

В.Н. Сидоренко

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР:
ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ,
БУДУЩЕЕ**

**Москва
ТЕИС
2003**

Сидоренко В.Н.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР:
ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ,
БУДУЩЕЕ**

Москва
2003

ББК 65
С34

Рецензенты:

Доктор юридических наук, профессор юридического факультета МГУ
им. М.В. Ломоносова Крассов О.И.

Проректор Государственного университета по землеустройству, доктор
экономических наук, профессор Варламов А.А.

Доктор технических наук, профессор Московского университета геодезии и
картографии Сладкопевцев С.А.

Монография рекомендована к печати редакционно-издательским советом
экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

С34 Сидоренко В.Н. Государственный земельный кадастр: прошлое,
настоящее, будущее. – М.: ТЕИС, 2003. – 320 с.

ISBN 5-7218-0534-X

В книге рассматривается развитие государственного земельного кадастра в России и за рубежом. Не смотря на то, что рассматривается государственный земельный кадастр с землеустроительной, экономической, правовой точек зрения, основной акцент сделан на правовом регулировании ведения государственного земельного кадастра. Материал данной книги может быть использован юристами, землеустроителями, экономистами как в теоретических, так и в практических целях.

Напечатано с оригинал-макета автора

ISBN 5-7218-0534-X

© Сидоренко В.Н., 2003

Содержание

Введение	4
Глава 1. История развития земельно-кадастровых отношений	11
1.1. Земельный кадастр как система	11
1.2. Зарубежный опыт создания и ведения земельного кадастра	34
1.3. Эволюция земельного кадастра в России	65
Глава 2. Содержание государственного земельного кадастра	99
2.1. Состав сведений о физических и специальных характеристиках земельных участков и иных объектов учета в ГЗК	99
2.2. Состав сведений ГЗК о правовых характеристиках земельных участков и иных объектов учета в ГЗК	123
2.3. Состав сведений ГЗК об экономических характеристиках земельных участков и иных объектов учета в ГЗК	144
Глава 3. Порядок ведения государственного земельного кадастра	157
3.1. Формирование объектов учета в ГЗК	164
3.2. Государственный кадастровый учет объектов учета ГЗК	174
3.3. Государственная кадастровая оценка земель и предоставление сведений ГЗК	191
Заключение	205
Библиография	208
Перечень основных нормативных правовых актов	219
Приложения	221
I. Мониторинг законодательства в сфере ГЗК по РФ и субъектам РФ	221
II. Зарубежный опыт создания и ведения земельного кадастра	229
III. Форма и содержание документов первичного учета ГЗК	230
IV. Структура документов ГЗК	234
V. Система добровольной сетрификации в системе "Земсерт"	288
VI. Экономическая оценка земель	290
VII. Показатели управления в сфере использования земель и проведения земельной реформы	315
VIII. Перечень планируемых и реализуемых проектов федеральных законов, необходимых для регулирования земельных отношений	319

ВВЕДЕНИЕ

Проведение земельной реформы и перехода к рынку недвижимости¹ являются неотъемлемыми составляющими развития рыночных отношений в современной России и становления правового государства². Это влечет необходимость учета и охраны прав на землю, развития фискальных инструментов (налогов, арендной платы), основанных на физических, экономических, правовых характеристиках земель, а также правовых и экономических механизмов охраны и рационального использования земель.³

Для ведения такого учета в разных странах мира, как правило, существует государственный земельный кадастр⁴. В России термин "государственный земельный кадастр" в современном понимании появился в 1968 г. в связи с принятием 13 декабря Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик. В настоящее время он представляет собой информационный ресурс и систематизированный свод документированных технических, правовых и фискальных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков и прочно связанных с этими земельными участками объектов недвижимости⁵.

Под ведением государственного земельного кадастра автором понимаются проводимые по единой методике, согласно Федеральному закону "О государственном земельном кадастре", "последовательные действия по сбору, накоплению, обработке, учету и хранению сведений о земельных участках", а также предоставление сведений о земельных участках пользователям государственного земельного кадастра пользователям (потребителям).

В ведении государственного земельного кадастра наряду с организационным, экономическим и другими аспектами есть и правовой аспект, связанный с правовым регулированием сложившихся общественных отношений соответствующими правовыми нормами, закрепленными в законодательстве.

