АНАЛИЗ МИРОВЫХ КАДАСТРОВЫХ СИСТЕМ

© К. С. Шамсудинова

ГГНТУ им. акад. М. Д. Миллионщикова, Грозный, Россия

В данной работе представлен анализ мировых кадастровых систем. Проведен сравнительный анализ кадастров. Показано, как на протяжении последних двух десятилетий мировые кадастровые системы модернизировались и преобразовывались под влиянием технического прогресса и внедрения информатизации во все сферы социальной жизни общества. Ожидаемый результат всех преобразований кадастровой системы – создание простой и эффективной информационной системы, обеспечивающей легкий доступ к исчерпывающей информации о земельном участке, защиту и реализацию прав собственности на объекты недвижимого имущества, упрощение процедур учета и регистрации прав на недвижимость в целях создания всеобъемлющей базы, охватывающей территорию в пределах государственных границ для налогообложения.

Ключевые слова: земельный рынок, монополия, земельный кодекс, кадастровая единица, анализ, кадастр, сельское хозяйство.

Земля – основное и незаменимое богатство людей на нашей планете. Она представляет собой не только территорию в суверенных границах государства. В период своего существования и развития каждая страна имела колоссальный богатый опыт планирования по организации рационального использования земель и их охраны. Еще в древней Руси в X веке планирование землеустройства проводилось по уставу князя Владимира.

С момента образования Русского государства в нем преобладала частная собственность на землевладение. Границы вотчины устанавливали в основном по взаимному согласию земледельцев.

Далее в XIV-XV вв. начался новый этап регистрации земель, т.е. поместной системы земледелия. Земельные реформы на Руси продолжались при Петре I. Потом, с приходом к власти Екатерины II (1763-96 гг.), была начата подготовка к Генеральному межеванию и учету. После отмены крепостного права в России (1866-1819 гг.) активно начали следовать европейскому типу государственного управления в области ведения земельного кадастра. До начала Октябрьской революции в России работы по межеванию и кадастровому учету проводились согласно разным земельным законам. С прихо-

дом коммунистов к власти в России земельные законы были пересмотрены по новому земельному кодексу. Была объявлена исключительно государственная собственность на землю, т.е. государственная монополия на земельные ресурсы. Далее, после распада СССР, лишь 25 августа 1992 г. Постановлением Правительства РФ «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра» был проведен ряд законодательных мероприятий: установлен перечень обязательных сведений «О правовом положении земельных участков; определены принципы учета количества, качества земель; введен порядок регистрации и текущего учета земель; предложены методы оценки земель различного назначения и виды земельно-кадастровой документации.

К земельно-кадастровой документации относятся:

1. регистрационные книги;
2. регистрационные дела;
3. кадастровые карты;
4. журналы регистрации заявлений;
5. базы данных регистров (реестров) государственного земельного кадастра;
6. каталоги геодезических координат поворотных точек границ земельных участков;

7. статистические отчеты;
8. аналитические обзоры;
9. иные документы, содержащие сведения о состоянии и использовании земель, земельных участков.

Землеустроительные действия исторически были связаны с земельным кадастром, что обусловлено следующими причинами:

- данные земельного кодекса использовались при разделе, переделе земель по категориям землепользования;
- органы власти различного уровня для принятия управленческих решений;
- на основе закона вели учет и оценку не только земельных участков, которые считались недвижимостью, но и других объектов недвижимого имущества, связанных с землей, и которые давали возможность определения суммы налога на землю [1-8].

Поэтому зарубежные ученые, понимая важность и самостоятельные цели землеустройства в силу сложившихся обстоятельств, вряд ли смогут выделить землеустроительное производство в отдельную отрасль, как это сделано в нашей стране.

Во многих странах часть землеустроительных действий, связанных со съемками местности, составлением карт, приведением измерений, концентрированы в службах, ведающих земельным кодексом, или геодезией и картографией. Наиболее важные землеустроительные работы в зарубежных странах состоят из следующих действий:

1. Планирование использования земель в различных административно-территориальных образованиях.
2. Организация рационального использования и охраны земель на основе государственных программ и методов управления земельными ресурсами.
3. Управление земельными ресурсами, начиная от уровня государства и кончая местным самоуправлением.
4. Межевание земель.
5. Землеустроительные работы, связанные с совершенствованием землевладений и землепользований в формировании земельных участков:

- раздел недвижимости;

- переформирование недвижимости;
- перепланировка земельных участков;
- формирование земельной собственности;
- изменение целевого назначения земель;
- определение границ в натуре;
- землеустроительные работы при приобретении земельных участков;
- землеустроительные работы, связанные с размещением земельных споров [2].

