
ПРОБЛЕМА ФРАГМЕНТАРНОСТИ СВЕДЕНИЙ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ О ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ

Наталья Викторовна Ершова
Александр Александрович Харитонов
Сергей Сергеевич Викин

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

Основным информационным инструментом системы управления земельными ресурсами на всех административных уровнях является единый государственный реестр недвижимости, который пришел на смену существовавшему ранее государственному кадастру недвижимости. Реестр, как информационная оболочка, содержит в себе актуальные сведения об учтенных объектах недвижимости, о зарегистрированных на такие объекты правах и основаниях их возникновения, о правообладателях, а также иные установленные в соответствии с федеральным законом сведения. Главным принципиальным определением в управлении земельными ресурсами является понятие «учтенные объекты недвижимости». Учтенными в кадастре недвижимости принято считать те объекты недвижимости, которые прошли процедуру государственного кадастрового учета. Основные и дополнительные сведения о таких объектах внесены в кадастр недвижимости и представляют собой сведения о виде разрешенного использования, кадастровой стоимости, категории земель. Основными сведениями считаются идентификаторы объектов недвижимости – кадастровый номер и местоположение границ объекта. Земельные участки, местоположение границ которых на местности не устанавливалось или устанавливалось таким образом, что не позволяет определить их местоположение с достаточной точностью, невозможно идентифицировать, а соответственно, обеспечить эффективную систему управления такими объектами. Это актуализирует проблему фрагментарности сведений в реестре недвижимости. Подобные проблемы влекут за собой ошибки при расчете земельного налога и арендных платежей. Современный этап развития законодательной базы страны позволяет актуализировать информацию о земельных участках за счет средств федерального бюджета только в некоторых регионах. Поэтому авторы обосновывают необходимость софинансирования процедуры государственного кадастрового учета на территории субъектов РФ муниципальными органами власти данных субъектов РФ.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: кадастр недвижимости, кадастровый учет, категории земель, кадастровые работы, местоположение границ, актуализация информации.

THE PROBLEM OF FRAGMENTARY INFORMATION ON LAND PLOTS OF VARIOUS CATEGORIES IN THE REAL ESTATE CADASTRE

Natalia V. Ershova
Aleksandr A. Kharitonov
Sergei S. Vikin

Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great

The main information tool of the land management system at all administrative levels is the unified state register of real estate, which replaced the previously existing state real estate cadastre. As an information shell, the register contains the relevant information about the registered real estate objects, the rights registered for such objects and the grounds for their origin, the proprietors, and other information in accordance with the federal law. The main fundamental definition for land management is the concept of registered real estate objects. In the real estate cadastre the registered real estate objects are those that have undergone the procedure of state cadastral registration. The basic and additional data about such objects is included in the real estate cadastre and represents the information on the type of permitted use, cadastral value, and category of land. The basic data is the identifiers of real estate objects, i.e. cadastral number and the boundary layout of the object. If the boundary layout was not established or was established in such a way that it is impossible to determine its location with sufficient accuracy, then such land plots cannot be identified, and thus it is impossible to ensure an effective

system for managing such objects. This actualizes the problem of fragmentation of information in the real estate register. Such problems entail errors in the calculation of land tax and rental payments. The current stage of development of the country's legislative base allows updating the information on land plots at the expenses of the federal budget, but only in some regions. Therefore, the authors substantiate the need for co-funding of the state cadastral registration procedure in the territorial entities of the Russian Federation by the municipal authorities of these entities.

KEYWORDS: real estate cadastre, cadastral registration, land categories, cadastral activities.

Создание и функционирование единой федеральной системы государственной регистрации недвижимости относятся к разряду сложных и разноплановых задач. Современное понимание реестра недвижимости отражено в федеральном законе «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218-ФЗ [11]. Одной из важнейших функций государственной кадастровой системы является информационная, она призвана обеспечивать регулирование отношений в сфере недвижимости в целом. Кроме этого, система должна обеспечивать учетную и фискальную функции.

Система данных кадастра недвижимости, создаваемая в Российской Федерации, должна соответствовать набору определенных принципов, таких как достоверность, избыточность, полнота, точность сведений и др. Поскольку кадастровые данные непосредственно используются при разработке и принятии решений управления земельными ресурсами, никакое последующее административное действие не сможет исправить проблему недостоверности и неполноты исходной информации.

В настоящее время фиксируются определенные противоречия между потребностями заказчиков кадастровой информации и правовой базой, регулирующей земельные отношения. Поэтому в Российской Федерации в настоящее время происходят преобразования в сфере кадастра с целью повышения его эффективности. С ростом требований к качеству результатов кадастровых работ совершенствуются организационная структура кадастра, технология и средства выполнения кадастровых работ, способы получения информации, изменяется содержание документации и способы ее хранения, способы и средства передачи информации [8]. Наряду с положительными тенденциями преобразований, интеграции зарубежного опыта все еще не решен целый ряд проблем.

Согласно научно-техническим и практическим публикациям [1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 13, 16], одной из главных проблем единого государственного реестра недвижимости является его незавершенность, которая, в первую очередь, обусловлена заявительным принципом ведения реестра недвижимости. Общее количество неучтенных объектов недвижимости до сих пор остается неизвестным.

