



УДК 528.443:332.146.2

DOI <https://doi.org/10.26516/2073-3402.2020.34.113>

## **О роли пространственных данных кадастра недвижимости в комплексном развитии территорий**

К. Г. Степанов

*Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, г. Иркутск, Россия  
Иркутский научный центр СО РАН, г. Иркутск, Россия*

**Аннотация.** Рассматривается современная практика применения определенной геоинформации в процессах развития территорий, приводится описание наиболее актуальных сфер использования пространственных данных, качественного содержания таких данных. Для этих целей автором дается технологическая характеристика процедуры консолидации востребованных сведений вышеуказанного типа в профильных государственных реестрах, ведущихся в РФ и содержащих официальное пространственное описание недвижимых вещей. Анализируются концептуальные и организационные проблемы ведения соответствующих реестров, приводится возможный путь их решения. Через анализ указанных проблем делается вывод о дефиците качества специализированных пространственных данных, наличие которого порождает негативные последствия для тех территорий, в отношении которых эти данные получены. Проанализированы положительные эффекты, возникающие при отсутствии вышеозначенной проблемы качества информации, применительно к отечественной экономико-правовой реальности. Также рассмотрен мировой опыт исследований в сходных областях, подтверждающий позитивные результаты от увеличения эффективности работы учетно-регистрационных систем оборота недвижимости. На основании полученных выводов автором выдвигается тезис о том, что корректное описание объектов недвижимости посредством экономически обусловленных и (или) юридически значимых пространственных данных имеет ряд положительных эффектов, находящихся свое выражение в интенсификации процессов территориального развития.

**Ключевые слова:** пространственные данные, кадастр недвижимости, учетно-регистрационная система собственности, развитие предпринимательства, государственное (муниципальное) управление, комплексное развитие территорий.

**Для цитирования:** Степанов К. Г. О роли пространственных данных кадастра недвижимости в комплексном развитии территорий // Известия Иркутского государственного университета. Серия Науки о Земле. 2020. Т. 34. С. 113–130. <https://doi.org/10.26516/2073-3402.2020.34.113>

### **Введение**

Согласно последним исследованиям, организованным Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, «для современного этапа идущей цифровизации отечественной экономики характерна невысокая эффективность использования пространственных данных для анализа и прогнозирования социально-экономического развития страны». «Также существуют ограничения в управлении актуальными и архивными пространственными данными для ретроспективного анализа» различ-

ных отраслей. В целях расширения аналитики, отчетности и визуализации данных они должны быть интегрированы в государственную статистику в рамках национальной системы управления данными. Так как в отсутствие доступа к актуальной, достоверной и стандартизированной информации о пространственных объектах происходит несбалансированное развитие территорий, пространство используется неоптимально, невозможно осуществлять эффективное планирование селитебных, промышленных и рекреационных зон, обоснованное районирование лесных и сельскохозяйственных угодий, проектирование безопасных дорог и т. д. [Пространственные данные ... , 2020]

В связи с очевидным разнообразием данных вышеуказанного типа целесообразно выделить и конкретизировать те из них, анализ качества которых наиболее репрезентативно сможет описать существующие проблемы их применения, в контексте оказываемого этими данными воздействия на хозяйственные процессы тех ареалов, где находятся материальные объекты (явления), описываемые этими данными.

Для решения такой задачи в настоящее время следует отграничить две большие группы геоинформационных сведений, в которых есть возможность выделить необходимую предметную часть информационного массива для дальнейшего изучения. К таким сведениям можно отнести собственно пространственные и пространственно-временные данные.

Использование и одновременное производство последних получило широкое распространение в связи с развитием современных телекоммуникационных технологий: мобильных устройств с повсеместной геолокацией, беспроводного интернета и пр. Возможность производства большого объема временных рядов географически дифференцированных данных создает широкие перспективы для оценки свойств объектов и процессов в пространственно-временном аспекте. Производимые массивы специализированной информации в наибольшей степени видятся применимыми в ходе проведения маркетинговых, социологических и иных исследований, напрямую связанных или высоко коррелирующих с практическими потребностями предприятий транспортно-логистического комплекса и организаций товаропроводящих (торговых) сетей, в вопросах динамического порядка.

Для исследований статического характера, в частности отражения состояния имущественного комплекса изучаемых территорий, по мнению автора, целесообразно применять данные, в большей степени пространственные, описывающие недвижимые вещи – объекты недвижимого имущества, в пространственном аспекте, без существенного акцента на особенностях их трансформации во времени. В России соответствующие данные аккумулируются в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) – официальной информационной системе, которая наполняется сведениями в результате ведения кадастра недвижимости, осуществления кадастровой деятельности, хранения, обработки ее результатов и практического применения в экономике.

### **Кадастр недвижимости как совокупность пространственных данных**

Кадастр недвижимости – это систематизированный свод информации об учетном недвижимом имуществе, в который вносятся 27 видов основных и 24 вида дополнительных сведений<sup>1</sup>. Пространственные данные, такие как описание местоположения объекта недвижимости, его площадь, протяженность, глубина залегания, объем, высота, площадь застройки и пр., вносятся в данный информационный ресурс по результатам кадастровой деятельности.

Под кадастровой деятельностью в формулировке актуального профильного законодательства Российской Федерации понимается «выполнение работ в отношении недвижимого имущества, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о таком недвижимом имуществе»<sup>2</sup>.

Итогом вышеуказанных работ является создание специализированных документов, содержащих сведения для внесения пространственных и иных данных в ЕГРН, частью которого является кадастр. К таким документам относятся:

- 1) межевой план – для внесения сведений о земельных участках;
- 2) технический план – для внесения сведений о существующих объектах капитального строительства, являющихся объектами недвижимости;
- 3) карта-план территории – для внесения сведений обо всех объектах недвижимости в границах территории выполнения комплексных кадастровых работ, необходимых для проведения государственного кадастрового учета указанных объектов недвижимости (учета изменений информации о них).