Землеустройство на землях сельскохозяйственного назначения. После распада СССР в 1991 г. Образованием РФ была проведена огромная работа, которая позволила ликвидировать монополию государства на владение землей.

Была сформирована нормативно-правовая база государственного земельного кодекса.

В 1993-1995 гг. вышел Указ Президента РФ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», разрешающий гражданам и юридическим лицам распоряжаться земельными участками, находящимися у них в собственности, в том числе продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог и в аренду и т.д. 11 декабря 1993 г. был подписан Указ Президента РФ «О государственном законодательстве и регистрации документов о правах на недвижимость», т.е., как в странах Западной Европы, в 1993 г. частная собственность на землю в России была закреплена Конституцией РФ. Таким образом, в 1992-1993 гг. в России были решены огромные задачи в политическом, экономическом, технологическом плане. В социальном плане Россия шагнула далеко вперед в решении земельных проблем по Западному типу. Однако в земельных кодексах Европейских стран земельные участки различают по следующему правовому положению:

- собственности;
- аренды с наследственным правом застройки;
- аренды на срок с правом продолжения аренды на определенный срок.

Западноевропейские кадастровые системы в общих чертах одинаковы: регистрация участков, кадастровые карты и ведение правовых записей.

Рис. 1. Эволюция сфер применения кадастра

В мировом сообществе исторически сформировались 4 типа кадастровых систем, 5 правовых семей по этим типам и 2 вида регистрации прав на недвижимое имущество.

Страны Западной и Южной Европы (Франция, Бельгия, Греция, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды и т.д.) относятся к наполеоновскому кадастровому типу.

Страны Центральной Европы, Западной и Юго-Восточной Европы (Россия, Украина, Белоруссия, Чехия, Швейцария, Польша, Австрия, Германия, Сербия, Словакия, Словения, Хорватия) относятся к немецкому кадастровому типу.

Страны Северо-Западной Европы и Северной Америки (США, Англия, Австралия) принадлежат кадастровой системе англоязычных стран.

В странах Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия, Швеция) действует одноименная правовая система).

Эволюция развития функций кадастра

Эволюционное развитие отношений человека к земле, связанное с экономическим развитием западных систем землевладения, в очень

обобщенном виде описал проф. И. Вильямсон, который отметил, что ключевым аспектом в понимании эволюции современных кадастров является признание роли кадастра как существенного инструмента в администрировании отношений между человеком и землей. Эволюцию этих отношений можно представить в виде временной диаграммы, в соответствии с которой отношения между человеком и землей характеризуются динамичностью и включают четыре этапа (рис. 1).

На основе анализа представленной схемы можно сделать вывод, что в ходе эволюционного развития кадастровая система фокусируется не только на регистрации объектов недвижимости с целью налогообложения и защиты прав, эффективного функционирования рынка земли, но и все более активно служит другим целям частного и общественного секторов:

- формирования и развития недвижимости;
- территориального планирования сельскохозяйственных территорий и населенных пунктов;
- управления земельными ресурсами;
- мониторинга окружающей среды.

Эволюция современного понятия «кадастр»

Исключение из общего правила. Английская система эквивалентна кадастру в общеевропейском понимании. В Англии кадастр содержит только картографическую информацию, в основном о границах участков и составе недвижимости. Английская система меньше значения придает централизации системных сведений о собственниках недвижимости.

По историческим причинам все кадастры Западной Европы имеют сходные черты. Главным принципом было наличие 2-х частей: словесного описания карты, отражающей размещение и границы всех земельных участков. Карты с кадастровыми номерами делали си-

стематически на основе съемок, содержащих полевые заметки, на которых были основаны карты.

Основными принципами земельного кодекса в зарубежных странах можно назвать следующие:

1. Кадастр будет бесполезным, если он не завершен полностью на анализируемой территории.
2. Работы необходимо вести на солидном фундаменте данных.
3. Затраты должны быть соизмеримы с ожидаемыми средними прибылями от ведения кадастра.
4. Записи должны служить не одной, а нескольким целям.

Рис. 2. Эволюция современного определения кадастра в западных странах

5. Кадастровая единица должна быть единой земельной единицей, надежно защищенной законом.

6. Земельные записи должны вести на базе определенных земельных участков, а персонам (лицо, владелец).

8. Проектная земельно-учетная система должна быть ориентирована на будущее. К примеру, большинство стран Британского государства строили свои земельные отношения, систему регистрации земли и недвижимости, а также управления земельными ресурсами на примере Великобритании. Земельный рынок Великобритании представляет собой продажу прав на землю. Основной абсолютный собственник земли – Королевская власть, остальные права на землю являются производственными отношениями. Землеустроительные работы проводят специалисты, работавшие в частном секторе – 80% и в государственных учреждениях – 20%. В королевской государственной земельной регистрационной палате и ее территориальных органах есть землемеры, обмеряющие площадь, но споры, возникающие по поводу размещения границ и размеров земельных участков, крайне редки. Управление земельными ресурсами в Великобритании отличается от других европейских стран.