Земельный участок не имеет установленных границ в двух случаях. В первом случае участки, в соответствии с заявительным принципом, вообще не проходили процедуру государственного кадастрового учета. То есть определить местоположение земельных участков не представляется возможным, поскольку реестр объектов недвижимости не содержит каких-либо сведений о них. Во втором случае речь идет о ранее учтенных земельных участках, участках, которые прошли процедуру кадастрового учета, при этом их местоположение (координаты границ) не устанавливались или были установлены таким способом, который не позволяет идентифицировать их на местности с достаточной точностью [18]. В связи с этим возникает еще одна проблема современного реестра недвижимости – проблема фрагментарности данных ранее учтенных земельных участков, в частности отсутствие данных о местоположении.

Первичным и главным объектом реестра недвижимости справедливо считается земельный участок. В соответствии со ст. 7 «Состав земель в Российской Федерации» Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) земли по целевому назначению подразделяются на категории: сельскохозяйственного назначения; населенных пунктов; промышленного и иного специального назначения; особо охраняемых территорий и объектов; лесного фонда (ГЛФ); водного фонда; запаса [7]. Поэтому в представленном

исследовании авторы рассматривают земельные участки в разрезе категорий земель, местоположение границ которых не установлено, в Воронежской области в сравнении с Центральным федеральным округом и Российской Федерацией в целом.

Цель работы заключается в установлении количества земельных участков в разрезе категорий земель, местоположение границ которых не установлено, в Воронежской области, Центральном федеральном округе и Российской Федерации, для выявления масштаба проблемы фрагментарности данных кадастра недвижимости.

В исследовании использован метод статистического анализа, основанный на фактических данных отчетов Росреестра о состоянии кадастра недвижимости в 2018 г.

Фрагментарность сведений об учтенных земельных участках в реестре недвижимости, как уже было сказано ранее, является существенным недостатком, требующим дополнительного выявления сведений об объектах недвижимости.

В статистике Росреестра [17] представлены сведения о земельных участках в разрезе категорий земель, поставленных на учет и внесенных как ранее учтенные на 01.01.2018 г. В целом по Воронежской области было выявлено следующее положение дел (рис. 1).

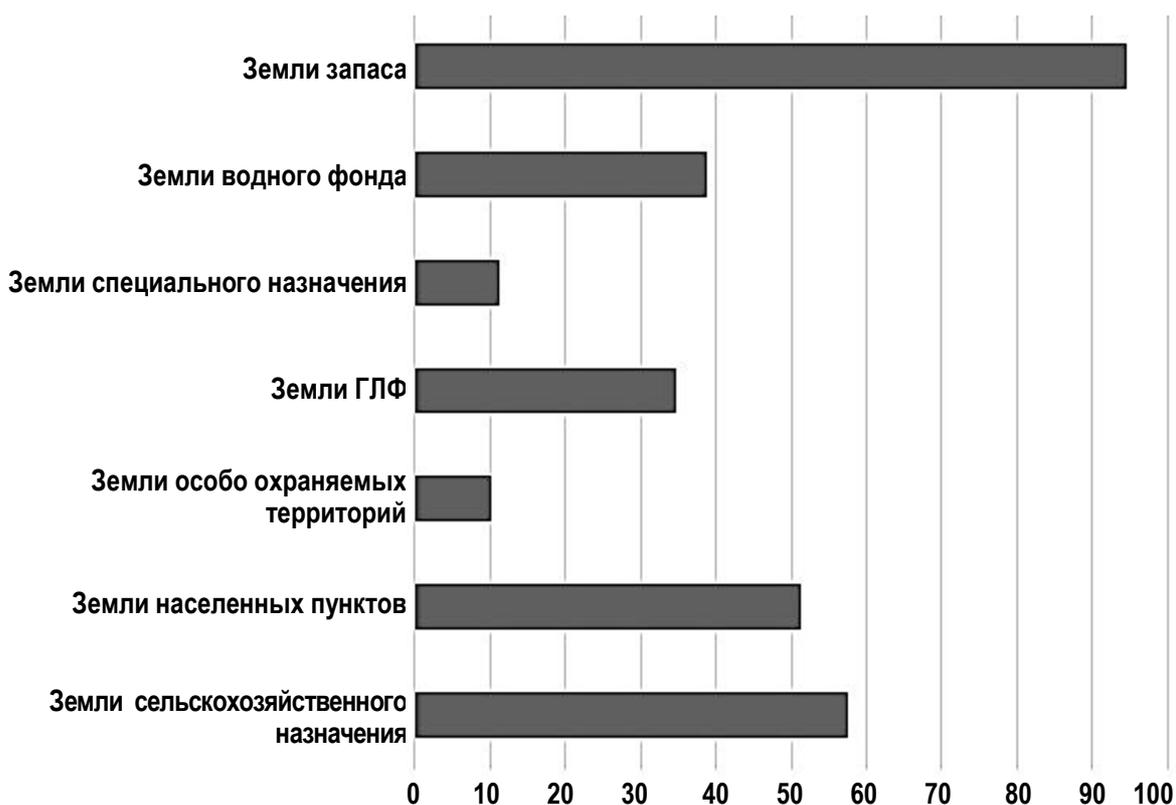
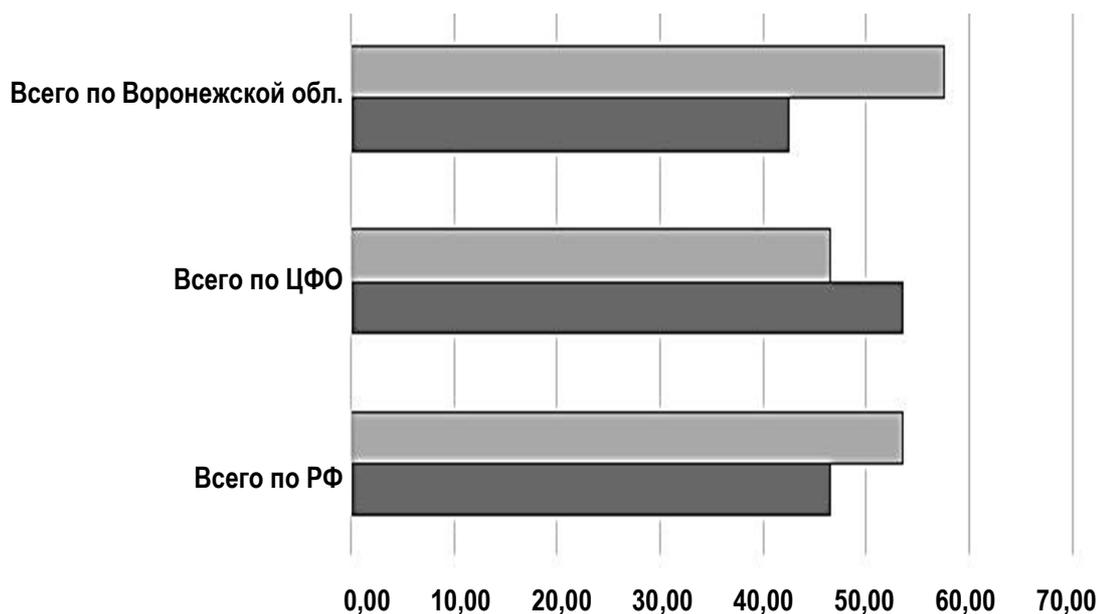