Данные учетно-регистрационные процедуры имеют чрезвычайно многоплановый характер. Например, образование земельных участков в ряде случаев невозможно без наличия проекта межевания территории, утвержденного в установленном порядке органами местного самоуправления. В свою очередь легитимное существование такого документа возможно только после разработки и утверждения другой, вышестоящей по нормативной иерархии, градостроительной документации: генерального плана муниципального образования, правил землепользования и застройки, действующих в его границах, проекта планировки территории конкретного планировочного элемента населенного пункта.

Это ставит кадастровую деятельность в прямую взаимосвязь с качеством государственного и муниципального управления и правового регулирования, помимо взаимосвязи с объемом совершаемых сделок с недвижимостью (для возможности которых в основном и проводится кадастровый учет) и, соответственно, с развитием рынка недвижимости, эффектами от этого развития.

---

<sup>1</sup> О государственной регистрации недвижимости» (с изменениями и дополнениями) : федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4344.

<sup>2</sup> О кадастровой деятельности : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (с изм. и доп.) // Российская газета. 2007. 1 авг.

Представляется, что данный рынок определяет общий уровень покупательной способности, а значит, может служить также индикатором как социально-экономического благополучия, так и общеэкономического кризиса [Рогова, 2019], а не только инструментом изучения отдельных географических процессов и объектов.

### **Качество сведений кадастра как предпосылка создания интегрированной системы пространственных данных**

Информационные системы, наполняемые вышеописанными пространственными данными, в недавнем прошлом включали в себя Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) и Государственный кадастр недвижимости (ГКН). В настоящее время две эти информационные системы объединены в Единый государственный реестр недвижимости, который унаследовал от своих предшественников многообразную практику допускаемых (необработанных) ошибок при ведении государственных учетных реестров [Синенко, 2018].

Слияние разрозненных информационных баз ГКН и ЕГРП требовало обязательной их гармонизации, так как зачастую данные не совпадали. Расхождения могли объясняться многими причинами, начиная от изменения законодательства, касающегося измерения или описания параметров недвижимости, заканчивая техническими ошибками. Нередки случаи, когда правообладатели производили постановку на учет без регистрации своих прав вообще, например, объектов незавершенного строительства для целей минимизации налоговой нагрузки.

Единый реестр функционирует с начала 2017 г., при этом многие его недочеты остались до сих пор. Это объясняется огромным количеством информации и тем, что регистрация прав и кадастровый учет не останавливались, они велись параллельно со слиянием информационных баз. Доработка системы ведется, проблемы можно устранить путем проведения комплексных кадастровых работ или с помощью правообладателей недвижимости, обнаруживающих ошибки реестра самостоятельно [Тихонова, Кочетова, Кочетов, 2018]. Однако ни один, ни второй способ устранения реестровых ошибок широкого, массового распространения по разным причинам не получил.

Помимо проблем чисто технического характера, существуют проблемы, интегрированные с пробелами регулирования профильных отраслевых правоотношений. Например, имеет место необеспеченность геодезической и картографической деятельности базовым регулятивным инструментарием для стандартизации и унификации.

В частности, термин «местоположение», базовый для определения категории «пространственный объект», и его вариации («местонахождение», «место» и пр.) употребляются в широком круге отраслевых нормативных правовых актов, при этом его трактовка либо отсутствует, либо формируется по-разному. Понятия «пространственный объект» нет в большинстве отраслей, в нормативных документах речь всегда идет о местоположении объектов, относящихся к предметной сфере отрасли. Притом что классифика-

ция пространственных объектов была бы полезна для определения исчерпывающего перечня пространственных данных, используемых в различных отраслях экономики, который нужен, в частности, для формирования прогноза потребности отраслей в пространственных данных и услугах, сервисах, созданных на их основе [Пространственные данные ... , 2020].

Если указанная проблема в большей степени представляет интерес для узкоспециализированных кругов, то другая проблема – недостоверности пространственных данных кадастра – затронула самые широкие слои населения нашей страны и привела к появлению отдельного федерального закона о «лесной амнистии»<sup>3</sup>, который в свою очередь позволил десяткам тысяч собственников земельных участков не лишиться их в связи с противоречиями и несоотнесенностью между содержанием пространственных данных ЕГРН (кадастра) и Государственного лесного реестра РФ, а следовательно, недостоверностью пространственной информации, используемой при регистрации прав на землю.

Этот вопрос подробно рассмотрен в статье А. П. Карпик с соавторами, где проанализированы обстоятельства, препятствующие реализации в России принципа публичной достоверности данных Единого государственного реестра недвижимости. Одно из этих обстоятельств – противоречивость разных информационных ресурсов. Также в работе приведено обоснование необходимости усиления роли геоинформации при упорядочивании данных государственных реестров. Это позволит во многом устранить их основные проблемы: недостоверность, противоречивость и неполноту. Для чего в том числе следует установить безусловный приоритет сведений о точных границах земельных участков, содержащихся в ЕГРН, по отношению к менее точным сведениям, содержащимся в иных федеральных информационных ресурсах [Карпик, Федоренко, Пархоменко, 2017].

Несмотря на то что указанный приоритет был установлен, в настоящее время проблема качества сведений кадастра сохраняет свою актуальность. В связи с чем профильным комитетом Совета Федерации на государственном уровне было предложено разработать концепцию инвентаризации всех информационных систем о земле, которые ведутся разными ведомствами, и привести их на новой цифровой основе к максимально единой системе координат, совпадения по целям, детализации информации, способам ее получения, обработки и предоставления [Кутепов, 2019]. Это говорит о том, что значимость достоверных геоинформационных данных как минимум не снижается. То же самое можно сказать и про географически опосредованную информацию в целом.

---

<sup>3</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель : федер. закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71633102/> (дата обращения: 30.03.2020).

