

Научная статья

Original article

УДК 528.4

doi: 10.55186/2413046X_2025_10_11_253

**ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ КОМПЛЕКСНЫХ
КАДАСТРОВЫХ РАБОТ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**
**MAIN PROBLEMS IN COMPLEX CADASTRE WORK AND THEIR
SOLUTIONS**



Михайлова Анна Дмитриевна, к.э.н., доцент кафедры землеустройства и кадастров, ФГБОУ ВО Уральский государственный лесотехнический университет, Екатеринбург, E-mail: anna.mihaylova.73@mail.ru

Дозморова Ирина Алексеевна, кафедра землеустройства, ФГБОУ ВО Уральский государственный лесотехнический университет, Екатеринбург, E-mail: dozmorovai@yandex.ru

Mikhailova Anna Dmitrievna, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Land Management and Cadastres, Ural State Forest Engineering University, Yekaterinburg, Russia, E-mail: anna.mihaylova.73@mail.ru

Dozmorova Irina Alekseevna, Department of Land Management, Ural State Forest Engineering University, Yekaterinburg, Russia, E-mail: dozmorovai@yandex.ru

Аннотация. В статье проведен анализ актуальных проблем, возникающих при организации и выполнении комплексных кадастровых работ (ККР). Детально рассмотрены такие проблемы, как низкая информированность правообладателей, недостаточное и неравномерное финансирование, противоречия в законодательстве, техническая сложность обработки

разнородных данных и риски оспаривания результатов. На основе проведенного анализа предложены конкретные пути решения, включающие совершенствование нормативно-правовой базы, внедрение передовых геоинформационных технологий, разработку прозрачных механизмов информирования граждан и оптимизацию процедуры согласования подготовленных карт-планов территорий.

Abstract. The article analyzes the current problems that arise during the organization and execution of complex cadastral works (CCW). The article discusses in detail such issues as low awareness among rightholders, insufficient and erratical funding, contradictions in legislation, the technical complexity of processing heterogeneous data, and the risks of challenging the results. Based on the analysis, specific solutions have been proposed, including improvement of the regulatory framework, introduction of advanced geoinformation technologies, development of transparent mechanisms for informing citizens, and optimization of the procedure for approving prepared territorial map plan.

Ключевые слова: комплексные кадастровые работы, карта-план территории, кадастровая ошибка, земельные участки, объекты капитального строительства, ГИС

Keywords: complex cadastral works, territorial map plan, cadastral error, land plots, capital construction projects, geoinformation system

Современные вызовы, связанные с урбанизацией, деградацией природных ресурсов, необходимостью обеспечения пространственного развития и повышения качества жизни населения, актуализируют поиск эффективных инструментов управления территориями. В этом контексте система кадастрового учета перестает быть сугубо технической функцией и превращается в стратегический инфраструктурный актив государства [9].

Традиционная модель кадастра, ориентированная на индивидуальный учет разрозненных объектов недвижимости по инициативе

правообладателей, продемонстрировала свою ограниченность. Она привела к формированию так называемой «кадастровой разобщенности» – ситуации, когда сведения о смежных земельных участках, зданиях, сооружениях и объектах инфраструктуры содержат многочисленные противоречия, накладываются друг на друга или образуют «белые пятна» [10]. Накопленная за десятилетия «кадастровая неопределенность» стала существенным барьером для развития территорий, порождая правовые риски, коррупционные риски и препятствуя реализации крупных инвестиционных проектов.

Формирование полного и достоверного государственного кадастра недвижимости (ГКН) является ключевой задачей в сфере управления земельно-имущественным комплексом на территории Российской Федерации. Исторически сложилось, что значительное количество объектов недвижимости, особенно в границах старых населенных пунктов, садоводческих некоммерческих товариществ (СНТ) и сельских поселений, не было поставлено на кадастровый учет. Проведение единичных и разрозненных кадастровых работ, инициированные отдельными собственниками, не смогли справиться с масштабом этой проблемы.

Для комплексного системного решения данной проблемы в 2015 году был введен федеральный закон № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» [1], который законодательно закрепил понятие и порядок проведения комплексных кадастровых работ (ККР).