Рис. 1. Земельные участки, поставленные на кадастровый учет, местоположение границ которых не установлено в разрезе категорий земель по Воронежской области, %

На основании данных, приведенных на рисунке 1, можно говорить о том, что больше всего земельных участков, поставленных на учет с нарушениями в установлении границ, наблюдается в категории земель запаса, также высокие показатели отмечены и в категории земель населенных пунктов и земель сельскохозяйственного назначения.

Рассмотрим отдельно количество земельных участков с неустановленным местоположением в разрезе всех категорий по Воронежской области и сравним эти показатели с аналогичными по Центральному федеральному округу и Российской Федерации в целом.

На рисунке 2 представлены сведения по земельным участкам категории «земли сельскохозяйственного назначения». Следует отметить, что на 01.01.2018 г. площадь земель данной категории в Воронежской области составила 4188,2 тыс. га, или 80,2% от общей площади всех земель региона.



	Всего по РФ	Всего по ЦФО	Всего по Воронежской обл.
□ – земельные участки, местооположение границ которых не установлено	53,48	46,53	57,51
■ – земельные участки, местооположение границ которых установлено	46,52	53,47	42,49

Рис. 2. Сведения по земельным участкам категории «земли сельскохозяйственного назначения», %

В целом по Российской Федерации из земель сельскохозяйственного назначения 53,48% составляют земельные участки, местооположение границ которых не установлено, участков, границы которых установлены, на 6,96% меньше. В Воронежской области положение дел с данной категорией земель обстоит также не лучшим образом: 57,51% составляют участки, местооположение границ которых не установлено, и 42,49% – участки, местооположение границ которых установлено. В целом по ЦФО складывается такая же картина.

На рисунке 3 представлены сведения в целом по земельным участкам категории «земли населенных пунктов». В Воронежской области площадь таких земель составляет 467 тыс. га, или 8,9% от общей площади. Отметим, что основным источником пополнения местного бюджета являются земельные платежи за участки именно этой категории.

Ситуация по ЦФО не отражает картину, которая складывается по Российской Федерации и по Воронежской области в частности. Из поставленных на кадастровый учет земельных участков населенных пунктов 51,18% земельных участков Воронежской области стоит в реестре недвижимости без координат. В целом по Российской Федерации доля таких земельных участков составляет 50,52%.

На рисунке 4 представлены сведения по земельным участкам категории «земли особо охраняемых территорий». В Воронежской области площадь таких земель составляет всего 35 тыс. га, или 0,6% от общей площади. По землям особо охраняемых территорий, на фоне рассмотренных выше категорий, складывается довольно благоприятная

ситуация. Всего по РФ поставлены на кадастровый учет в установленных границах 84,99% земельных участков, по ЦФО – 91,38%, по Воронежской области – 90,08%, доля земельных участков, границы которых не установлены, составляет 8,62–15,01%.