### **Экономический аспект качества функционирования учетных систем недвижимых активов**

Недвижимость в трактовке отечественных норм гражданского права – это земельные участки и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

Внесение нормативно установленной информации о недвижимости в официальный государственный реестр (кадастр недвижимости) дает возможность в полном объеме ввести недвижимые вещи в экономический оборот – с момента государственного кадастрового учета становится возможным полноценное осуществление любых допустимых сделок с активом: купля-продажа, мена, долгосрочная аренда и пр. Помимо этого, объекты недвижимости становятся объектами налогообложения, что в сочетании с предыдущим процессом несет в себе синергетический импульс комплексному территориальному развитию.

Таким образом, учтенная недвижимость с зарегистрированным правом собственности на нее как экономическая категория, исходной составной частью которой является земля, представляет собой физическую базу экономической деятельности на локальном и региональном уровнях. Фундаментом такой базы является кадастр, содержащий достоверные и юридически значимые сведения, полученные в ходе кадастровой деятельности.

В качестве фундаментальной концепции, отражающей объективную экономическую ценность совокупных результатов кадастровой деятельности, можно выделить принципы, изложенные в работах перуанского экономиста Эрнандо де Сото [Soto, 1989]. Автор описывает шесть базовых эффектов права собственности на недвижимость, в данном случае – частной собственности [Soto, 2000]:

- 1) фиксация экономического потенциала активов;
- 2) интеграция разрозненной информации;
- 3) ответственность собственников;
- 4) повышение ликвидности активов;
- 5) развитие общественных связей;
- 6) паспортизация сделок [Сото, 2004].

Каждый из этих эффектов в разной степени взаимосвязан с результатами кадастровой деятельности в виде наличия пространственных данных о недвижимых вещах в кадастре. В отечественном правовом поле основное содержание этих эффектов в самом общем виде выражается следующим образом:

– «фиксация экономического потенциала активов»: в обязательном порядке для учтенного объекта определяется кадастровая стоимость, одновременно устанавливающая размеры имущественного налога и его, объекта, потенциальную (зачастую минимальную) стоимость на рынке недвижимости;

– «интеграция разрозненной информации»: сведения ЕГРН при их должной комплектности дают полное представление об объекте недвижимости, за исключением, пожалуй, его визуализации;

– «ответственность собственников»: на зарегистрированный объект недвижимости можно обратиться с иском по денежному требованию к его собственнику (залогодателю) в виде регистрации права на него нового собственника, который, тезисно выражаясь, фактически оплатил долги предыдущего собственника или их часть;

– «повышение ликвидности активов»: только учтенный актив можно передать в залог под обеспечение обязательств (например, по возврату кредита), зарегистрировав договор залога и обезопасив таким образом сделку, обременив право собственности должника, – соответственно, подобный актив очевидно оценивается дороже;

– «развитие общественных связей»: в большинстве случаев, за рядом исключений, только учтенное нежилое помещение может являться так называемым юридическим адресом – местом нахождения организации, при наличии которого она регистрируется налоговыми органами для целей ведения предпринимательской деятельности;

– «паспортизация сделок»: само наименование раскрывает содержание эффекта – сделки исключительно с учтенными объектами подлежат государственной регистрации, а значит, полноценной (насколько это позволяет законодательство) правовой охране.

У перуанского экономиста существует ряд оппонентов, анализируя доводы которых можно обозначить критические аргументы, направленные против концепций Эрнандо де Сото в целом [Карбаинов, 2017]. Однако это не умаляет роль учетно-регистрационных процедур в отношении недвижимости для развития экономики, эффекты которых описаны выше. Как можно увидеть, легализация недвижимых активов дает ряд неоспоримых преимуществ и действенных инструментов для ведения бизнеса. Особенно это важно для малых форм предпринимательской активности, не располагающих большим объемом финансовых ресурсов.

Обобщая изложенное, представляется необходимым выделить итоговые и однозначно позитивные факторы, непосредственно влияющие на состояние экономики той или иной территории, обусловленные кадастровой деятельностью при ее стабильно эффективной динамике. Исходя из базовых установок, приведенных выше, к таким факторам можно отнести:

– *повышение качества управления территориями*: достигается за счет наличия наиболее полной информации о составе и количественных характеристиках имущественных комплексов территории, а соответственно, о потребностях в инженерной инфраструктуре, социальном и бытовом обеспечении, иных потребностях территории, относящихся к вопросам местного значения<sup>4</sup>;

– *общепольное увеличение налоговых поступлений*: особенно актуально в РФ для муниципальных образований, так как земельный и имущественный налоги (в отношении физических лиц) поступают в местные бюд-

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Глава 3. URL: <https://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 28.01.2020).

жеты населенных пунктов, районных публично-правовых образований<sup>5</sup>. Становясь объектами местного налогообложения, недвижимые активы тем самым потенциально увеличивают свою ценность, так как налоги, начисляемые на них, в силу закона непосредственно или опосредованно (через муниципальные учреждения и предприятия) направляются на создание, содержание и (или) улучшение транспортной, сетевой и социально-бытовой инфраструктуры вокруг этих объектов;

– *снижение транзакционных издержек рынка недвижимости*: покупатели, залогодержатели, иные правообладатели – физические и юридические лица несут минимальные издержки при проверке достоверности информации об иных правообладателях объектов перед совершением каких-либо операций с ними. Также данный фактор в значительной, зачастую определяющей, степени исключает споры по уже совершенным сделкам с недвижимостью, а значит, связанные с этими спорами убытки, такие как, например, судебные издержки;

– *создание системы компенсаций* приобретателям, залогодержателям при истребовании недвижимости, в том числе в результате неправомерных действий, как умышленных, так и носящих непреднамеренный характер (например, технические ошибки).

Эти и другие положительные факторы, обусловленные эффективностью функционирования кадастра, активно изучаются за рубежом. Ярким примером исследования кадастровой деятельности (деятельности учетно-регистрационных систем недвижимости) в контексте ее взаимосвязи с другими хозяйственными процессами являются работы ученого из Нидерландов Яапа Зевенбергена. Основные результаты этих исследований изложены в монографии «Системы регистрации земель и оказываемые ими эффекты» (Systems of Land Registration. Aspects and Effects) [Zevenbergen, 2002].

