

П. С. Батин¹, Е. Д. Каленская²✉

Опыт выполнения комплексных кадастровых работ, как инструмент стратегического планирования территориального развития

¹Общество с ограниченной ответственностью «Геосити»,

г. Новосибирск, Российская Федерация

²Сибирский государственный университет геосистем и технологий,

г. Новосибирск, Российская Федерация

e-mail: ekaterinakalenskaya85@gmail.com

Аннотация. В статье рассматривается опыт выполнения комплексных кадастровых работ как инструмента подготовки достоверной кадастровой основы для реализации стратегического планирования территориального развития. Актуальность темы обусловлена наличием в Едином государственном реестре недвижимости многочисленных пробелов, дублирующих и ошибочных сведений об объектах недвижимости, что может препятствовать принятию обоснованных градостроительных решений. Выделены основные результаты комплексных кадастровых работ: уточнение границ ранее учтенных земельных участков и перенос внереестровых сведений в Единый государственный реестр недвижимости; выявление самозахваченных земель с механизмом перераспределения земель; формирование земельных участков под существующими зданиями; унификация видов разрешенного использования согласно Правилам землепользования и застройки; актуализация данных о прекративших существование объектах капитального строительства. Показано, что результаты реализации комплексных кадастровых работ создают достоверную кадастровую основу для актуализации генерального плана (корректное установление красных линий, подготовка проектов комплексного развития территорий) и для Правил землепользования и застройки (выявление и исправление ошибок в границах территориальных зон).

Ключевые слова: комплексные кадастровые работы, территориальные зоны, градостроительство, территориальное планирование

P. S. Batin¹, E. D. Kalenskaya²✉

Experience in performing complex cadastral works as a tool for strategic planning of territorial development

¹Geocity Limited Liability Company, Novosibirsk, Russian Federation

²Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

e-mail: ekaterinakalenskaya85@gmail.com

Annotation. The article examines the experience of performing complex cadastral works as a tool for preparing a reliable cadastral basis for the implementation of strategic planning of territorial development. The relevance of the topic is due to the presence of numerous gaps in the Unified State Register of Real Estate, duplicative and erroneous information about real estate objects, which may hinder the adoption of sound urban planning decisions. The main results of complex cadastral work are highlighted: clarifying the boundaries of previously registered land plots and transferring non-registered information to the Unified State Register of Real Estate; identifying self-acquired lands with a land redistribution mechanism; forming land plots under existing buildings; unifying types of

permitted use according to the Rules of Land Use and Development; updating data on defunct capital construction facilities. It is shown that the results of the implementation of complex cadastral works create a reliable cadastral basis for updating the master plan (correct establishment of red lines, preparation of projects for integrated development of territories) and for the Rules of land use and development (identification and correction of errors within the boundaries of territorial zones).

Keywords: complex cadastral works, territorial zones, urban planning, territorial planning

Введение

Под стратегическим планированием понимается процесс прогнозирования развития какой-либо сферы в долгосрочной перспективе с учетом существующих для этого возможностей [1].

Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ) определяет территориальное планирование как деятельность по определению назначения территорий через установление функциональных зон, зон планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения, а также зон с особыми условиями использования территорий. Процедуры разработки, согласования и утверждения документов территориального планирования регламентированы статьями 12, 16, 21 и 25 ГрК РФ, устанавливающими порядок и особенности согласования схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов, а также генеральных планов городских и сельских поселений, и городских округов.

Стратегическое планирование территориального развития невозможно без опоры на актуальные и достоверные данные об объектах недвижимости (далее – ОН). Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН), который является сводом достоверных и систематизированных сведений об ОН, на практике содержит множество дублирующих, неактуальных (устаревших) сведений, реестровых и технических ошибок. Помимо этого, в ЕГРН содержится значительная доля объектов недвижимости с фактическим наличием границ на местности, но без описания местоположения в реестре.

Инструмент, реализация которого должна исправить сложившуюся в ЕГРН ситуацию, был поименован как комплексные кадастровые работы (далее – ККР). Нормы о ККР внесены в Федеральный закон (далее – ФЗ) № 221-ФЗ Федеральным законом № 447-ФЗ от 22.12.2014.

ККР – кадастровые работы, выполняемые в отношении земельных участков (далее – ЗУ), зданий, сооружений (за исключением линейных), объектов незавершенного строительства (далее – объектов ККР), расположенных в кадастровом квартале, направленные на проведение государственного кадастрового учета (далее – ГКУ) объектов недвижимости. Анализ опыта выполнения ККР показывает, что они способны выполнять функцию первичной инвентаризации территории, создавая достоверную основу для последующего стратегического планирования [2].