В последние годы произошли существенные изменения как федерального, так и регионального законодательства: приняты новый Земельный кодекс Российской

¹ См. разделы 3.1.1, 3.1.6, 3.1.7. Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.), утв. Распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р // СЗ РФ, 2001, № 31, ст. 3295.

² Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газ., 1993, 25 декабря.

³ Лойко П.Ф., Могусев В.Ф. Правовое обеспечение земельных преобразований в России // Земельный вестник России, № 1, 2000, С. 3-7.

⁴ Кислов В.С. Современное состояние и перспективы развития создания государственного земельного кадастра // Земельный вестник России, № 1, 2000, С. 8-10; Кислов В.С., Альтшулер Б.А., Сазонов Н.В. и др. Концепция создания и функционирования автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра Российской Федерации // Земельный вестник России, № 2, 2000, С. 17.

⁵ Федеральный закон "О государственном земельном кадастре" от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ // СЗ РФ, 2000, № 2, ст. 149.

Федерации⁶, новый Федеральный закон "Об охране окружающей среды"⁷, федеральные законы "О разграничении государственной собственности на землю", "О приватизации государственного и муниципального имущества", "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"⁸, третья часть Гражданского Кодекса РФ (о наследственном и международном частном праве)⁹, Кодекс РФ об административных правонарушениях¹⁰ и др.; внесены существенные изменения в ряд других федеральных законов, отразившиеся в той или иной мере на развитии правового регулирования ведения государственного земельного кадастра.

Принято значительное число нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере ведения государственного земельного кадастра, в особенности на уровне субъектов Российской Федерации. Действует Федеральный закон "О государственном земельном кадастре, а термин "земельный кадастр" можно было встретить примерно в 8,2 тыс. нормативных правовых актов, из которых около 4,3 тыс. относятся непосредственно к земельному законодательству. Специальные законы о государственном земельном кадастре были приняты в 5 субъектах Российской Федерации.

Довольно динамично меняется распределение функций государственного управления земельными ресурсами и имущественным комплексом между различными органами государственной власти, а также статус и полномочия государственных органов по ведению государственного земельного кадастра¹¹.

Однако существующие в настоящее время научные исследования в области правового регулирования ведения государственного земельного кадастра немногочисленны и посвящены лишь отдельным его аспектам без учета взаимодействия государственного земельного кадастра с другими государственными кадастрами и реестрами. Все это и обуславливает актуальность темы данного исследования.

⁶ Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147.

⁷ Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ, 2002, № 2, ст. 133.

⁸ Федеральный закон "О разграничении государственной собственности на землю" от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 30, ст. 3060; Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // СЗ РФ, 2002, № 4, ст. 251; Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // Рос. газ., 2002, 27 июля.

⁹ Гражданский кодекс РФ. Ч.3. от 26 ноября 2001 г. №146-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 49, ст. 4552.

¹⁰ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

¹¹ Карамышева О.В., Герасимова Е.Л. Некоторые аспекты создания и ведения государственного земельного кадастра Российской Федерации в условиях рынка // Государство и право, 1998, № 3, С. 28-37.

Целью работы является повышение эффективности правового регулирования ведения государственного земельного кадастра для реализации конституционных норм и гарантий прав собственности на землю и иную недвижимость, формирования базы экономически обоснованного налогообложения недвижимости, создания основы для сохранения природных свойств и качеств земель в процессе их использования, совершенствования системы управления недвижимостью, находящейся в государственной собственности.

В соответствии с указанными целями были поставлены следующие задачи:

- выявить основные периоды и тенденции развития правового регулирования ведения государственного земельного кадастра в России и за рубежом;
- охарактеризовать современное состояние законодательства в области правового регулирования ведения государственного земельного кадастра на федеральном и региональном уровнях;
- обосновать теоретические положения (принципы), которые должны быть положены в основу правового регулирования ведения государственного земельного кадастра;
- сформулировать практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования ведения государственного земельного кадастра на федеральном и региональном уровнях.

Предметом исследования являются общественные отношения в сфере ведения государственного земельного кадастра; регулирующие их правовые нормы (и соответствующие правоотношения); законодательство Российской Федерации и ее субъектов как форма выражения этих норм; законотворческая и правоприменительная практика; диссертационные, монографические и другие исследования в области ведения государственного земельного кадастра, его правового регулирования.