Зевенберген доказывает, что корректная система регистрации земельных участков является большим подспорьем для общества в целом и посредником в достижении правовой защищенности правообладателей и покупателей в частности, особенно при наличии динамичного рынка недвижимого имущества. При этом система регистрации земельных участков представляет собой сложное целостное явление, состоящее из многих взаимосвязанных элементов [Zevenbergen, 2004].

Некоторые более поздние зарубежные исследования детально раскрывают сущность эффектов, оказываемых успешным функционированием регистрационных систем на социально-экономические процессы, например: Formalization without certification? Experimental evidence on property rights and investment («Оформление без легализации? Экспериментальные данные о праве собственности и инвестициях». – *Пер. авт.*) [2018]. Исследование представляет причинно-следственные доказательства того, что первичные процедуры оформления прав могут положительно влиять на инвестиционные решения.

---

<sup>5</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации : федер. закон. Главы 31 и 32. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28165/cb6917ea5892780e02e651c2977e4516c6604507/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/cb6917ea5892780e02e651c2977e4516c6604507/) (дата обращения: 31.03.2020).

В другой, масштабной, работе аналогичные взаимосвязи анализируются путем обобщения результатов 29 исследований сходной направленности («Влияние мероприятий по защите прав земельной собственности на инвестиции и продуктивность сельского хозяйства в развивающихся странах: систематизированный обзор». – *Пер. авт.*), в которой обращается внимание на значительный рост производительности труда в странах Латинской Америки и Азии из-за формализации владения жильем и сравнительно слабые последствия этого процесса в африканских странах ввиду существенных региональных различий. Эти различия могут быть объяснены низким уровнем благосостояния крестьянских семей и ограничениями доступа к ресурсам, необходимым для перевода признания владения в коммерческую деятельность [ *The impact of land ...* , 2017].

Аналогичная актуальная повестка отмечается в ряде других изысканий зарубежных авторов, делающих акцент на анализе структурных закономерностей развивающихся экономик [Collins, Mitchell, 2018; Kalabamu, 2019; Lambrecht, Asare, 2016] и на развитии технологий геоинформационных систем и их интеграции с различными отраслями экономической деятельности территорий [ *A framework for ...* , 2019; Polat, Alkan, Sürmeneli, 2017; *Pro-poor land ...* , 2018].

Таким образом, анализируя опыт иностранных исследований, можно на конкретных масштабных примерах представить, как описываемые автором факторы, обусловленные кадастровой деятельностью в ее широком понимании, положительно влияют на экономику в целом.

### **Влияние факторов эффективности функционирования кадастра на экономику муниципальных образований Иркутской области**

Сформулированные в предыдущем разделе факторы изучались автором в их непосредственном проявлении на территории муниципальных образований «Город Иркутск» и Иркутского района в ходе кадастровых работ и организации сопутствующих инженерных изысканий для взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления в целях формирования и предоставления земельных участков.

Относительно г. Иркутска объектом изучения стала часть территории кадастрового квартала № 38:36:000029 с исторически сложившимся названием «Академгородок» (далее – Академгородок) и граничащая с ним с севера часть территории кадастрового квартала № 38:36:000033<sup>6</sup> с исторически сложившимся названием «Студгородок» (далее – Студгородок). В Иркутском районе изучение вышеописанных проблем проводилось на территории Марковского муниципального образования – городского поселения.

Помимо конкретных примеров, отражающих рассматриваемые проблемы в границах изученных ареалов, ниже будет обозначена также экстерриториальная проблематика, связанная с качеством и объемом сведений ка-

---

<sup>6</sup> Фрагмент публичной кадастровой карты Свердловского административного округа г. Иркутска. URL: <https://pkk.rosreestr.ru/#/search/52.255320636208126,104.28072223280202/14/@6mmb5wv9?text=52.259359%20104.257749&type=2&inPoint=true&opened=38%3A36%3A33> (дата обращения: 13.07.2020).

дастра недвижимости. Предлагаемые к рассмотрению примеры влияния сгруппированы пофакторно в порядке предыдущего перечисления выявленных факторов.

*Повышение качества управления территориями:*

– исходя из норм Градостроительного кодекса РФ, при разработке документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории применяются нормативы градостроительного проектирования, устанавливающие требуемые показатели количества и доступности объектов инженерно-технической и социально-бытовой инфраструктуры на региональном и местном уровнях. В таких нормативах базовым критерием для установления предельных величин является численность населения<sup>7</sup>, достоверное значение которой известно только в случае наличия актуальных сведений о регистрации по месту жительства (пребывания) граждан. В случае проживания граждан во вновь возведенной недвижимости, которая не была учтена (например, умышленно с целью неуплаты налогов), сведения о численности населения не будут достоверными. В основном эта проблема относится к неучтенным индивидуальным жилым домам, земельным участкам под такими домами. Соответственно, там, где эта проблема менее распространена, качество управления территорией априори выше;

– отсутствие сформированных земельных участков под многоквартирными домами (далее – МКД) исключает возможность органов местного самоуправления включать их в планы мероприятий федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»<sup>8</sup> с целью проведения благоустройства дворов. Визуально такие МКД наглядно идентифицируются по аналогии с примером на рис. 1.

Земельные участки только под двумя из девяти наблюдаемых МКД, с адресными номерами 7а и 5в, имеют установленные и, как следствие, визуализированные границы (обозначены красными линиями). В этой связи благоустройство придомовых территорий там, где участки под МКД не сформированы, при наличии имеющихся финансовых ресурсов не может проводиться ввиду неупорядоченности земельно-имущественных отношений.