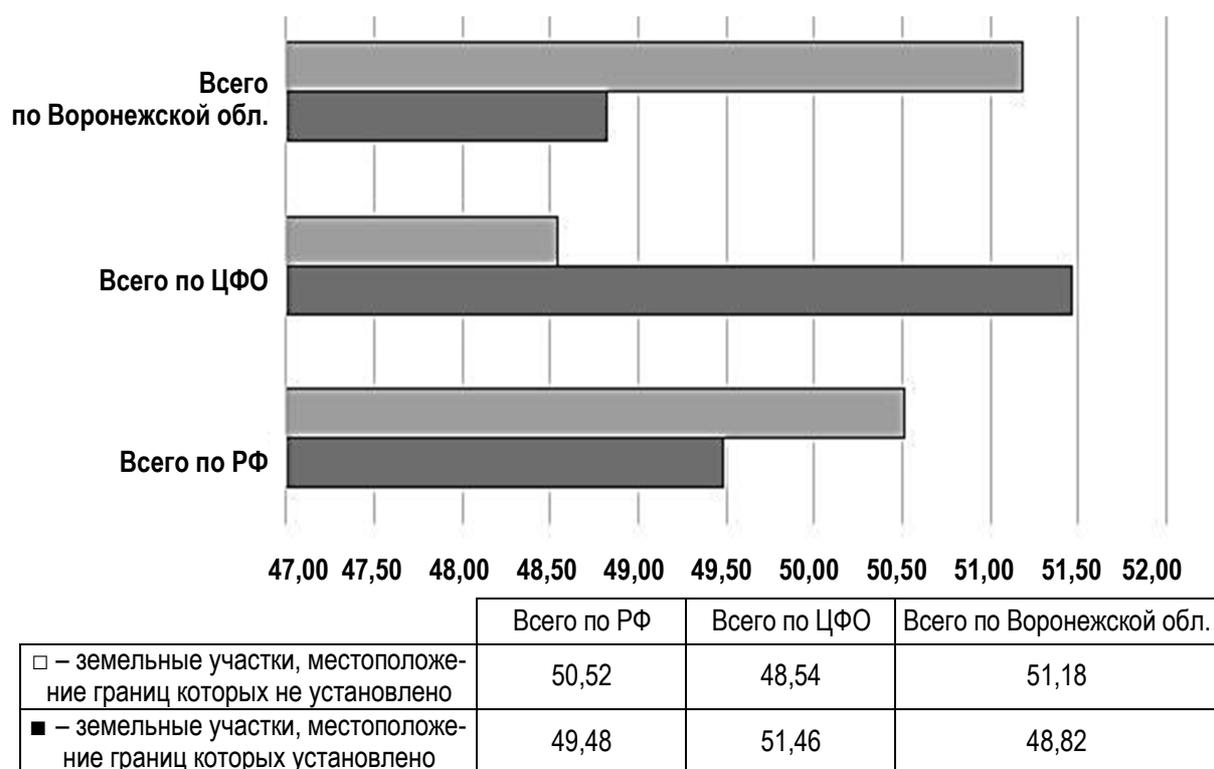


Рис. 3. Сведения по земельным участкам категории «земли населенных пунктов», %

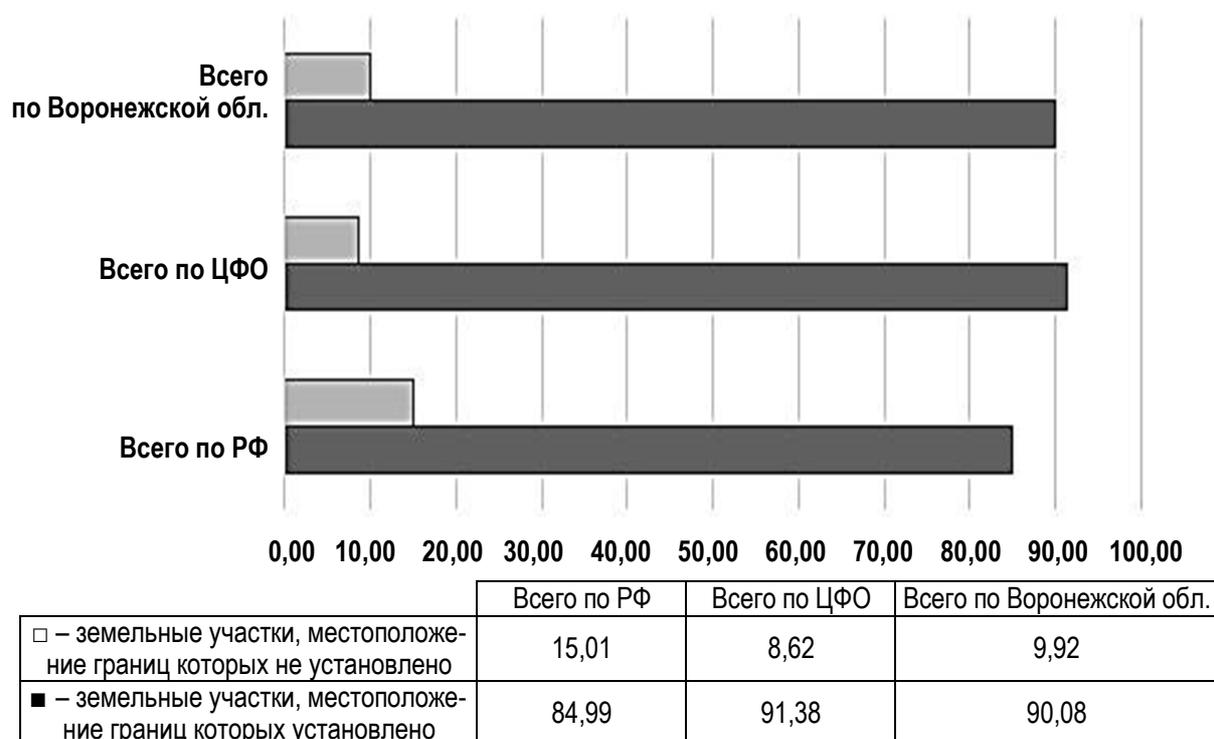


Рис. 4. Сведения по земельным участкам категории «земли особо охраняемых территорий», %

