)
51. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» [Электронный ресурс] : сайт. – URL: [https://sozd.duma.gov.ru/oz#data\\_source\\_tab\\_b](https://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b) (дата обращения 04.05.2023)
52. Федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости» // Официальный сайт Росреестра [Электронный ресурс] : сайт. – URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennye-programmy/federalnaya-tselevaya-programma-razvitie-edinoy-gosudarstvennoy-sistemy-registratsii-prav-i-kadastro/> (дата обращения: 23.04.2023).