В Академгородке подобная проблема носит гораздо меньший масштаб: в целом на кадастровый учет поставлено более половины таких земельных участков, и количество проведенных благоустройств придомовых территорий по вышеупомянутой программе – соответствующее.

---

<sup>7</sup> Местные нормативы градостроительного проектирования Иркутского районного муниципального образования. URL: <http://www.irkraion.ru/mestnye-normativy-gradostroitel'nogo-proektirovaniya-irmo> (дата обращения: 13.07.2020).

<sup>8</sup> Об утверждении Порядка предоставления субсидий на благоустройство дворовых территорий многоквартирных домов города Иркутска в рамках реализации муниципальной программы «Формирование комфортной городской среды»: постановление администрации города Иркутска от 9 ноября 2017 г. № 031-06-1073/7. URL: <https://mobileonline.garant.ru/#/document/44081380/paragraph/26:1> (дата обращения: 14.07.2020).



Рис. 1. Фрагмент публичной кадастровой карты (далее – ПКК) Студгородка в районе МКД по адресу: г. Иркутск, ул. Академика Курчатова<sup>9</sup>.

1 – границы учтенных земельных участков; цифрами обозначены элементы кадастрового деления территории

#### *Общепольное увеличение налоговых поступлений*

Из многочисленных примеров отсутствия таковых поступлений, обусловленных проблемами кадастрового учета, особенно репрезентативный и массовый случай в Академгородке наблюдался автором в отношении группы индивидуальных жилых домов по ул. Улан-Баторская. Схематично соотношение земельных участков, за которые собственниками домов, на них расположенных, земельный налог исчисляется, и остальных участков, не сформированных и не имеющих границ, отражено на рис. 2.

<sup>9</sup> Фрагмент публичной кадастровой карты. URL: <https://pkk.rosreestr.ru/#/search/52.256832138775025,104.26932572086866/18/@6mmmb5x2d> (дата обращения: 16.07.2020).

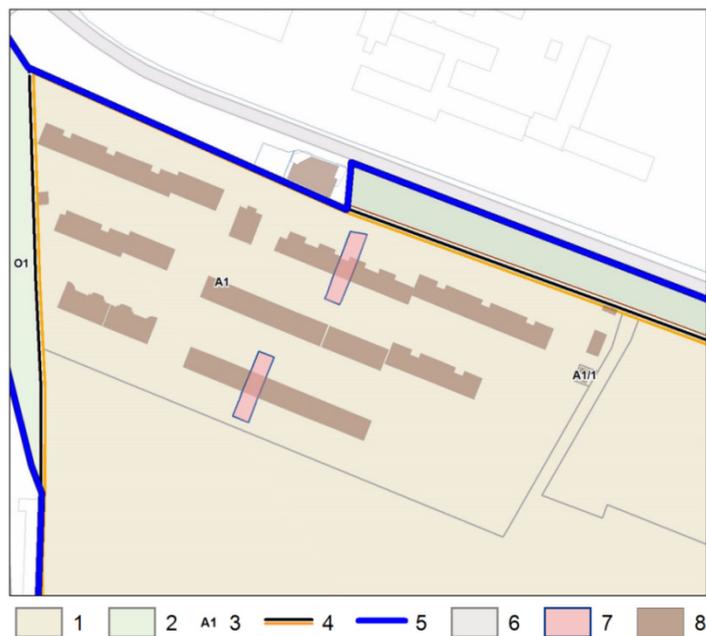


Рис. 2. Фрагмент чертежа проекта межевания территории, графически соотнесенного с данными кадастра недвижимости в районе группы индивидуальных жилых домов по адресу: г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, дома с 17 по 141 (нечетные номера): 1 – проектируемые земельные участки, 2 – территории общего пользования, 3 – условные номера проектируемых земельных участков, 4 – границы территорий общего пользования, 5 – границы планировочного элемента территории, 6 – улично-дорожная сеть, 7 – учтенные земельные участки, 8 – здания, строения, сооружения

Согласно сведениям Единого государственного реестра недвижимости, в указанном жилом массиве более 60 зданий, на которые зарегистрированы права собственности, при этом земельные участки оформлены только под двумя из них, с номерами 37 и 121 (обозначены красным цветом – 7). Все остальные собственники зданий не имеют оформленных земельных отношений, а следовательно, не платят земельный налог или арендную плату за землю. Причины конкретно этого противоречия описаны в другой работе автора [Степанов, 2020].

Ситуации, сходные с описанной, но вызванные другими причинами, массово фиксировались в Иркутском районе – также отсутствовали упорядоченные земельные отношения. В основном это было связано с игнорированием вопросов кадастрового учета индивидуальных жилых домов, иных строений либо в силу нехватки средств на эти цели либо преднамеренно, для ухода от налогообложения. Главным образом подобная практика распространена на садовых и дачных земельных участках.

#### *Снижение транзакционных издержек рынка недвижимости*

Примером этого фактора может являться ситуация, когда объекты недвижимости принудительно изымаются у их обладателя с целью погашения его долговых обязательств перед своими кредиторами.

На сегодняшний день подобная ситуация сложилась с имущественным комплексом федерального государственного унитарного предприятия «Жилищно-коммунальное хозяйство ИНЦ СО РАН» (ОГРН 1023801755636), которое признано банкротом на основании Решения Арбитражного суда Иркутской области по делу № А19-18977/2015 в 2016 г. В указанный комплекс, подлежащий принудительной продаже с аукциона, входит пять нежилых зданий, координаты контуров которых длительное время не были внесены в кадастр, а земельный участок под ними не был сформирован и не имел границ. В настоящее время оба этих недочета устранены (в 2018 и 2019 гг. соответственно), границы участка и пяти зданий установлены, как мы можем видеть на рис. 3.



