

УДК 332.3

## СОВРЕМЕННЫЙ ОПЫТ РЕГИОНОВ В УВЕЛИЧЕНИИ ДОЛИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ С УСТАНОВЛЕННЫМИ ГРАНИЦАМИ

**Рада А.О., Кононова С.А., Кузнецов А.Д., Юшковская А.А.**

*Кемеровский государственный университет, Кемерово, e-mail: AngelaUshkovskaya@yandex.ru*

В соответствии с российским законодательством собственник не сможет распоряжаться своим земельным участком без проведения обязательной процедуры определения границ земельного участка на местности. Стремление субъектов РФ к увеличению доли земельных участков с установленными границами неразрывно связано с задачей повышения достоверности и качества сведений об объектах недвижимости в Едином государственном реестре недвижимости. Данные сведения позволят обнаружить неучтенные и свободные земельные участки для привлечения их в гражданский оборот, выявлять нарушения земельного законодательства, связанные с самозахватом земель, провести адресацию и зонирование территории, определить упущенную выгоду по налогообложению земельных участков, а также решить ряд других неточностей, влияющих на инвестиционную привлекательность региона. В статье был рассмотрен опыт ведущих регионов по проведению межевания земель (Татарстан, Новосибирская область, Москва и Московская область) в сравнении с Кемеровской областью. Результаты исследования показали, что процесс межевания в Кемеровской области замедлен по сравнению с регионами-лидерами и связано это с тем, что основной объем проведения кадастровых работ в целях межевания приходится на переход неиспользованных земель в сельскохозяйственный и промышленный обороты.

**Ключевые слова:** земельный участок, кадастровые работы, межевание, аэрофотосъемка, беспилотный летательный аппарат

## MODERN EXPERIENCE OF REGIONS IN INCREASING THE SHARE OF LAND PLOTS WITH ESTABLISHED BORDERS

**Rada A.O., Kononova S.A., Kuznetsov A.D., Yushkovskaya A.A.**

*Kemerovo State University, Kemerovo, e-mail: AngelaUshkovskaya@yandex.ru*

In accordance with Russian legislation, the owner will not be able to dispose of his land plot without carrying out a mandatory procedure for determining the boundaries of the land plot on the ground. The desire of the constituent entities of the Russian Federation to increase the share of land plots with established boundaries is inextricably linked with the task of increasing the reliability and quality of information about real estate objects in the Unified State Register of Real Estate. This information will make possible to detect unaccounted and vacant land plots for attracting them into civil circulation, identify violations of land legislation related to land self-seizure, carry out addressing and zoning of the territory, determine lost profits in the taxation of land plots and also solve a number of other inaccuracies affecting investment attractiveness of the region. The article considered the experience of leading regions in land surveying (the Republic of Tatarstan, Novosibirsk region, Moscow and Moscow region) in comparison with the Kemerovo region. The results of the study showed that the process of land surveying in the Kemerovo region is slowed down in comparison with the leading regions and this is due to the fact that the bulk of cadastral work for land surveying falls on the transition of unused land to agricultural and industrial turnover.

**Keywords:** land plot, cadastral works, land surveying, aerial photography, unmanned aerial vehicle

В России, по данным Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН), на 01 июня 2020 г. число земельных участков составляет 60,8 млн. Из них около 23,7 млн, или 39%, – без границ, местоположение которых должно быть установлено в соответствии с требованиями земельного законодательства [1]. По данным Федеральной кадастровой палаты составлен рейтинг регионов с наибольшим количеством земель, имеющих установленные границы. Республика Татарстан стабильно занимает 4 место по количеству земельных участков с установленными границами (93%) среди регионов. Такие субъекты РФ, как Москва (77%) и Московская область (69%), Новосибирская область (74%), к концу 2019 г., по данным ЕГРН365, заняли 15, 22 и 16 места соответственно, это говорит

о заинтересованности территорий в проведении кадастровых работ. Кемеровская область в течение 2018–2019 гг. спустилась с 69 места на 70, область можно назвать регионом-аутсайдером в связи с тем, что доля земельных участков с установленными границами 46% и 49% соответственно [1].

Цель исследования: выявить факторы, определяющие современное состояние регионов-лидеров в сфере землеустройства как наилучшего опыта в увеличении доли земельных участков с установленными границами в сопоставлении с Кемеровской областью.