На рисунке 5 представлены сведения по земельным участкам категории «земли лесного фонда». В Воронежской области таких земель всего 35 тыс. га, или 0,6 % от общей площади. По землям лесного фонда в Воронежской области ситуация в целом выглядит гораздо лучше, чем по Российской Федерации и ЦФО в целом. На кадастровый учет с установленным местоположением поставлено 65,65% всех земельных участков, по Российской Федерации этот показатель составляет всего 22,94%.

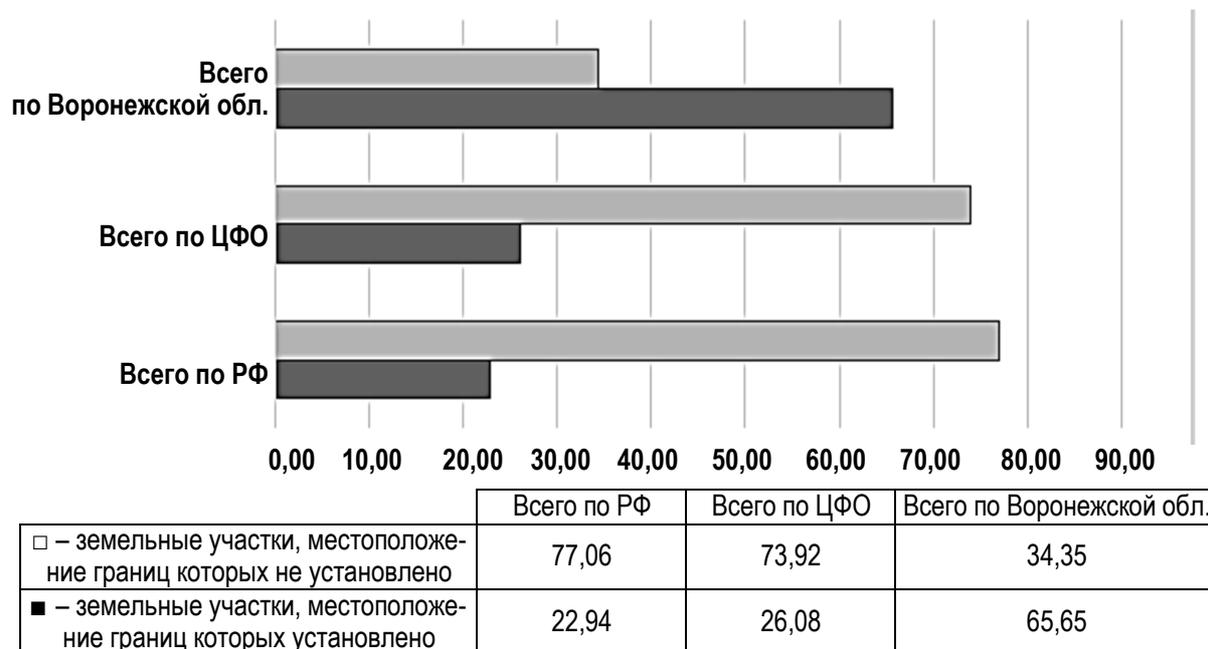


Рис. 5. Сведения по земельным участкам категории «земли лесного фонда», %

На рисунке 6 представлены сведения по земельным участкам категории «земли специального назначения». Это земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения. В Воронежской области площадь таких земель составляет всего 68,9 тыс. га, или 1,3% от общей площади.