Рис. 3. Фрагмент ПКК с имущественным комплексом ФГУП «ЖКХ ИНЦ СО РАН»<sup>10</sup>:  
1 – границы учтенных земельных участков; 2 – здания, сооружения; цифрами обозначены элементы кадастрового деления территории

Устранение неопределенности в отношении границ земельного участка происходило в судебном порядке<sup>11</sup>, что вызвало связанные с этим судебные расходы, а до этого – расходы на проведение кадастровых работ. При этом кадастровые работы необходимо было проводить и в отношении участка, и в отношении зданий на нем для использования сведений об их местоположении как довода в судебном заседании.

<sup>10</sup> Фрагмент публичной кадастровой карты. URL: <https://pkk.rosreestr.ru/#/search/52.24615231411287,104.27982925137051/18/@6mmb5x2d> (дата обращения: 16.07.2020).

<sup>11</sup> Решение Арбитражного суда Иркутской области по делу № А19-520/2019 от 02.09.2019.

Все описанные расходы в полной мере относятся к *транзакционным издержкам рынка недвижимости*, которых можно было избежать, если бы своевременно совершались необходимые действия в сфере земельно-имущественных отношений.

Такие же действия, как и в описанном случае, кроме указанного эффекта, способствуют влиянию следующего фактора – *созданию системы компенсаций приобретателям, залогодержателям при истребовании недвижимости*.

В данном случае речь идет о том, что сформированный земельный участок под зданием не только исключает транзакционные издержки на его формирование, но и увеличивает стоимость самого здания, на нем расположенного, за счет того, что он является самостоятельным объектом недвижимости, следующим юридической судьбе здания<sup>12</sup>.

В противном случае при изъятии здания и его принудительной продаже стоимость земельного участка под ним не будет учитываться при рыночной оценке реализуемого имущества, так как он формально не является объектом прав, имеющих какую-либо ценность, и наоборот. В Академгородке можно обозначить несколько нежилых зданий, находящихся в частной собственности, принадлежащих к этой категории недвижимости, к которым рассматриваемый фактор не относим, так же как и фактор *общепользных налоговых поступлений*. Например, это нежилые здания с неустановленными границами со следующими кадастровыми номерами:

– 38:36:000000:1216, находящееся по адресу: г. Иркутск, ул. Лермонтова, 347;

– 38:36:000029:12367, расположенное по адресу: г. Иркутск, ул. Лермонтова, 277-б;

– 38:36:000029:3996 и 38:36:000029:3997, расположенные по адресу: г. Иркутск, ул. Старо-Кузьминская, 39.

### **Заключение**

Практический и экономический смысл пространственные данные приобретают тогда, когда на их основе принимаются какие-либо решения. С использованием пространственных данных могут приниматься решения на всех уровнях (человек, автоматизированная система, организация, государство).

Речь идет о данных не только сугубо геоинформационного характера, но и производных от них – экономически обусловленных и (или) юридически значимых пространственных данных, описывающих, идентифицирующих и индивидуально-определяющих объекты недвижимости.

Такое описание имеет ряд неоспоримых положительных эффектов, находящихся свое выражение в интенсификации процессов территориального развития. В частности, это напрямую касается расширения возможностей ведения бизнеса и организации государственного (муниципального) управления на принципиально ином экспертном уровне.

---

<sup>12</sup> Подпункт 5 п. 1 ст.1 Земельного кодекса РФ (в действующей редакции).

*Исследование выполнено в рамках НИР «Общественно-географические факторы безопасности регионов Сибири с позиций устойчивого развития», регистрационный номер АААА-А19-119122490007-4, и НИР «Активизация внутреннего потенциала развития регионов ресурсной специализации (на примере Байкальского региона)», регистрационный номер АААА-А17-117041250056-2.*

### Список литературы

*Карбаинов Н. И.* Проблема прав собственности в работах Эрнандо де Сото: критический обзор // Журнал социологии и социальной антропологии. 2017. Т. 20, № 89. С. 181–190. <https://doi.org/10.31119/jssa.2017.20.1.11>.

*Карпик А. П., Федоренко Ю. В., Пархоменко Д. В.* О роли геоинформации в решении гражданско-правовых проблем на основе Единого государственного реестра недвижимости (на материалах Иркутской области) // Вестник СГУГиТ. 2017. Т. 22, № 2. С. 154–170.

*Кутенов А. В.* Необходимо разработать концепцию учета всех информационных систем о земле / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: [http://council.gov.ru/events/news/108967/?fbclid=IwAR1uIBRH61N9YDwnA5ulo1efc\\_PGQctJvYL6JmBh\\_J9t9YwT-gKv7KImMTc](http://council.gov.ru/events/news/108967/?fbclid=IwAR1uIBRH61N9YDwnA5ulo1efc_PGQctJvYL6JmBh_J9t9YwT-gKv7KImMTc) (дата обращения: 06.12.2019).

Пространственные данные: потребности экономики в условиях цифровизации / НИУ ВШЭ; НИИ «Аэрокосмос». М. : НИУ ВШЭ, 2020. 128 с.

*Рогова М. В.* Межмуниципальная дифференциация интенсивности земельного оборота Байкальского региона // Известия Иркутского государственного университета. Серия Науки о Земле. 2019. Т. 28. С. 108–119. <https://doi.org/10.26516/2073-3402.2019.28.108>.

*Синенко В. А.* Классификация выявленных ошибок в сведениях Единого государственного реестра недвижимости при верификации данных // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4, № 10. С. 384–390. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1462019>.

*Сото Э. де.* Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М. : Олимп-Бизнес, 2004. 272 с.

*Степанов К. Г.* Ограниченность объема сведений кадастрового учета как деструктивный фактор развития территорий особого градостроительного регулирования (на примере территории Академгородка г. Иркутска) // Проблемы государственной регистрации недвижимости и кадастрового учета : материалы V науч.-практ. конф. Иркутск, 3 дек. 2019 г. Иркутск, 2020. С. 55–60.

*Тихонова К. В., Кочетова Е. В., Кочетов С. С.* Анализ проблем информационной наполненности учетно-регистрационной системы и ее роль в различных аппаратах управления // Экономика и экология территориальных образований. 2018. Т. 2, № 4. С. 34–44. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2018-2-4-34-44>.