Если в Европе планирование использования, оценка земли и управление земельными ресурсами осуществляется на основе земельного кодекса, то в Великобритании формального кадастра нет. Кроме того, отсутствие формального земельного кодекса в Великобритании объясняется исторически сложившимся отношением к границам земельных участков и к их отображению на картах.

В стране действует правило границ общего характера и закон о владении, основанный на учреждении правового титула вопреки притязаниям другого лица. Это означает, что если кто-то занимает земельный участок в течение 12 лет (как бы является его собственником, то он при некоторых обстоятельствах получает на него титул).

В отличие от России, роль землеустройства за последние годы заметно снизилась, а внутрихозяйственное землеустройство не стали проводить вообще, землеустроительные мероприятия в развитых зарубежных странах

постоянно расширяются. Их проводят на основе проектов землеустройства по следующим схемам:

- улучшение дизайна на территории фермерского хозяйства,
- повышение ландшафтно-экологической устойчивости территории,
- осуществление природоохраняемых, противоэрозионных, водорегулируемых и других мероприятий,
- экономическая поддержка фермерских хозяйств за счет проведения мер по организации рационального использования и охраны их земель с учетом качества земельного участка,
- улучшение условий землевладения и землепользования за счет консолидации земельного участка,
- укрепление фермерских хозяйств и обеспечение дифференциального механизма их поддержки и функционирования [6].

Таким образом, земельный кодекс представляет собой особую информационную систему, которая содержит системный свод сведений о земельном участке и связанных с ними объектах недвижимости. В основу земельного кодекса отдельных стран положен либо земельный участок, т.е. часть поверхности земли, на которой располагается право собственности, в этой связи в 1995 г. седьмая комиссия по кадастру международной Федерации геодезистов (землемеров) дала следующее обобщающее определение кадастру:

«Кадастр» – это земельная информационная система учета земельного участка на основе современных данных с регистрацией имущественных прав на землю (т.е. прав органических и ответственности).

Кадастровая система включает две важные функции: учет объекта недвижимости имущества и регистрация прав объекта.

Регистрация прав собственности – важный элемент кадастровой системы, обеспечивающий и гарантирующий права на недвижимое имущество, а также юридический факт наличия имущества, подлежащего налогообложению.

При анализе системы регистрации прав на недвижимое имущество рассмотрены страны, в которых действуют разные типы кадастровых систем.

В основу анализа легли следующие показатели регистрации:

- количество процедур;
- срок регистрации;
- стоимость недвижимого имущества, которая предполагается, в 50 раз превышает доход на душу населения.

На рисунке 3 представлены позиции в рейтинге, которые занимают следующие страны.

При этом под кадастровой понимают систему, которая включает кадастр, регистрацию прав на недвижимость и связанных с ними процессов передачи, разделения и правового оформления земельного участка, что в совокупности часто называют управлением земельными ресурсами. Таким образом, в этом понимании часть землеустроительных действий, связанных с территориальным землеустройством и межеванием земель, по определению международной Федерации геодезистов включается в кадастровую систему.

В РФ право собственности на земельные участки подлежит государственной регистрации и удостоверяется соответствующими документами. Ст. 28 Земельного кодекса РФ устанавливает порядок предоставления земельных участков организациям, предусматривает учет экологических и других последствий земель-

ных отношений, использование картографических материалов. Право на земельный участок в РФ можно приобрести, имея правоустанавливающие документы и кадастровый план земельного участка.

Отсутствие плана влечет отказ в государственной регистрации права на земельный участок. Приобретение земли, находящейся в государственной и муниципальной собственности, в аренду проводится через торги. Торги проводят в форме конкурса или аукциона.

Если собственник имущества или иной правообладатель ставит целью извлечь какую-либо дополнительную выгоду, которая может быть связана с выполнением социально значимых программ, такие торги проводят в форме конкурса. За рубежом проводят торги в форме аукциона на понижение цены заключаемого договора (так называемая «голландская модель») [6].

Предметом земельных торгов в настоящее время в РФ может быть земельный участок с установленными границами.

Под земельным участком понимают часть земной поверхности, имеющую границы, местоположение, площадь, целевое назначение и правовой режим.

Все перечисленные признаки земельного участка, кроме последнего, входят в систему

Рис. 3 Рейтинг Doing Business регистрации собственности за 2014 год

так называемых кадастровых характеристик, необходимых для учета в Государственном земельном кадастре и последующей идентификации его кадастровым номером.