### Материалы и методы исследования

Статья написана на основе изучения существующей практики в сфере государственных закупок, объектом которых вы-

стует межевание земельных участков, основанное на материалах аэрофотосъемки, выполненной с кадастровой точностью, а также при использовании других видов топографической съемки на территории Республики Татарстан, Москвы и Московской области, Новосибирской и Кемеровской областей. Сбор, обобщение, анализ статистических данных явились основными методами для формирования выводов в ходе написания статьи.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Закрепить право собственности на земельный участок помогает внесение информации о нем в ЕГРН. Когда данные о недвижимости учтены, государство защищает права собственности на земельный участок и его расположение. В свою очередь, собственник недвижимости получает кадастровый паспорт на земельный участок, что исключает возможность возникновения конфликтов и судебных споров относительно площади и границ участка.

В целевой модели «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества», включенной в распоряжение Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р «Об утверждении целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов РФ», указаны целевые показатели по земельным участкам, имеющим установленные границы [2]. На 1 января 2021 г. количество земельных участков с установленными границами должно достигнуть 80 %, с последующим увеличением до 100 %. Рост числа земельных участков с установленными границами в соответствии с требованиями российского законодательства позволит устранить недостатки в точности сведений об объекте в ЕГРН и повысит качество информации о земельных участках. Чтобы достичь целевых показателей в срок, необходимо организовывать и проводить кадастровые работы.

С 1 января 2018 г. вступил в силу запрет на любые виды сделок с земельными участками, которые не имеют официальных границ. Отказавшись от обязательной процедуры межевания земельного участка, владелец не имеет права им распоряжаться, а именно передать ее в собственность другому лицу. Обязанность уточнения границ возложена на правообладателя либо на третье лицо при наличии нотариально заверенной доверенности, которая дает право действовать от имени собственника земельного участка.

Заказчиком кадастровых работ может выступать уполномоченный орган, а также любое заинтересованное лицо, физическое или юридическое. Межевание обеспечивается за счет заинтересованного лица, в случае инициативы проведения комплексных кадастровых работ финансирование осуществляется за счет средств субъектов РФ, муниципальных районов, городских округов, а также за счет субсидий, направляемых в регионы из федерального бюджета. Межевание муниципалитетами проводится при образовании земельного участка из муниципальной собственности для передачи или предоставления в аренду физическим или юридическим лицам.

Так, в результате проведения кадастровых работ можно:

– оперативно выявить нарушения в виде самозахвата земель;

– провести зонирование и присвоить адреса земельным участкам;

– увеличить совокупные поступления в консолидированный бюджет в результате сбора земельного налога, налога на имущество физических лиц и налога на имущество организаций.

Процедура межевания включает в себя несколько этапов [3]:

1. Обращение собственника земельного участка в кадастровую компанию или к кадастровому инженеру с последующим заключением договора на выполнение кадастровых работ.

2. Проведение замеров земельного участка кадастровым инженером на местности.

3. Полученные координаты участка сравниваются с данными в публичной кадастровой карте (несоответствие границ можно оспорить в суде). Площадь земельного участка после проведения замеров можно как документально уменьшить, чтобы не переплачивать земельный налог, так и увеличить до фактически установленных размеров, если эти размеры не превышают величину погрешности земельного участка, что предусмотрено федеральным и региональным законодательством.

4. Составление акта согласования местоположения границы земельного участка с собственниками смежных участков, чья земля поставлена на декларативный кадастровый учет, то есть не имеет четко установленных границ в соответствии с российским законодательством. Согласование можно произвести посредством публикации в газете, в случае, когда поиск смежников невозможен.

5. Формирование кадастровым инженером межевого плана и приложенных к нему скан-копий, требуемых документов

в электронном виде. Все данные переносятся на CD-диск в целях предоставления их собственником в МФЦ или Росреестр, либо кадастровый инженер самостоятельно сохраняет межевой план в базе данных Росреестра и сообщает собственнику уникальный идентификационный номер (УИН) плана. Требования к межевому плану представлены в ФЗ от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О государственной регистрации недвижимости» [4].

6. Собственнику по окончании рассмотрения дела выдается выписка в ЕГРН с утвержденными границами в соответствии с российским законодательством. На публичную кадастровую карту наносятся данные о координатах данного земельного участка. При выявлении каких-либо ошибок в представленных документах рассмотрение дела может быть приостановлено и отправлено на доработку.