A framework for selecting a fit-for-purpose data collection method in land administration / S. Rahmatizadeh, A. Rajabifard, M. Kalantari, S. Ho // Land use policy. 2018. Vol. 70. P. 162–171. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.034>.

*Collins A., Mitchell M. I.* Revisiting the World Bank's land law reform agenda in Africa: The promise and perils of customary practices // Journal of Agrarian Change. 2018. Vol. 18, N 1. P. 112–131. <https://doi.org/10.1111/joac.12201>

Formalization without certification? Experimental evidence on property rights and investment / M. Goldstein, K. Hounghbedji, F. Kondylis, M. O'Sullivan, H. Selod // Journal of Development Economics. 2018. Vol. 132. P. 57–74. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2017.12.008>

*Kalabamu F. T.* Land tenure reforms and persistence of land conflicts in Sub-Saharan Africa – The case of Botswana // *Land use policy*. 2019. Vol. 81. P. 337–345. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.11.002>

*Lambrecht I., Asare S.* The complexity of local tenure systems: A smallholders' perspective on tenure in Ghana // *Land use policy*. 2016. Vol. 58. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.07.029>

*Polat Z. A., Alkan M., Süremenli H. G.* Determining strategies for the cadastre 2034 vision using an AHP-Based SWOT analysis: A case study for the Turkish cadastral and land administration system // *Land use policy*. 2017. Vol. 67. P. 151–166. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.05.004>

Pro-poor land administration: Towards practical, coordinated, and scalable recording systems for all / B. Hendriks, J. Zevenbergen, R. Bennett, D. Antonio // *Land use policy*. 2019. Vol. 81. P. 21–38. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.09.033>

*Soto H. de.* The other path: The invisible revolution in the Third world. New York : Harper & Row, Cop., 1989. 271 p.

*Soto H. De.* The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. New York : Basic Books, 2000. 206 p.

The impact of land property rights interventions on investment and agricultural productivity in developing countries: a systematic review / S. Lawry, C. Samii, R. Hall, A. Leopold, D. Hornby, F. Mtero // *Journal of Development Effectiveness*. 2017. Vol. 9, N1. <https://doi.org/10.1080/19439342.2016.1160947>.

*Zevenbergen J.* Systems of Land Registration. Delft: Netherlands Geodetic Commission, 2002. 223 p.

*Zevenbergen J.* A systems approach to land registration and cadastre // *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*. 2004. Vol.1. P. 11–24.

## On the Role of Spatial Data of the Real Estate Cadaster in the Complex Development of Territories

K. G. Stepanov

*V. B. Sochava Institute of Geography SB RAS, Irkutsk, Russian Federation  
Irkutsk Scientific Center SB RAS, Irkutsk, Russian Federation*

**Abstract.** The article discusses the current practice of using certain geoinformation in the development of territories, describes the most relevant areas of use of spatial data, the qualitative content of such data. For these purposes, the author gives a technological characteristic of the procedure for consolidating the most popular information of the above type in the specialized state registers maintained in the Russian Federation and containing an official spatial description of immovable things. The paper analyzes the conceptual and organizational problems of maintaining appropriate registers. Through the analysis of these problems, it is concluded that there is a lack of quality of specialized spatial data, the presence of which generates negative consequences for the territories for which these data are obtained. The positive effects arising in the absence of the above-mentioned problem of information quality in relation to the Russian economic and legal reality are analyzed. Based on the obtained conclusions, the author puts forward the thesis that the correct description of real estate objects by means of economically determined and (or) legally significant spatial data has a number of positive effects, which are expressed in the intensification of territorial development processes. The study consists of six parts. In addition to the introduction and conclusion, which contains the main conclusion of the author, the work has four sections. The first section provides the technical information necessary for the disclosure of the topic of the article, while the second focuses on

complex problems caused by technical problems. The third section contains an economic analysis of the consequences of technical problems that were studied earlier. The fourth section provides specific examples of such consequences, studied by the author.

**Keywords:** spatial data, real estate cadaster, property registration system, business development, state (municipal) management, integrated development of territories.

**For citation:** Stepanov K.G. On the Role of Spatial Data of the Real Estate Cadaster in the Complex Development of Territories. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series Earth Sciences*, 2020, vol. 34, pp. 113–130. <https://doi.org/10.26516/2073-3402.2020.34.113> (in Russian)

## References

Karbainov N.I. Problema prav sobstvennosti v rabotakh Ernando de Soto: kriticheskiy obzor [The Problem of Property Rights in the Works of Hernando de Soto: Critical Review]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 2017, no. 20(1), pp. 181-190. <https://doi.org/10.31119/jssa.2017.20.1.11>. (in Russian)

Karpik A.P., Fedorenko Yu.V., Parkhomenko D.V. O roli geoinformatsii v reshenii grazhdansko-pravovyykh problem na osnove Edinogo gosudarstvennogo reestra nedvizhimosti (na materialakh Irkutskoi oblasti) [About the role of geoinformation in solving civil law problems based on the Unified state register of real estate (based on the materials of the Irkutsk region)]. *Vestnik SGUGiT* [Bulletin SSGA], 2017, vol. 22, no. 2, pp. 154-170. (in Russian)

Kutepov A.V. *Neobkhodimo razrabotat kontseptsiyu ucheta vsekh informatsionnykh sistem o zemle* [A concept for accounting for all land information systems should be developed]. Available at: [http://council.gov.ru/events/news/108967/?fbclid=IwAR1uIBRH61N9YDwnA5ulo1efc\\_PGQctJvYL6JmBh\\_J9t9YwT-gKv7KImMTc](http://council.gov.ru/events/news/108967/?fbclid=IwAR1uIBRH61N9YDwnA5ulo1efc_PGQctJvYL6JmBh_J9t9YwT-gKv7KImMTc) (date of access: 06.12.2019). (in Russian)