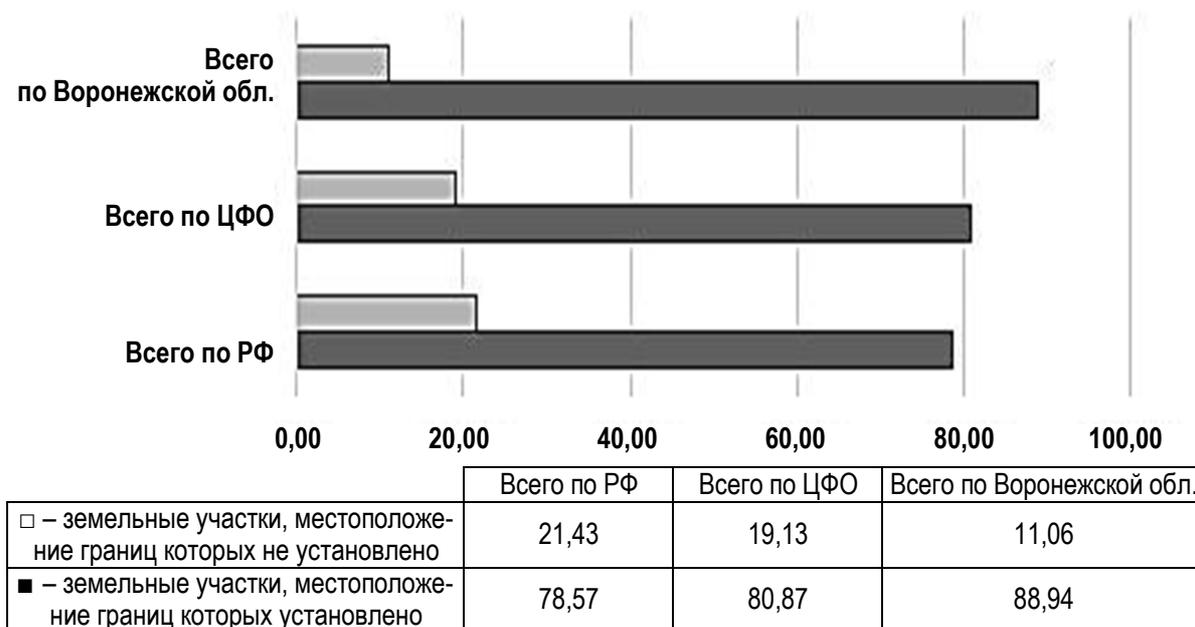


Рис. 6. Сведения по земельным участкам категории «земли специального назначения», %

Как следует из данных, приведенных на рисунке 6, в Воронежской области 88,94% всех учтенных участков земель специального назначения поставлено на учет в кадастре недвижимости с координатами, в целом по ЦФО и РФ этот показатель ниже и составляет соответственно 80,87% и 78,57%.

На рисунке 7 представлены сведения по земельным участкам категории «земли запаса». К землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам. Чтобы начать использование таких участков, необходимо перевести их в известные категории. В Воронежской области площадь таких земель всего 15,9 тыс. га, или 0,3% от общей площади.

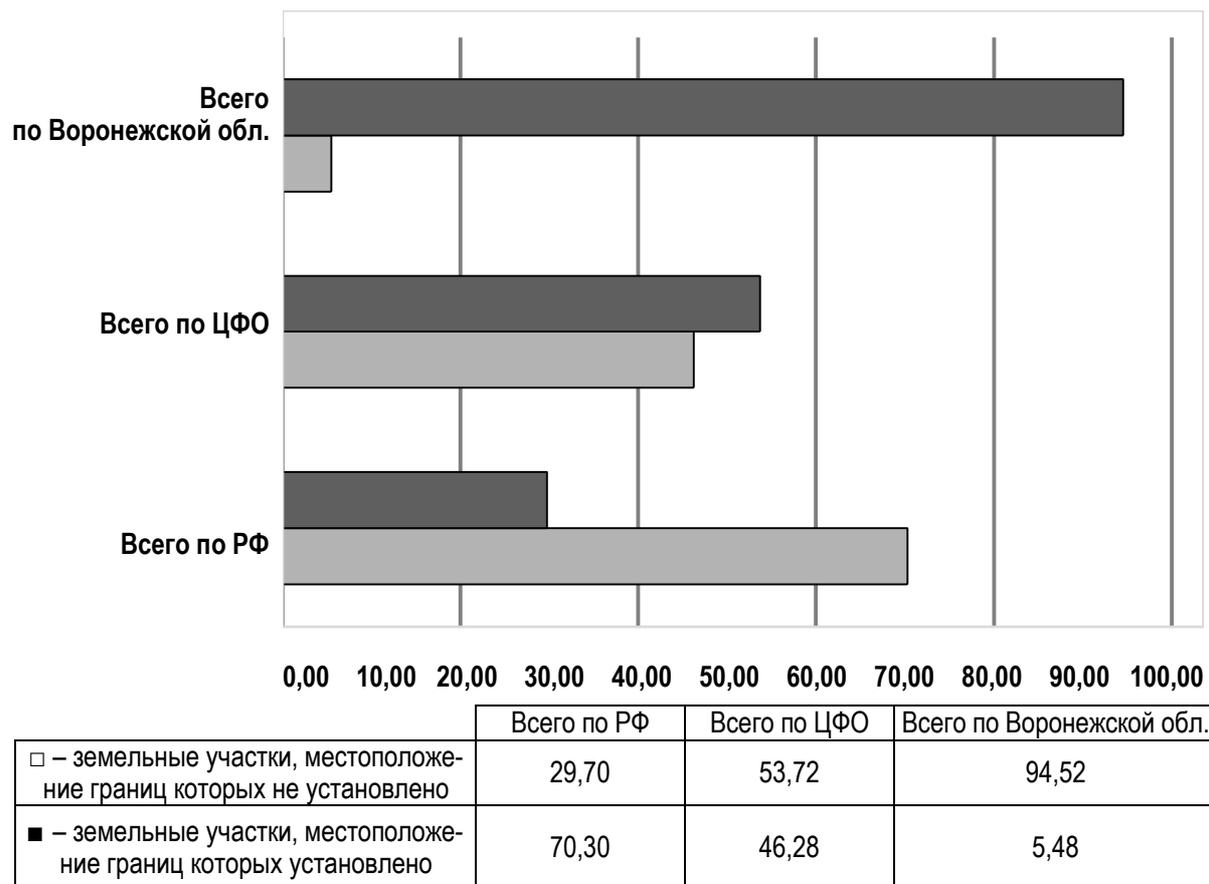


Рис. 7. Сведения по земельным участкам категории «земли запаса», %

Как следует из данных, приведенных на рисунке 7, в Воронежской области земельные участки категории «земли запаса» поставлены на учет в установленных границах всего в 5,48% случаев, хотя в целом по Российской Федерации этот показатель составляет 70,30%. По ЦФО насчитывается 53,72% земельных участков, границы которых не установлены надлежащим образом.