Благодаря ККР обеспечивается уточнение объектов ККР, исправление реестровых ошибок, снятие с государственного кадастрового учета дублирующих сведения объектов недвижимости, разрушенных или снесенных объектов капитального строительства, образование ЗУ под зданиями и площадными сооруже-

ниями, а также ЗУ общего пользования (по предоставленным заказчиком ККР документам, перечень которых установлен ч. 6 ст. 42.1 Федерального закона № 221-ФЗ) [3].

Целью работы является рассмотрение ключевых направлений ККР, через которые они выступают как инструмент стратегического планирования территориального развития.

Также, в рамках статьи предлагается рассмотреть влияние ККР на градостроительное зонирование, которое устанавливается Правилами землепользования и застройки (далее – ПЗЗ), так как положения одного из документов стратегического планирования территориального развития – генерального плана – конкретизируются в ПЗЗ.

Задачи работы:

1. Определить основные результаты реализации ККР;
2. Рассмотреть влияние ККР на документы территориального планирования.

Методы и материалы

Рассмотрим основные результаты реализации ККР:

1. Уточнение границ ранее учтенных участков – согласно ч. 9 ст. 3 ФЗ № 137-ФЗ, документы, выданные гражданам и юридическим лицам до введения в действие ФЗ от 21.07.1997 N 122-ФЗ, то есть до 1 марта 2008 г. имеют равную юридическую силу с записями в ЕГРН. Таким образом, можно заявить о наличии в Российской Федерации еще одного источника сведений об ОН – и эти сведения носят внереестровый характер. Местная администрация (коим чаще всего является заказчик в рамках государственных или муниципальных контрактов) имеет право вносить сведения о ранее учтенных ОН (то есть о тех ОН, права на которые возникли до 1 марта 2008 г.) без межевого или технического плана – лишь по правоустанавливающему документу (ч. 5.1 ст. 69 ФЗ № 218-ФЗ) [4]. Правоустанавливающим документом в отношении ранее учтенных объектов недвижимости является свидетельство о праве собственности на землю, государственный акт на землю, технический паспорт и т.д.

Таким образом, проведение ККР позволяет осуществлять перенос внереестровых сведений об ОН в ЕГРН. Уточнение местоположения границ земельных участков позволяет также уточнить величину налогооблагаемой базы;

2. Выявление самозахватов и механизм перераспределения земель – одной из функций ККР, которая служит основой для последующего территориального развития, является выявление самовольно занятых земельных участков или части земельных участков.

Статьей 42.8 ФЗ №221-ФЗ установлено, что при уточнении сведений о ЗУ площадь ЗУ может быть увеличена на величину предельно минимального размера ЗУ, установленного для соответствующего вида разрешенного использования в территориальной зоне, которая устанавливается Правилами землепользования и застройки. Если предельно минимальный размер ЗУ ПЗЗ не установлен, то площадь ЗУ может быть увеличена не более чем на 10 % от декларированной

площади. Исходя из чего, под самовольным занятием ЗУ или части ЗУ в контексте ККР понимается фактическое использование земли за пределами юридически закрепленных границ: либо за границами уже уточненного ЗУ, либо сверх декларированной площади с учетом предельно минимального размера, установленного ПЗЗ.

В рамках ККР исполнителем работ обеспечивается выявление самозанятых ЗУ или частей ЗУ, списки с графическим описанием передаются заказчику, которым чаще всего выступает орган местного самоуправления, уполномоченный в том числе на распоряжение земельными участками в муниципальной собственности.

При выявленных самозахваченных земельных участках орган местного самоуправления может предложить собственнику перераспределение с землями муниципального образования.

Выявление самовольного занятия ЗУ или частей ЗУ проводит Росреестр при реализации государственного земельного контроля (надзора). ККР позволяют выполнить процедуру выявления самовольно занятых земель в отношении сразу нескольких кварталов. Это позволяет сократить нагрузку на Управления Росреестра и урегулировать конфликт на местном уровне без возбуждения дела об административном правонарушении (ст. 7.1 Кодекса об административном правонарушении РФ);

3. Формирование земельных участков под существующими зданиями – в рамках ККР также реализуется подготовка схем расположения земельного участка или земельных участков на КПТ под объектами капитального строительства, если это установлено контрактом на выполнение ККР. Отметим, что данный вид работ частью ККР законодательством не установлен (ст. 42.1 ФЗ № 221-ФЗ).

Речь идет о ситуациях, когда здание стоит на государственном кадастровом учете или устанавливается его местоположение в рамках проведения ККР, а земельный участок под ним не сформирован и не найден после анализа, снятия дублирующих сведения объектов ККР и работы с правообладателем.