В процессе межевания земельного участка используются различные виды топографической съемки, отходя от традиционных видов, сегодня наиболее оптимальными являются материалы, полученные в результате аэросъемки посредством применения беспилотного летательного аппарата. Использование данной технологии

при решении проблем в области ведения ЕГРН позволяет:

1) применять общую методику в установлении и описании границ земельных участков на местности;

2) осуществлять контроль проведения кадастровых работ не только органами кадастрового учета, но и кадастровыми организациями в целях выявления нарушений земельного законодательства и нахождения кадастровых ошибок при проведении полевых работ;

3) наглядно представить данные в ЕГРН путем отображения на картографическом материале сведений о границах и состоянии земельного участка. Эти сведения помогут выявить на публичной кадастровой карте неучтенные земли и впоследствии осуществить оборот свободных земельных участков;

4) сократить сроки, трудоемкость и материальные затраты на проведение комплексных кадастровых работ.

Рассмотрим опыт наиболее развитых территорий с позиции проведения межевания и сравним их показатели из системы государственных закупок на выполнение кадастровых работ с показателями Кемеровской области (табл. 1).

**Таблица 1**

Сводная таблица по проведению государственных закупок в сфере кадастровых работ на территории Кемеровской области, Республики Татарстан, Москвы и Московской области, Новосибирской области в течение 2018–2020 гг.

Показатель		Кемеровская область	Республика Татарстан	Московская область и Москва	Новосибирская область
Количество закупок, год	2020	4	8	9	8
	2019	25	28	10	13
	2018	27	29	24	15
ИТОГО		43	56	65	36
Общая сумма закупок по НМЦК, руб/год	2020	1 526 999,8	30 619 826,99	23 592 540,23	2 019 999,94
	2019	7 677 258,82	88 196 669,47	9 999 521	1 539 616,32
	2018	20 870 553,29	170 554 201,8	71 998 062,71	3 743 619,34
ИТОГО		92 885 723,94	30 074 811,91	289 370 698,2	7 303 235,6
Ср. стоимость одной закупки, руб/год	2020	381 749,95	3 827 478,374	1 209 793,359	252 499,9925
	2019	307 090,3528	3 149 881,053	999 952,1	118 432,0246
	2018	772 983,4552	5 881 179,371	2 999 919,28	249 574,6227
Общая сумма закупок по конечной цене контракта, руб/год	2020	413 578,9	21 705 350	4 494 008,65	1 792 956,94
	2019	4 076 211,36	79 249 454,13	7 210 780,15	1 325 866,87
	2018	13 557 499,03	148 423 229,7	42 448 692,12	2 445 932,95
ИТОГО		54 153 480,92	18 047 289,29	249 378 033,8	5 564 756,76
Ср. стоимость одной закупки, руб/год	2020	103 394,725	2 713 168,75	499 334,2944	224 119,6175
	2019	163 048,4544	2 830 337,648	721 078,015	101 989,7592
	2018	502 129,5937	5 118 042,403	1 768 695,505	163 062,1967

Источник: составлено авторами по [5, 6].

Процесс межевания в Кемеровской области замедлен по сравнению с регионами-лидерами. Межевание в основном проводится с неиспользованными землями при переводе их в сельскохозяйственный оборот или при переводе сельскохозяйственных земель в промышленные. Количество государственных закупок в течение 2018–2020 гг. составило 43 с общей суммой закупок по конечной цене контракта 54 153 480,92 руб., что на 66,7% больше, чем в Республике Татарстан. К концу первой половины 2020 г. в ЕГРН содержатся сведения о более чем 1,6 млн земельных участков республики, из которых 1,5 млн имеют границы, местоположение которых установлено в соответствии с требованиями земельного законодательства [1].

Республика Татарстан по количеству государственных закупок (56) в течение последних трех лет, среди сравниваемых субъектов РФ находится на втором месте после Москвы и Московской области. Общая сумма закупок по конечной цене контракта в течение 2018–2020 гг. составила 18 047 289,29 руб., что в сопоставлении с Москвой и Московской областью равно 7,2%.

В республике осуществляется множество программ, объектом которых выступают кадастровые работы, одна из них – предоставление семьям, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории г. Нурлат и Нурлатского муниципального района Республики Татарстан. Одним из организационных решений в области проведения межевания на территории республики выступает проведение Единого дня консультации по вопросам кадастрового учета и регистрации прав.

Замеры границ земельных участков на местности делают возможным создание комплексной муниципальной геоинформационной системы – «цифровой двойник» в данный момент только на территории Казани. Платформа уже содержит сведения о более чем 2 млн объектов [7]. Система сводит все внутренние структуры города, содержит полный функционал для обеспечения градостроительной деятельности, а также включает все юридические споры и судебные дела по земельным участкам.

