

*Д. П. Степаненко<sup>1\*</sup>, А. В. Чернов<sup>1</sup>, А. В. Ершов<sup>1</sup>*

## **Основные этапы развития земельно-имущественных отношений в Российской Федерации**

<sup>1</sup> Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск, Российская Федерация

\* e-mail: Stepanenkod393@gmail.com

**Аннотация.** Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) был создан 1 января 2017 года, путем слияния информационных баз данных государственного кадастра недвижимости и единого государственного реестра прав. Анализируя результаты внедрения ЕГРН, стоит отметить отсутствие достоверной информации о большом количестве объектов недвижимости. В рамках исследования процесс становления кадастра в России представлен в виде совокупности четырех временных этапов, в каждом из которых выделены конкретные мероприятия, оказавшие существенное влияние на полноту и достоверность сведений ЕГРН об объектах недвижимости. По мнению авторов, такими мероприятиями явились массовая инвентаризация земельных участков, слияние и разделение баз данных кадастра на различных этапах, включая отсутствие четких механизмов проверки и выявления возможного дублирования данных.

**Ключевые слова:** земельный участок, объект недвижимости, ЕГРН, инвентаризация, декларированная площадь

*D. P. Stepanenko<sup>1\*</sup>, A. V. Chernov<sup>1</sup>, A. V. Ershov<sup>1</sup>*

## **The main stages of the development of land and property relations in the Russian Federation**

<sup>1</sup> Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

\* e-mail: Stepanenkod393@gmail.com

**Abstract.** The unified state register of real estate (USRRE) was created on January 1, 2017, by merging the information databases of the state real estate cadastre and the unified state register of rights. Analyzing the results of the implementation of the EGRN, it is worth noting the lack of reliable information about a large number of real estate objects. As part of the study, the process of formation of the cadastre in Russia is presented as a set of four time stages, in each of which specific measures are identified that have had a significant impact on the completeness and reliability of the USRRE information about real estate. According to the authors, such activities were the mass inventory of land plots, the merger and division of cadastre databases at various stages, including the lack of clear mechanisms for checking and identifying possible duplication of data.

**Keywords:** land unit, real estate, cadastre, inventory, declared area

### ***Введение***

На современном этапе экономических преобразований в Российской Федерации особое значение приобретают вопросы государственного регулирования земельно-имущественных отношений. Одним из основных инструментов государственного управления земельными ресурсами и экономического регулирования земельных отношений является Единый государственный реестр недвижи-

мости (ЕГРН), который в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 N 218-ФЗ [2] должен содержать полную и достоверную информацию обо всех объектах недвижимости на территории Российской Федерации.

Анализируя современное состояние ЕГРН (по данным официального сайта Роскадастра) [1], можно отметить, что на сегодняшний день в реестр внесено лишь 62,2% (38,1 млн. единиц) границ всех земельных участков в Российской Федерации, что не позволяет сделать вывод о полноте и актуальности сведений ЕГРН.

Одной из основных причин неполноты, внесенных в ЕГРН сведений является, на наш взгляд большое количество изменений нормативно-правовых актов и различных реформ в сфере земельно-имущественных отношений.

Следовательно, целью данного исследования является выявление основных этапов формирования кадастра на территории РФ, с указанием конкретных мероприятий, оказавших существенное влияние на полноту сведений ЕГРН.

### ***Результаты***

На основании [3, 4] можно выделить четыре основных этапа становления земельных отношений РФ: Советское время, перестройка, двухтысячные, и нынешнее время. Рассмотрим более подробно каждый из этапов становления земельных отношений.

Советское время (1917 – 1991 г.). После окончания Октябрьской революции в 1917 году произошли существенные изменения в земельных отношениях – земля стала национализирована и фактически перестала являться объектом налогообложения. В 1922 году был представлен первый Земельный кодекс (ЗК), в котором было предусмотрено исключительное право собственности государства на землю, недра, воды и леса. В послевоенное время были актуальны три основных вида кадастров: сельскохозяйственных территорий, водный и лесной. Были сформированы акты на право пользования землей, списки землепользователей, а также появились земельно-кадастровые книги предприятий и организаций. Образовано высшее геодезическое управление и создана высокоточная геодезическая сеть.

Выводы по этапу:

- произошла национализация земли;
- разработаны первые нормативные акты в области земельно-имущественных отношений (земельный кодекс);
- появились три вида кадастров, сформированы первые книги учета объектов недвижимости и их правообладателей.

Перестройка (1991 – 2000 г.). В рамках данного этапа, можно выделить два основных мероприятия, повлиявших на современное состояние ЕГРН.