Исполнение этого условия в рамках ККР позволяет реализовать принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанного с ним объекта недвижимости. С точки зрения стратегического планирования это означает увеличение налогооблагаемой базы и предотвращение будущих споров при реализации комплексного развития территории;

4. Унификация видов разрешенного использования (далее – ВРИ) – при образовании новых земельных участков в рамках ККР ВРИ устанавливаются по ПЗЗ, а не по старым документам. Это позволяет:

- привести ВРИ в соответствие с действующим классификатором видов разрешенного использования;
- унифицировать ВРИ у ЗУ в кадастровом квартале;
- обеспечить корректное применение градостроительных регламентов при дальнейшем территориальном планировании;

5. Актуализация сведений о прекративших существование объектах капитального строительства – в процессе полевого обследования исполнитель ККР

фиксирует объекты, фактически отсутствующие на местности (снесенные, разрушенные). По итогу:

- если права на объект в ЕГРН не зарегистрированы, заказчик ККР (орган местного самоуправления) самостоятельно осуществляет снятие такого объекта с ГКУ;

- если права зарегистрированы, правообладатель уведомляется о необходимости подачи заявления о снятии объекта с ГКУ.

Результаты и обсуждение

Перечисленные результаты ККР позволяют выполнять стратегическое планирование территориального развития:

1. В рамках генерального плана – генеральный план является основным документом территориального планирования, определяющим долгосрочную стратегию развития муниципального образования. Результаты ККР формируют для него достоверный кадастровый массив данных, обеспечивая:

- подготовку проектов планировки территории. Уточненные в ходе ККР границы земельных участков позволяют корректно определить и установить красные линии в составе ППТ, что исключает последующее исправление их местоположения и защищает права правообладателей;

- реализацию комплексного развития территории (ст. 67 ГрК РФ). Полные и актуализированные сведения об объектах недвижимости в границах кадастрового квартала (включая снятие с ГКУ снесенных объектов капитального строительства и устранение дублирующих записей) создают пространственный базис, необходимый для принятия решений о комплексном развитии застроенных территорий, границы которых подлежат отображению в генеральном плане;

2. В рамках Правил землепользования и застройки – ПЗЗ конкретизируют положения генерального плана через градостроительное зонирование, устанавливая территориальные зоны, границы которых зачастую определяются картометрическим методом. При выполнении ККР исполнитель часто сталкивается с проблемой, что территориальные зоны в районе работ установлены с точностью, ниже той, с которой выполняются работы или содержат ошибку в связи с использованием при разработке ПЗЗ устаревшего картометрического материала или космических снимков.

Также, законодательством установлено, что образование земельных участков невозможно с пересечением границ территориальных зон (ч. 7 ст. 11.9 Земельного кодекса РФ), уточнение границ допускается, если до 50 % площади ЗУ располагается за границей территориальной зоны (ч. 2.3 ст. 43 ФЗ № 218-ФЗ).

Таким образом, реализация ККР в кадастровом квартале позволяет спланировать бюджет и внести изменения в границы территориальных зон для последующей реализации территориального планирования с высокой точностью.

Заключение

Проведенный анализ позволяет рассматривать ККР не как изолированную учетно-техническую процедуру, а как полноценный инструмент для последующей

реализации стратегического планирования территориального развития. В рамках достижения цели работы были определены основные результаты реализации ККР и рассмотрено их влияние на документы территориального планирования.

Таким образом, проведенное исследование подтверждает обоснованность тезиса о необходимости реализации планировочных решений лишь после проведения комплексных кадастровых работ. Именно такая последовательность обеспечивает опору на актуальные и достоверные данные об объектах недвижимости, позволяет избежать правовых коллизий при территориальном планировании и в конечном счете способствует эффективному управлению развитием территорий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Стратегическое планирование развития территории : Учеб. пособ. / под ред. Ч. Айнекеновой. – Б.: Нео Принт, 2019. – 56 с.
2. КиберЛенинка : сайт. Москва, 2001. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnye-kadaastrovye-raboty-kak-instrument-povysheniya-effektivnosti-upravleniya-territoriy-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 01.05.2026) – Режим доступа : свободный. – Текст : электронный;
3. Российская Федерация. Законы. О кадастровой деятельности : Федеральный закон № 221-ФЗ : принят Государственной Думой 4 июля 2007 года : одобрен Советом Федерации 11 июля 2007 года – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»;
4. Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от № 218-ФЗ : принят Государственной Думой 3 июля 2015 года : одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© П. С. Батин, Е. Д. Каленская, 2026