На рисунке 8 представлены сведения по земельным участкам категории «земли водного фонда». В Воронежской области такие земли занимают всего 12,2 тыс. га, или 0,2% от общей площади.

Как следует из данных, приведенных на рисунке 8, в Воронежской области поставлены на кадастровый учет в установленных границах 61,40% земель категории «земли водного фонда», по ЦФО – 61,78%, а в целом по Российской Федерации этот показатель составляет всего 36,03%.

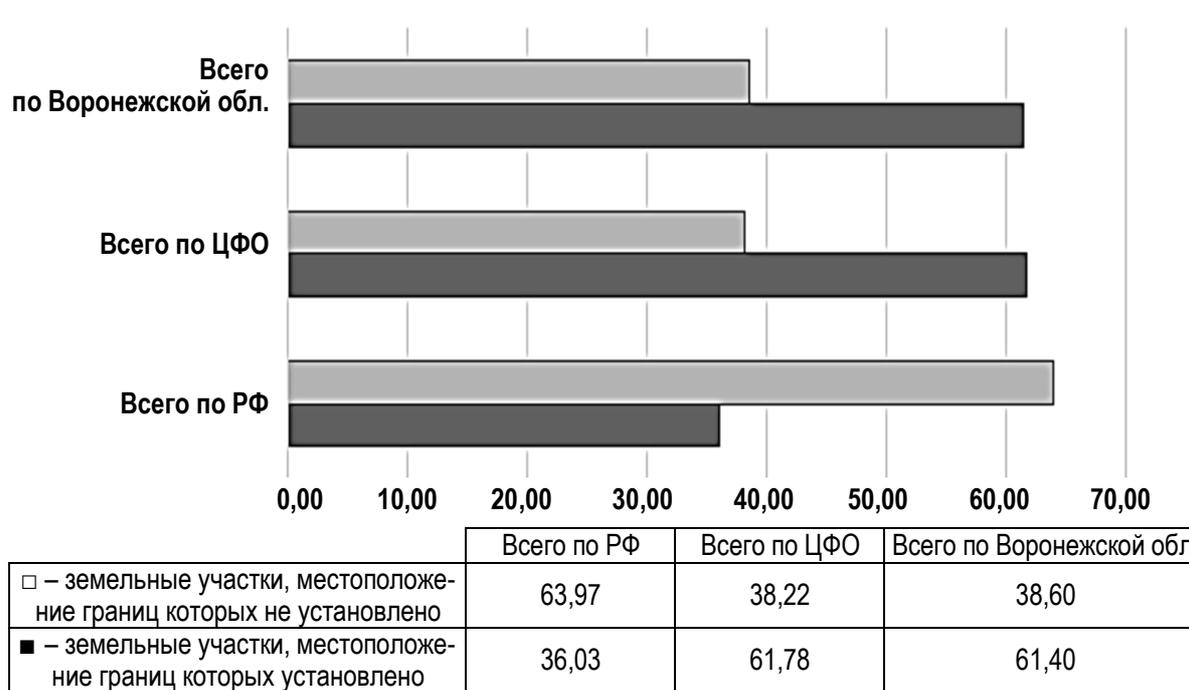


Рис. 8. Сведения по земельным участкам категории «земли водного фонда», %

Выводы

В целом проведенное исследование наглядно показывает состояние кадастрового учета в Воронежской области в разрезе категорий земель и доказывает сделанное нами ранее утверждение о фрагментарности кадастра.

По данным анализа сведений кадастрового учета можно отметить, что проблема неустановленных границ земельных участков характерна не только для Воронежской области, но и в целом для Российской Федерации.

В плане мероприятий («дорожной карте») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.12.2012 № 2236-р, контрольным сроком завершения кадастровых работ по уточнению границ земельных участков в массовом порядке и внесения всех необходимых сведений в ЕГРН определен март 2018 года [14]. Официально открытые данные Росреестра однозначно свидетельствуют о недостижимости вышеуказанного результата в указанный срок. Поскольку кадастр недвижимости ведется в Российской Федерации на основании заявительного принципа, в реестре объектов недвижимости и до настоящего времени содержатся неполные и неточные сведения о значительном количестве земельных участков.

Основная цель подведомственного органа в вопросах регулирования кадастрового учета заключается в том, чтобы к концу 2021 г. поставить на учет в реестре недвижимости 80% земельных участков с границами, установленными в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации (по отношению ко всем, учтенным в реестре), а в ближайшей перспективе – 100%. Для достижения установленных показателей должны быть организованы и выполнены значительные объемы кадастровых работ [12].

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2017 № 147-р [15] утверждены целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации. Ответственными за реализацию мероприятия являются Минэкономразвития России, Росреестр и ор-

ганы местного самоуправления. В отсутствие активных действий со стороны ответственных лиц перспективные показатели с большой долей вероятности также не будут достигнуты в установленные сроки.