Первым мероприятием являлась земельная реформа 1997–2000 гг., в результате которой Государственным комитетом Российской Федерации по земельной политике (Госкомзем России) учёт недвижимости был разделен на учёт прав



После проведения инвентаризации, Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 [5] Госкомзем был упразднён. Вместо него была создана Федеральная служба земельного кадастра России (Росземкадастр). В этот период в субъектах РФ были образованы новые некоммерческие организации – федеральные государственные учреждения «Земельная кадастровая палата» (ФГУ ЗКП), на которые приказом Росземкадастра от 10 августа 2000 г. № 6 [6] были возложены обязанности по осуществлению государственного кадастрового учёта земельных участков.

Выводы по этапу:

- земельные участки и объекты капитального строительства стали рассматриваться как отдельные категории объектов недвижимости;

- в результате проведения массовой инвентаризации объектов недвижимости в кадастр РФ было внесено большое количество объектов недвижимости без координатного описания (в первую очередь, земельных участков), которые получили статус «с декларированной площадью», что позволило повысить наполняемость базы данных кадастра, однако фактическое местоположение объектов недвижимости не соответствовало сведениям ГЗК.

Двухтысячные (2000 – 2013). В рамках данного этапа, можно выделить три основных мероприятия.

Первым мероприятием является принятый указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [7], исходя из которого Федеральная служба земельного кадастра России была преобразована в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость). По состоянию на 2004 год каждый кадастр велся отдельно: земельный кадастр, водный кадастр, лесной кадастр и т.д.

Вторым мероприятием в процессе развития законодательства РФ можно выделить принятие ФЗ от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [8]. Данный ФЗ содержал множество изменений, наиболее важным из которых являлось объединение всех видов кадастра в единый – государственный кадастр недвижимости (ГКН), который содержал сведения о количественных и качественных характеристиках всех видов объектов недвижимости в единой базе данных: земельных участках, объектах капитального строительства, водных и лесных ресурсах, а также иных объектах (источником информации о правах на недвижимое имущество оставался ЕГРП).

Таким образом, был осуществлен возврат к системе учета в единой базе данных и земельных участков и объектов капитального строительства. Процесс слияния баз данных земельного кадастра и БТИ, в силу определенных обстоятельств (отсутствие четких алгоритмов проверки консолидации данных, разные структуры баз данных и др. [9]) привел к дублированию или потере части данных о ЗУ и ОКС.

Отсюда можно сделать вывод, что качество слияния двух баз данных в 2007 году, является одной из возможных причин недостаточной полноты сведений в современной базе ЕГРН.

Третьим мероприятием являлось создание логической связи единства судьбы земельного участка и расположенных на нем объектов капитального строительства, что являлось важным шагом для наполнения ГКН (ЕГРН). Однако, стоит отметить, что данная связь учитывалась только в отношении вновь создаваемых/образуемых объектов недвижимости, то есть, работы по созданию связей в отношении ранее учтенных объектов недвижимости не велись.

Выводы по этапу:

– в результате принятия [7, 15] была образовано агентство Роснедвижимость, все виды кадастра велись отдельно;

– в 2007 году все виды кадастров (в т.ч., ГЗК, кадастр объектов капитального строительства, водный, лесной кадастры и пр.), были объединены в ГКН, сведения о правах содержались в ЕГРП. Ввиду различных обстоятельств [9], качество слияния различных баз данных прошло не на должном уровне, в связи с чем произошло дублирование/потеря части данных о ЗУ и ОКС;

– на законодательном уровне закреплено понятие единства судьбы земельного участка и находящихся на нем объектов капитального строительства, однако работы по созданию связей в отношении ранее учтенных объектов недвижимости не производились.

Нынешнее время (2014 – 2023). В рамках данного этапа, рассмотрим три основных мероприятия.

В рамках первого мероприятия, исходя из опыта зарубежных стран, где созданы многоцелевые реестры недвижимости [10], содержащие в себе не только характеристики недвижимого имущества, но и сведения о правах и обременениях (Швеция, Норвегия, Дания) [11, 10], в 2015 г был принят Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» № 218 [2], вступивший в силу с 1 января 2017 г.

Основным результатом принятия данного закона являлось создание единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН), который объединил в себе базы данных ГКН и ЕГРП.

Вторым мероприятием можно выделить появление отдельной информационной системы для управления ЕГРН – Федеральной государственной информационной системы единого государственного реестра недвижимости (ФГИС ЕГРН), которая заменила существовавшие ранее системы АИС ГКН и ПК ПВД [13].

Однако, на основании анализа публикаций [13, 15] можно сделать вывод, что при слиянии баз данных ГКН и ЕГРП, тоже был допущен ряд ошибок, исправление которых является одной из приоритетных задач ЕГРН в настоящее время.

Третьим мероприятием можно считать появление в 2023 году публично-правовой компании Роскадастр (ППК Роскадастр) [14], которая объединила в себе АО «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ», ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» и ФГБУ «ФКП Росреестра».