Общая сумма закупок по конечной цене контракта за 2018–2020 гг. в Москве и Московской области превышает в 4,6 раза тот же показатель в Кемеровской области. Так как в данном регионе остро стоит вопрос о проблеме «самовольного занятия земельного участка или его части» и использования земельных участков не по целевому назначению. Использование земель-

ного участка без регистрации прав на него влечет наложение штрафа на граждан в размере от 1 до 1,5% кадастровой стоимости участка [8].

За январь–июнь 2020 г. инспекторы государственного земельного надзора Управления Росреестра по Москве провели 345 проверок на соблюдение земельного законодательства (выявлено 356 нарушений и наложены штрафы на сумму 34 млн руб.), а за первое полугодие 2019 г. – 611 (наложены штрафы на сумму 40,1 млн руб.). Доля оплаченных и взысканных штрафов (за 1 полугодие 2019 г. 57%, за 1 полугодие 2020 г. – 65%) за сопоставимый период увеличилась на 8% [9].

С июля 2020 г. в Москве при помощи аэросъемки с беспилотных летательных аппаратов проводятся проверочные мероприятия. Так, на территории городского округа Троицк проведено административное обследование территории в поселении Краснопахорское (ТиНАО) площадью 123 га. В результате обработки полученных ортофотопланов, правообладателям земельных участков с выявленными признаками нарушений земельного законодательства в качестве профилактической меры были выданы предписания. В планах к концу 2020 г. на территории Москвы обследовать 1 300 га, что практически втрое больше, чем в 2019 г., когда площадь полетов составила 485 га [9].

В Новосибирской области общая сумма закупок по конечной цене контракта за период 2018–2020 гг. составила 5 564 756,76 руб., что в сопоставлении с Москвой и Московской областью равно 2,2%, а с Кемеровской областью – 10,3%.

Недвижимость является важным инструментом в развитии бизнеса, поэтому Управлением Росреестра по Новосибирской области уделяется значительное внимание процессу оформления недвижимости в регионе, продолжается реализация Дорожной карты по внедрению целевой модели упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества».

В соответствии с установленными Дорожной картой ключевыми показателями, к началу 2021 г. ЕГРН должен содержать сведения о 80% границ населенных пунктов и 100% границ территориальных зон. Лидерами являются город Новосибирск и город Каргат – территориальные зоны внесены в ЕГРН в полном объеме [10].

В табл. 2 представлены основные источники финансирования государственных закупок, направленных на цели межевания.

Таблица 2

Доля общей суммы государственных закупок по источникам финансирования в течение 2018–2020 гг.

Источник финансирования, %	Год	Кемеровская область	Новосибирская область	Республика Татарстан	Москва и Московская область
Федеральный бюджет	2020	–	3,7	–	8,29
	2019	37,31	–	–	1,01
	2018	3,32	–	–	0,29
Бюджет субъекта РФ	2020	7,03	10,5	48,36	–
	2019	–	–	9,5	0,39
	2018	–	–	24,22	83,63
Местный бюджет	2020	79,42	17,1	51,64	29,47
	2019	40,44	72,44	90,5	42,29
	2018	12,45	55,36	64,68	14,71
Собственные средства	2020	13,55	68,7	–	62,24
	2019	22,25	27,56	–	56,31
	2018	84,23	44,64	11,1	1,37

И с т о ч н и к : составлено авторами по [5, 6].

Таблица 3

Ориентировочная стоимость услуг на кадастровые работы по Кемеровской области

Наименование работ	Цена, руб.	Срок выполнения, дней
Выдел доли из земель с/х назначения	от 37 000 (зависит от конфигурации, местоположения)	от 90
Перераспределение земель	от 9 000	от 60
Уточнение границ земельного участка	от 17 000	от 60
Образование земельного участка	от 17 000	от 60
Составление схемы расположения земельного участка (геодезическая съемка)	от 6 500	от 5
Вынос границ земельного участка в натуру	500 руб. за одну точку + подготовка документов 2 000 руб.	от 5
Составление межевого плана	от 10 000	от 15
<b>СРОЧНОСТЬ</b>	<b>+ 50% стоимости работ</b>	

И с т о ч н и к : [11].

Источники финансирования в обязательном порядке прописываются в контракте, так как они являются частью закупочной документации, а их характеристика определяется с учетом отраслевой принадлежности заказчика. Так, рассматривая государственные закупки по Кемеровской области, необходимо отметить, что основными источниками финансирования в течение 2019–2020 гг. являются: местный бюджет (Администрация города Кемерово и Администрация городских округов) и федеральный бюджет (2019 г.), а в 2018 г. межевание проходило в основном за счет собственных средств организаций. В республике Татарстан основным источником финансирования в течение всего исследуемого периода является местный бюджет. В Новосибир-

ской области в течение 2019–2018 гг. межевание в основном финансировалось также за счет местного бюджета. В Москве и Московской области за 2019–2020 гг. основным источником финансирования – собственные средства организаций, а в 2018 г. – областной бюджет.