Главной особенностью ККР, является одновременное выполнение работ в отношении всех расположенных на территории одного кадастрового квартала или на территориях нескольких смежных кадастровых кварталов объектов недвижимости, в результате которых подготавливаются карты-планы территорий (КПТ) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН).

Как отмечают В. В. Костин и О. А. Плякина, исторически кадастр развивался от фискальной функции (поземельный налог) к правовой (регистрация прав) и, наконец, к многоцелевой функции, интегрирующей информацию для целей планирования и управления [11].

Отечественные исследователи, такие как С. А. Ловягин и М. В. Самратов, подчеркивают, что классический межевой план, подготовленный для одного участка, не решает проблему системных противоречий. Он лишь «латает дыры» в информационном поле, тогда как ККР направлены на его полную «реконструкцию» [12]. Таким образом, ККР знаменуют переход от реактивной модели кадастрового учета (по запросу) к проактивной, инициируемой публичной властью в интересах всего общества.

Несмотря на это практическая реализация такого вида работ выявила множество проблем, тормозящих процесс и снижающих их эффективность. Целью данной статьи является выявление, систематизация и анализ основных проблем при проведении ККР, а также разработка научно обоснованных предложений по их решению.

Анализ практики проведения ККР позволяет выделить ряд нескольких групп основных проблем:

1. Организационные и финансовые проблемы

1.1. Неравномерное, а также недостаточное финансирование.

Комплексные кадастровые работы финансируются преимущественно из средств федерального и местных бюджетов. Зачастую объемы финансирования не покрывают реальные потребности. А также распределение средств между муниципальными образованиями не всегда является объективным и прозрачным. В связи с этим работы проводятся выборочно и не охватывают наиболее проблемные территории.

1.2. Проблемы с информированностью и участием правообладателей.

Многие граждане и юридические лица недостаточно осведомлены о целях, задачах и последствиях проведения такого вида работ.

Правообладатели часто не являются на общие собрания для согласования границ, не предоставляют имеющиеся у них документы на право собственности, что существенно затрудняет работу подрядных организаций.

1.3. Сложность организации и проведения собраний.

Согласно действующему законодательству, необходимо уведомить всех выявленных правообладателей на этапе подготовки. Тем не менее, сбор актуальной контактной информации для всех заинтересованных сторон представляет собой значительную трудность. Низкая активность участников на собраниях ставит под сомнение законность принятых решений, особенно в вопросах, касающихся определения границ земельных участков.

2. Правовые проблемы

2.1. Противоречия и пробелы в законодательстве. Существуют коллизии между Земельным кодексом РФ, Градостроительным кодексом РФ и Федеральным законом «О кадастровой деятельности». Например, не до конца урегулирован вопрос о согласовании границ участков, правообладатели которых не были установлены или не явились на собрание. Возникают споры о приоритете сведений, содержащихся в документах территориального планирования, над фактически сложившимся землепользованием.

2.2. Риски оспаривания результатов ККР. Подготовленная карта-план территории может быть оспорена любым правообладателем, чьи интересы были нарушены. Процедура судебного разбирательства длительна и может привести к приостановке или признанию недействительными результатов работ по всему кадастровому кварталу.

2.3. Проблема «бесхозных» объектов. В ходе ККР часто выявляются объекты недвижимости, не имеющие документально закреплённых правообладателей. Механизм постановки таких объектов на учет и дальнейшего распоряжения ими законодательно не отработан, что приводит к накоплению «кадастрового балласта».

3. Технические и методологические проблемы

3.1. Неоднородность и низкое качество исходных данных. Специалисты, занимающиеся комплексными кадастровыми работами (ККР), сталкиваются с трудностями из-за неполных и ненадежных исходных данных. Им приходится анализировать разнородную информацию из разных источников: старые архивы БТИ, результаты инвентаризаций, данные со спутников (ДЗЗ) и устаревшие карты. Их сопоставление и верификация требуют значительных временных и трудовых затрат.

3.2. Сложность определения и согласования границ. Фактическое использование земельных участков часто не соответствует их документально утвержденным границам. Установление границ на местности, особенно при наличии самовольных построек или захватов земель, часто приводит к конфликтам. Методика выявления «фактических границ» требует четкого нормативного закрепления.