Все вопросы, связанные с землей и его кадастровым учетом, в Российской Федерации совершенствуются по упрощенному варианту стран Европы.

В отношении земельных участков, представленных федеральным государственным унитарным предприятиям на праве постоянного пользования, «Свидетельство о государ-

ственной регистрации права собственности РФ на земельный участок» является основанием для его внесения в реестр федерального имущества в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ «Об организации учета федерального имущества». Следует отметить, что земельно-кадастровые регистрационные действия для укрепления земельного строя в РФ усовершенствуются по Упрощенной системе кадастрового учета земель, как в Западной Европе и Скандинавии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Базавлук В. А. Земельные отношения и землеустройство: учебное пособие / В. А. Базавлук, А. В. Базавлук, С. В. Серяков. Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2012. 246 с.
2. Волкова С. Н. Управление земельными ресурсами, земельный кадастр, землеустройство и оценка земель (зарубежный анонс опыт) / С. Н. Волкова, В. С. Кислова. М.: Технология ЦД, 2003. 378 с.
3. Варламов А. А. Земельный кадастр: В 2 т.-3 т.-7 т. Т. 3. / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. М.: Колос С, 2007. 528 с.
4. Киселев М. И., Клюшин Е. Б., Михелев Д. Ш., Фельдман В. Д. / Под ред. Михелева Д. Ш. Инженерная геодезия: Учебник для вузов. 2-е, 4-е и 7-е изд. М.: Академия, 2001. 464 с.
5. Куштин И. Ф. Инженерная геодезия. Минск: Вышэйшая школа, 2013. 464 с.
6. Фельдман В. Д., Михелев Д. Ш. Основы инженерной геодезии: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Высшая школа, 2015. 314 с.
7. Скогорева Р. Н. Геодезия с основами геоинформатики: Учеб. пособие для вузов. М.: Высш. шк.

ANALYSIS OF WORLD CADASTRO SYSTEMS

© K. S. Shamsutdinova

GSTOU named after acad. M. D. Millionshchikov, Grozny, Russia

This paper presents an analysis of world cadastral systems. A comparative analysis of the inventory. The article also shows how over the past two decades, world cadastral systems have been modernized and transformed under the influence of technological progress and the introduction of informatization in all spheres of society social life. The expected result of all the transformations of the cadastral system is the creation of a simple and effective information system that provides easy access to comprehensive information about the land plot, the protection and realization of property rights to real estate, simplification of accounting and registration of property rights in order to create a comprehensive base covering the territory within state borders for taxation.

Keywords: land author market, monopoly, land code, cadastral unit, analysis, cadastre, agriculturesocial life

REFERENCES

1. Bazavluk, V. A., Bazavluk, V. A., Bazavluk, A. V. and Seryakov, S. V. (2012) *Zemel'nye otnosheniya i zemleustroistvo: uchebnoe posobie* [Land temper relations and the basis of land management: study guide]. Tomsk: Izd-voTomskogo politekhnicheskogo universiteta, 246 p.
2. Volkova, S. N. and Kislova, V. S. (2003) *Upravlenie zemel'nymi resursami, zemel'nyi kadastr, zemleustroistvo i otsenka zemel' (zarubezhnyi anons opyt)* [Managing nature of the land basis of resources, a milestone in the land cadastre, burden of land management and choice assessment of last lands opak (foreign experience announcement)]. M.: Tekhnologiya CD. 378 p.
3. Varlamov, A. A. and Gal'chenko, S. A. (2007) *Zemel'nyi kadastr: V -2t-3t-7t. T. 3* [Land cadastre: In 6 v-2v-3v-7v. V. 3] KolosS. 528 p.
4. Kiselev, M. I., Klyushin, E. B., Mikhelev, D. Sh., Fel'dman, V. D. in Mikheleva D. Sh. (ed.) (2004) *Inzhenernaya geodeziya: Uchebnik dlya vuzov. 2-e, 4-e i 7-e izd.* [Geodesy Engineering: Textbook for universities. 2nd, 4th and 7th ed.]. M.: Akademy, 464 p.
5. Kushtin, I. F. *Inzhenernaya geodeziya* [Engineering Geodesy]. Minsk: Vysheishaya shkola, 464 p. 2013.
6. Fel'dman, V. D. and Mikhelev D. Sh. *Osnovy inzhenernoi geodezii: Uchebnik. 4-e izd., pererab. I dop.* [Fundamentals of engineering geodesy: Textbook – 4th ed., rev. and add.]. M.: Higher school, 2015. 314 p.
7. Skogoreva, R. N. *Geodeziya s osnovami geoinformatiki: Ucheb. Posobie dlya vuzov* [Geodesy with the basics of geoinformatics: Textbook. manual for universities]. M.: Higher school.