На сегодняшний день также идет слияние баз данных указанных организаций, качество выполнения данного процесса оценить не представляется возможным.

Выводы по этапу:

– в 2017 году вступил в силу единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), который объединил в себе базы данных ГКН и ЕГРП, однако при слиянии данных об объектах недвижимости был выявлен ряд ошибок, исправление которых ведется до сих пор;

– для эффективного управления данными ЕГРН была разработана и введена в действие информационная система ФГИС ЕГРН (заменила существовавшие ранее системы АИС ГКН и ПК ПВД);

– в 2023 году появилась ППК Роскадастр [1], объединившая три ведомства, на сегодняшний день идет слияние баз данных указанных организаций, качество выполнения данного процесса оценить не представляется возможным.

### *Заключение*

На основании выделения четырех основных этапов становления земельных отношений РФ в контексте отсутствия информации о большом количестве ОН, можно сделать следующие выводы:

– на протяжении всех четырех этапов земельные участки и объекты капитального строительства учитывались и регистрировались по-разному (в отдельных реестрах, либо едином реестре), что приводило к неизменным ошибкам при слиянии баз данных и соответственно, к недостаточной достоверности сведений кадастра;

– происходили постоянные организационные изменения в органах, занимавшихся ведением кадастра;

– в результате проведения на втором этапе массовой инвентаризации объектов недвижимости в кадастр РФ было внесено большое количество объектов недвижимости без координатного описания (в первую очередь, земельных участков), которые получили статус «с декларированной площадью», что позволило повысить наполняемость базы данных кадастра, однако фактическое местоположение объектов недвижимости не соответствовало сведениям кадастра, что на наш взгляд является наиболее важным фактором недостоверности ряда сведений ЕГРН.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Официальный сайт Роскадастра. [Электронный ресурс]: <https://kadastr.ru/magazine/news/bolee-38-mln-granits-vsekh-zemelnykh-uchastkov-vklyucheny-v-egrn/>.

2. Федеральный закон "О государственной регистрации недвижимости" от 13.07.2015 № 218.[Электронный ресурс]:[https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182661/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/).

3. История формирования земельных отношений в России. [Электронный ресурс]: <https://www.9111.ru/questions/7777777771173414/>.

4. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: федер. закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ // РГ. 1997. № 145. (Утратил силу). [Электронный ресурс]: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15287/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15287/).

5. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 17.05.2000 г. № 867 // РГ. 2000. № 97. (Утратил силу). [Электронный ресурс]: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_27233/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27233/).
6. Приказ Росземкадастра от 10.08.2000 №6 О функциях Земельных кадастровых палат в субъектах РФ. (Утратил силу).[Электронный ресурс]: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28669/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28669/).
7. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 // РГ. 2004. № 50. (Утратил силу). [Электронный ресурс]: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_46892/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/)
8. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон 24.07.2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 01.05.2016 г. № 119-ФЗ) // РГ. 2007. № 165. (Утратил силу). [Электронный ресурс]: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_70088/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/).
9. Консолидация данных — ключевые понятия. [Электронный ресурс]: <https://www.cfin.ru/itm/olap/cons.shtml>.
10. Сидоренко В. Н. Правовое регулирование ведения государственного земельного кадастра: автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.06/В.Н.Сидоренко.М.,2003.[Электронный ресурс]: <https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01003233144?page=3&rotate=0&theme=black>.
11. Камынина Н. Р. Концептуальная модель информационного обеспечения кадастрового учёта недвижимости в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. тех. наук: 25.00.26 / Н. Р. Камынина. М., 2013. [Электронный ресурс]: <https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01005543534?page=1&rotate=0&theme=black>.
12. 12 Федеральная государственная информационная система единого государственного реестра недвижимости. [Электронный ресурс]: <https://infopedia.su/30xe353.html>.
13. Анализ проблем информационной наполненности учетно-регистрационной системы и ее роль в различных аппаратах управления К. В. Тихонова, Е. В. Кочетова, С. С. Кочетов.[Электронный ресурс]: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-problem-informatsionnoy-napolnennosti-uchetno-registratsionnoy-sistemy-i-ee-rol-v-razlichnyh-apparatah-upravleniya/viewer>.
14. Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 06.02.2023)(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023). [Электронный ресурс]: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/ae1af642112664f47a9e7afe92be8acce267e7e1/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ae1af642112664f47a9e7afe92be8acce267e7e1/).
15. Методические рекомендации для кадастровых инженеров. (Выпуск 1): практическое пособие / М. Б. Клишина, А.Г. Овчинникова, А.В. Нуприенкова; Москва. – Кадастр недвижимости. – 2018. – 95 с.

© Д. П. Степаненко, А. В. Чернов, А. В. Ершов, 2023