3.3. Несовершенство технологий обработки данных. Несмотря на развитие ГИС-технологий, процесс обработки больших массивов пространственных данных, их анализа и подготовки ККТ остается трудоемким. Отсутствие единых межведомственных стандартов обмена данными усложняет интеграцию информации из разных источников.

4. Человеческий фактор.

Со стороны исполнителя. В виду ограниченности сроков проведения работ, не достаточной компетенции специалистов, малого количества согласительных комиссий с привлечением заказчика, возможно использование не всей имеющейся документации, недопонимания фактически сложившейся ситуации на объекте.

Со стороны заказчика. Вынесение личных интересов по установлению границ земельных участков, в части самозахвата и других нарушений, и возможность их узаконивания в момент выполнения ККР, если учитывать только момент фактического положения границ.

Для преодоления указанных проблем, можно сделать вывод, что необходим комплексный подход:

1. Совершенствование организационно-финансового механизма. Разработка прозрачной методики приоритетных территорий для ККР. Необходимо внедрить систему критериев для определения очередности проведения работ, основанную на таких показателях, как уровень кадастровой освоенности территории, количество выявленных кадастровых ошибок, социально-экономическая значимость территории, наличие конфликтных ситуаций.

Стимулирование участия частного капитала. Следует рассмотреть возможность софинансирования ККР со стороны правообладателей (например, в СНТ) или крупных инвесторов, заинтересованных в развитии территории.

Создание централизованной системы информирования. Необходимо разработать и внедрить федеральную или региональную информационную платформу, которая в автоматическом режиме уведомляла бы правообладателей о планируемых и проводимых ККР через портал «Госуслуги», СМС-рассылку и т.д.

2. Развитие нормативно-правовой базы

Устранение неясностей и противоречий в законодательстве. Внесение изменений в действующее законодательство для четкого регулирования спорных ситуаций, в частности:

- Закрепление механизма определения границ на основе фактического землепользования при отсутствии возражений смежных правообладателей.
- Упрощение процедуры легализации самовольных построек, выявленных в ходе ККР, если они не нарушают нормы градостроительного регламента и права третьих лиц.
- Четкая регламентация судьбы «бесхозных» объектов, включая механизм их передачи в муниципальную собственность.

Внедрение досудебного урегулирования споров. Целесообразно создать при муниципалитетах постоянно действующие медиационные комиссии для оперативного разрешения конфликтов между правообладателями на этапе согласования КПТ.

3. Внедрение передовых технологий и методик

Автоматизация процессов сбора и анализа данных. Необходимо активнее использовать технологии машинного обучения и искусственного интеллекта для автоматического дешифрирования данных ДЗЗ, выявления объектов недвижимости и сопоставления разрозненных данных из различных источников.

Создание единого геопространственного портала. Разработка федеральной ГИС, аккумулирующей все пространственные данные (данные ЕГРН, градостроительную документацию, данные ДЗЗ, материалы архивов), позволит значительно повысить скорость и качество подготовки КПТ.

Стандартизация методик проведения ККР. Необходимо разработать и утвердить на федеральном уровне детальные методические рекомендации, регламентирующие все этапы работ: от подготовки технического задания до процедуры согласования и передачи результатов в Росреестр.

В заключении хочется отметить, что проведение комплексных кадастровых работ является масштабным и значимым проектом, успех которого зависит от слаженного взаимодействия государства, бизнеса и общества. Несмотря на наличие значительного числа проблем организационного, правового и технического характера, каждая из них имеет потенциальное решение.

Ключевыми направлениями повышения эффективности данного вида работ является:

- совершенствование законодательства, направленное на снижение правовых рисков и упрощение процедур;
- оптимизация финансирования и системы информирования граждан;

- внедрение цифровых технологий для автоматизации трудоемких процессов.

Рационально выстроенный системный подход позволит реализовать потенциал ККР в полном объеме, обеспечив формирование полной и достоверной цифровой модели территории страны, что является фундаментом для эффективного управления недвижимостью, развития территорий и увеличения доходов бюджетов всех уровней.