*Prostranstvennye dannye: potrebnosti ekonomiki v usloviyakh tsifrovizatsii* [Spatial data: economic needs in the context of digitalization]. NIU VShE; NII "Aerokosmos". Moscow, NIU VShE Publ., 2020, 128 p. (in Russian)

Rogova M.V. Mezhmunitsipalnaya differentsiatsiya intensivnosti zemelnogo oborota Baikalskogo regiona [Intermunicipal Differentiation of the Intensity of Land Turnover in the Baikal Region]. *Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Nauki o Zemle* [The Bulletin of Irkutsk State University. Series Earth Sciences], 2019, vol. 28, pp. 108-119. <https://doi.org/10.26516/2073-3402.2019.28.108>. (in Russian)

Sinenko V.A. Klassifikatsiya vyyavlennykh oshibok v svdleniyakh Edinogo gosudarstvennogo reestra nedvizhimosti pri verifikatsii dannykh [Classification of errors in details Single roster of real estate in verification of data]. *Byulleten nauki i praktiki* [Bulletin of Science and Practice], 2018, vol. 4 (10), pp. 384-390. (in Russian).

Soto E. de. *Zagadka kapitala. Pochemu kapitalizm torzhestvuet na Zapade i terpit porazhenie vo vsem ostal'nom mire* [The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else]. Moscow, Olymp-Business Publ., 2004, 272 p. (in Russian)

Stepanov K.G. Ogranichennost' ob»ema svdnenii kadastrivogo ucheta kak destruktivnyy faktor razvitiya territorii osobogo gradostroitel'nogo regulirovaniya (na primere territorii Akademgorodka g. Irkutsk) [Limited amount of cadastral data as a destructive factor in the development of territories of special urban planning regulation (on the example of the territory of Akademgorodok, Irkutsk)]. *Problemy gosudarstvennoi registratsii nedvizhimosti i kadastrivogo ucheta* [Problems of state registration of real estate and cadastral registration: materials of the V scientific-practical conference (Irkutsk, December 3, 2019)]. Irkutsk, 2020, pp. 55-60. (in Russian).

Tikhonova K.V., Kochetova E.V., Kochetov S.S. Analiz problem informatsionnoi napolnennosti ucheto-registratsionnoi sistemy i ee rol v razlichnykh apparatakh upravleniya [Analysis information problem content in accounting and registration system and its role in various control devices]. *Ekonomika i ekologiya territorial'nykh obrazovaniy* [Economy and

ecology of territorial formations], 2018, vol. 2, no. 4, pp. 34-44. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2018-2-4-34-44>. (in Russian)

Rahmatizadeh S., Rajabifard A., Kalantari M., Ho S. A framework for selecting a fit-for-purpose data collection method in land administration. *Land use policy*, 2018, vol. 70, pp. 162-171. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.034>.

Collins A., Mitchell M.I. Revisiting the World Bank's land law reform agenda in Africa: The promise and perils of customary practices. *Journal of Agrarian Change*, 2018, vol. 18, no. 1, pp. 112-131. <https://doi.org/10.1111/joac.12201>.

Goldstein M., Hougbedji K., Kondylis F., O'Sullivan M., Selod H. Formalization without certification? Experimental evidence on property rights and investment. *Journal of Development Economics*, 2018, vol. 132, pp. 57-74. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2017.12.008>.

Kalabamu F.T. Land tenure reforms and persistence of land conflicts in Sub-Saharan Africa – The case of Botswana. *Land use policy*, 2019, vol. 81, pp. 337-345. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.11.002>

Lambrecht I., Asare S. The complexity of local tenure systems: A smallholders' perspective on tenure in Ghana. *Land use policy*, 2016, vol. 58. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.07.029>.

Polat Z.A., Alkan M., Sürmeneli H.G. Determining strategies for the cadastre 2034 vision using an AHP-Based SWOT analysis: A case study for the turkish cadastral and land administration system. *Land use policy*, 2017, vol. 67, pp. 151-166. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.05.004>

Hendriks B., Zevenbergen J., Bennett R., Antonio D. Pro-poor land administration: Towards practical, coordinated, and scalable recording systems for all. *Land use policy*, 2019, vol. 81, pp. 21–38. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.09.033>

Soto H. de. *The other path: The invisible revolution in the Third world*. New York, Harper & Row, Cop., 1989, 271 p.

Soto H. De. *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York, Basic Books, 2000, 206 p.

Lawry S., Samii C., Hall R., Leopold A., Hornby D., Mtero F. The impact of land property rights interventions on investment and agricultural productivity in developing countries: a systematic review. *Journal of Development Effectiveness*, 2017, vol. 9, no. 1. <https://doi.org/10.1080/19439342.2016.1160947>

Zevenbergen J. *Systems of Land Registration*. Delf, Netherlands Geodetic Commission, 2002, 223 p.

Zevenbergen J. A systems approach to land registration and cadaster. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 2004, vol. 1, pp. 11-24.

**Степанов Константин Геннадьевич**

аспирант

Институт географии им. В. Б. Сочавы  
СО РАН

Россия, 664033, г. Иркутск,

ул. Улан-Баторская, 1

начальник отдела управления

имущественным комплексом

Иркутский научный центр СО РАН

Россия, 664033, г. Иркутск,

ул. Лермонтова, 134

e-mail: [skg@isc.irk.ru](mailto:skg@isc.irk.ru)

**Stepanov Konstantin Gennadievich**

Postgraduate

V. B. Sochava Institute of Geography SB RAS  
1, Ulan-Batorskaya st., Irkutsk, 664033,

Russian Federation

Head of Property Management Department

Irkutsk Scientific Center SB RAS

134, Lermontov st., Irkutsk, 664033,

Russian Federation

e-mail: [skg@isc.irk.ru](mailto:skg@isc.irk.ru)

Код научной специальности: 25.00.24

Дата поступления: 21.08.2020