Цена на межевание в коммерческих организациях и муниципальных органах определяется в соответствии с рекомендациями Правительства РФ «Проекты межевания территории» (Сборник базовых цен). Главными факторами, формирующими стоимость кадастровых работ, являются: расположение участка (удаленность), срочность, правовая принадлежность, объем вносимых в реестр сведений, объем проделанных работ (табл. 3) и характер использования участка.

**Таблица 4**

Влияние эффекта масштаба на стоимость выполнения кадастровых работ на земельных участках площадью 1 000 кв. м в течение 2018–2020 гг. в Республике Татарстан

Наименование работы	Ед. изм.	Кол-во / объем	2018–2020 гг., руб.
Проведение работ по межеванию и получению оригиналов выписок из ЕГРН на земельные участки	Усл. ед. (земельный участок)	до 25	9 241,622778
		до 50	8 465,796638
		до 100	7 790,30628
		свыше 100	7 224,738649

Источники: составлено авторами по [5, 6].

Стоимость межевания, осуществляемого муниципальным органом и лицензированным инженером, работающим в частной организации, существенно не отличается.

Также необходимо отметить огромное влияние эффекта масштаба на стоимость выполнения кадастровых работ. Данный эффект отображен в табл. 4 согласно государственным закупкам на кадастровые работы в республике Татарстан.

С увеличением общего количества земельных участков стоимость за кадастровые работы на одном земельном участке уменьшается (если до 25 участков, стоимость 9 241,62 руб., если свыше 100 – 7 224,73 руб., снижение практически на 22 %).

### Заключение

В статье рассмотрена потребность проведения комплексных кадастровых работ в Кемеровской области, так как учет земельных участков и объектов недвижимости способствует определению упущенной выгоды по налогообложению и влияет на повышение инвестиционной привлекательности региона в целом (по данным Национального рейтингового агентства Кемеровская область занимает 56 место в рейтинге инвестиционной привлекательности регионов в 2019 г.). Крупных проектов, связанных с межеванием в регионе, за последние два года немного. В таких субъектах РФ, как Республика Татарстан, Москва и Московская область, Новосибирская область, процесс межевания земельных участков ускорен, здесь недвижимость является главным инструментом в развитии бизнеса в сочетании с муниципальными и частными проектами.

### Список литературы

1. Татарстан вошел в топ-10 регионов, где большинство земельных участков имеют установленные границы. [Элек-

тронный ресурс]. URL: <https://kazned.ru/news/10901> (дата обращения: 05.01.2021).

2. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р (ред. от 02.07.2020) «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_212324/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212324/) (дата обращения: 05.01.2021).

3. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (последняя редакция) «О кадастровой деятельности». СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_70088/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/) (дата обращения: 05.01.2021).

4. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (последняя редакция) «О государственной регистрации недвижимости». СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/) (дата обращения: 05.01.2021).

5. Единая информационная система в сфере закупок. [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 05.01.2021).

6. ГосЗатраты. [Электронный ресурс]. URL: <https://clearspending.ru/> (дата обращения: 05.01.2021).

7. Казань строит свой «цифровой двойник» для градостроительной работы. [Электронный ресурс]. URL: <https://kemkad.ru/index.php?id=news&post=kazan-stroit-svoycifrovoy-dvoynik-dlya-gradostroitelnoy-raboty> (дата обращения: 05.01.2021).

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2020, с изм. от 15.10.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2020). СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/fa8c874c78243c6562521b78a4fd9ad28888acdc/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/fa8c874c78243c6562521b78a4fd9ad28888acdc/) (дата обращения: 05.01.2021).

9. Инспекторы Росреестра оштрафовали москвичей за незаконное использование земли на 34 млн руб. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/press/news/inspektery-rosreestra-oshtrafovali-moskvichey-zanezakonnoe-ispolzovanie-zemli-na-34-mln-rublej/?contrast=Y> (дата обращения: 05.01.2021).

10. Управление Росреестра по Новосибирской области информирует: ЕГРН наполняется сведениями о границах населенных пунктов и территориальных зон Новосибирской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--90absbknhbvge.xn--p1ai/news/254415/> (дата обращения: 05.01.2021).

11. Межевание в Кемерово. [Электронный ресурс]. URL: <http://rusrealtys.ru/mezhevanie-v-gorodah/31-kemerovo.html> (дата обращения: 05.01.2021).