Список источников

1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О государственной регистрации недвижимости».
2. Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.07.2021).
4. Варламов А.А., Гальченко С.А. Комплексные кадастровые работы: теория и практика. – М.: Изд-во ГУЗ, 2018. – 256 с.
5. Смирнова И.Ю. Правовые проблемы проведения комплексных кадастровых работ // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2020. – № 5 (224). – С. 45–53.
6. Киселева Д.С., Туманова Е.В. Совершенствование методики комплексных кадастровых работ с использованием ГИС-технологий // Геодезия и картография. – 2019. – Т. 80. – № 12. – С. 34–42.
7. Официальный сайт Росреестра. – URL: <https://rosreestr.gov.ru/> (дата обращения: 15.10.2025).
8. Коротеев А.В. Экономическая эффективность комплексных кадастровых работ: оценка и пути повышения // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2021. – Т. 1. – № 5 (113). – С. 78–85.
9. Степанов А. А., Туманова Е. И. Государственный кадастр недвижимости как основа управления земельно-имущественным комплексом // Имущественные отношения в РФ. – 2020. – № 5 (224). – С. 44-52.

10. Волков С. Н., Максимова О. А. Кадастровая разобщенность: причины возникновения и пути преодоления // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2019. – № 4. – С. 17-25.

11. Костин В. В., Плякина О. А. Эволюция кадастровых систем: мировой опыт и российские реалии // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2021. – № 2. – С. 30-41.

12. Ловягин С. А., Самратов М. В. Комплексные кадастровые работы как инструмент формирования единого информационного пространства муниципального образования // Недвижимость: экономика, управление. – 2018. – № 3. – С. 53-58.

References

1. Federal'nyj zakon ot 13.07.2015 № 218-FZ (red. ot 01.07.2021) «O gosudarstvennoj registracii nedvizhimosti».

2. Federal'nyj zakon ot 29.12.2004 № 191-FZ (red. ot 02.07.2021) «O vvedenii v dejstvie Gradostroitel'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii».

3. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 25.10.2001 № 136-FZ (red. ot 02.07.2021).

4. Varlamov A.A., Gal'chenko S.A. Kompleksny`e kadastry`e raboty`: teoriya i praktika. – M.: Izd-vo GUZ, 2018. – 256 s.

5. Smirnova I.Yu. Pravovy`e problemy` provedeniya kompleksny`x kadastry`x rabot // Imushhestvenny`e otnosheniya v Rossijskoj Federacii. – 2020. – № 5 (224). – S. 45–53.

6. Kiseleva D.S., Tumanova E.V. Sovershenstvovanie metodiki kompleksny`x kadastry`x rabot s ispol`zovaniem GIS-texnologij // Geodeziya i kartografiya. – 2019. – Т. 80. – № 12. – S. 34–42.

7. Oficial'nyj sajt Rosreestra. – URL: <https://rosreestr.gov.ru/> (data obrashheniya: 15.10.2025).

8. Koroteev A.V. E`konomicheskaya e`ffektivnost` kompleksny`x kadastry`x rabot: ocenka i puti povu`sheniya // E`konomika i upravlenie: problemy`, resheniya. – 2021. – Т. 1. – № 5 (113). – S. 78–85.
9. Stepanov A. A., Tumanova E. I. Gosudarstvenny`j kadastr nedvizhimosti kak osnova upravleniya zemel`no-imushhestvenny`m kompleksom // Imushhestvenny`e otnosheniya v RF. – 2020. – № 5 (224). – S. 44-52.
10. Volkov S. N., Maksimova O. A. Kadastraya razobshhennost`: prichiny` vzniknoveniya i puti preodoleniya // Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel`. – 2019. – № 4. – S. 17-25.
11. Kostin V. V., Plyakina O. A. E`volyuciya kadastry`x sistem: mirovoj opy`t i rossijskie realii // Vestnik RGGU. Seriya: E`konomika. Upravlenie. Pravo. – 2021. – № 2. – S. 30-41.
12. Lovyagin S. A., Samratov M. V. Kompleksny`e kadastry`e raboty` kak instrument formirovaniya edinogo informacionnogo prostranstva municipal`nogo obrazovaniya // Nedvizhimost`: e`konomika, upravlenie. – 2018. – № 3. – S. 53-58.

© Михайлова А.Д., Дозморова И.А., 2025. Московский экономический журнал,
2025, № 11.