Существенным недостатком государственных мероприятий является ограниченный круг регионов, на территории которых планируется проведение комплексных кадастровых работ и уточнение границ земельных участков, находящихся в федеральной собственности, за счет средств федерального бюджета [3]. Отмеченное обстоятельство не позволит финансировать данные работы за счет федерального бюджета такому сегменту земельных отношений, как земли, находящиеся в частной собственности граждан, что в целом отрицательно скажется на полноте информационного банка данных реестра недвижимости. Разработка системы софинансирования комплексных кадастровых работ отдельными субъектами РФ является необходимым шагом в решении данной проблемы.

Библиографический список

1. Антонович К.М. Некоторые вопросы ведения кадастра в России / К.М. Антонович, В.Н. Ключниченко // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2015. – № 5/С. – С. 103–107.
2. Бурмакина Н.И. Актуальные проблемы в сфере реализации кадастровых отношений и возможные пути их решения / Н.И. Бурмакина // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2015. – № 1 (160). – С. 6–20.
3. Бухтояров Н.И. К вопросу оформления права собственности на недвижимость в современных условиях / Н.И. Бухтояров, Б.Е. Князев, В.В. Гладнев // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2017. – № 6 (149). – С. 27–31.
4. Бухтояров Н.И. Развитие системы земельных отношений в аграрной сфере : монография / Н.И. Бухтояров, А.О. Пашута, М.П. Солодовникова. – Воронеж : ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2016. – 190 с.
5. Бухтояров Н.И. Тенденции развития земельной собственности в системе земельных отношений / Н.И. Бухтояров // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2016. – № 1 (48). – С. 257–264.
6. Варламов А.А. Проблемы развития кадастровых систем в Российской Федерации / А.А. Варламов, Л.А. Гатауллина. – 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.center-bereg.ru/i72.html> (дата обращения: 17.09.2018).
7. Земельный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения: 17.09.2018).
8. Колбнева Е.Ю. Совершенствование технологии внесения сведений об объектах недвижимого имущества в государственный кадастр недвижимости / Е.Ю. Колбнева, Н.В. Ершова, О.В. Гвоздева // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2016. – № 4 (135). – С. 52–55.

9. Колбнева Е.Ю. Типизация проблемных объектов для целей корректировки существующей технологии кадастрового учета (на примере Липецкой области) / Е.Ю. Колбнева, Н.В. Ершова // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2016. – № 5 (136). – С. 60–62.
10. Митрофанова Н.О. Методика выявления неучтенных объектов недвижимости при выполнении комплексных кадастровых работ / Н.О. Митрофанова, С.Р. Горобцов // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2015. – № 5/С. – С. 155–160.
11. О государственной регистрации недвижимости: федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661 (дата обращения: 17.09.2018).
12. О кадастровой деятельности: федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088 (дата обращения: 17.09.2018).
13. Погребная Н.А. Кадастровая деятельность на современном этапе / Н.А. Погребная // SCIENCE TIME. – 2016. – № 12. – С. 509–512.
14. Распоряжение Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. № 2236-р «О плане мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изменениями и дополнениями)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70274800/#ixzz5asB1ir4A> (дата обращения: 17.09.2018).
15. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р (ред. от 16.06.2018) «О целевых мерах упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212324/ (дата обращения: 17.09.2018).
16. Середович В.А. Разработка мероприятий по нормализации баз данных единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости / В.А. Середович, М.П. Дорosh // Интерэкспо Гео-Сибирь-2015 : XI Междунар. науч. конгр., 13–25 апреля, г. Новосибирск. – Новосибирск : СГУГиТ, 2015. – Т. 3. – С. 16–21.
17. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru> (дата обращения: 17.09.2018).
18. Шабанов А. Границы земельного участка не установлены: сложности и перспективы регулирования / А. Шабанов // «Ваш партнер-консультант». – 2017. – № 11 (9677) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.eg-online.ru/article/340160/> (дата обращения: 17.09.2018).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ Принадлежность к организации

Наталья Викторовна Ершова – кандидат экономических наук, доцент кафедры земельного кадастра ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Россия, г. Воронеж, e-mail: i.ershova@mail.ru.

Александр Александрович Харитонов – кандидат экономических наук, декан факультета землеустройства и кадастров, зав. кафедрой земельного кадастра ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Россия, г. Воронеж, e-mail: kharitonov5757@mail.ru.

Сергей Сергеевич Викин – кандидат экономических наук, доцент кафедры земельного кадастра ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Россия, г. Воронеж, e-mail: ser.vikin@yandex.ru.

Дата поступления в редакцию 05.11.2018

Дата принятия к печати 15.12.2018

AUTHOR CREDENTIALS Affiliations

Natalia V. Ershova – Candidate of Economic Sciences, Docent, the Dept. of Land Cadastre, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Russia, Voronezh, e-mail: i.ershova@mail.ru.

Aleksandr A. Kharitonov – Candidate of Economic Sciences, Docent, Dean of the Land Survey Faculty, Head of the Dept. of Land Cadastre, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Russia, Voronezh, e-mail: kharitonov5757@mail.ru.

Sergei S. Vikin – Candidate of Economic Sciences, Docent, the Dept. of Land Cadastre, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Russia, Voronezh, e-mail: ser.vikin@yandex.ru.

Received November 05, 2018

Accepted December 15, 2018