Теоретической основой исследования являются работы по общей теории и философии права, теоретические работы российских и зарубежных ученых по земельному, экологическому, гражданскому, административному, уголовному и другим отраслям права. Кроме того, в исследовании отражены современные достижения в области землеустройства, геодезии, картографии, дистанционного зондирования Земли, экономической теории и информационных технологий, связанные с ведением государственного земельного кадастра.

Так, теоретическую основу исследования составили труды по общей теории права С.С. Алексеева, М.Н. Марченко и др., а также труды по истории государства и права, истории политических и правовых учений, сравнительного правоведения В.Г. Графс-

кого, И.А. Исаева, А.С. Павлова, В.С. Нерсисянца, Ф.М. Решетникова, Ю.А. Тихомирова, Э. Аннерса, Р. Давида и др.

В основу работы были положены положения, сформулированные в трудах Г.А. Аксененка, В.П. Балезина, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Г.Е. Быстрова, А.К. Голиченкова, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, Д.Н. Казанцева, Е.Н. Колотинской, М.И. Козыря, Н.И. Краснова, О.И. Крассова, В.В. Петрова, Н.А. Сыродоева, В.Х. Улюкаева, А.С. Шестерюка и др.

Особо следует отметить комплексные монографические исследования Е.Н. Колотинской "Правовые основы советского земельного кадастра" (1974), "Правовые основы теории государственного земельного кадастра в СССР" (1982).

Отдельные вопросы ведения государственного земельного кадастра в той или иной мере были исследованы в научных работах по экологическому и земельному праву таких юристов как Г.А. Волков, О.В. Карамышева, О.М. Козырь, Л.Н. Мороз и др.

Кроме того, были использованы научные работы специалистов в области землеустройства (специальность 08.00.27 (25.00.26)), экономики и управления народным хозяйством: экономики природопользования, землеустройства (специальность 08.00.13 (08.00.05)), кадастра и мониторинга земель (специальность 05.24.04 (25.00.26)), геодезии (специальность 05.24.01 (25.00.32)), картографии (специальность 05.24.03 (25.00.33)), аэрокосмических исследований Земли, фотограмметрии (специальность 05.24.02 (25.00.34)), геоинформатики (специальность 11.00.11 (25.00.35)), почвоведении (специальность 03.00.27), охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов (специальность 11.00.11)¹² и др.

Среди них необходимо выделить работы В.В. Алакоза, Б.А. Альтшуллера, В.В. Артеменко, В.Р. Беленького, А.М. Берлянта, В.Е. Гершензона, В.С. Тикунова, А.Я. Борукса, А.А. Варламова, И.П. Вильямсона, С.Н. Волкова, В.И. Гладкова, Д.И. Гнатковича, И.В. Дегтярева, В.Я. Заплетина, И. Кауфмана, В.С. Кислова, Н.В. Комова, Г. Ларссона, П.Ф. Лойко, Т.Ф. Магазинщикова, А.Я. Овсищера, А.П. Огаркова, Дж.П. Пауельсона, П.Н. Першина, С.И. Сая, С.А. Ткачука, С.А. Удачина, И. Хенсена, О.Т. Хисматулова, В.Н. Хлыстуна, С.Д. Черемушкина, А.С. Чешева, В.С. Шаманаева и др. Отдельно следует выделить работы таких ученых конца XIX начала XX века как Б.Л. Брук, Б.Д. Бруцкус, И.Е. Герман, А.А. Кофод, А.А. Мануйлов, Н.П. Огановский, А.В. Чаянов и др.

¹² См.: Приказ Миннауки РФ "О номенклатуре специальностей научных работников" от 28 февраля 1995 г. № 24 // Бюллетень Государственного комитета РФ по высшему образованию, № 6, 1995 г. (Новая номенклатура специальностей научных работников, приведенная в скобках, утверждена приказом Минпромнауки РФ от 31 января 2001 г. № 47).

Следует отметить, что за последние пять лет было защищено около 50 диссертаций по специальностям, имеющим отношение к ведению государственного земельного кадастра. Однако непосредственно правовому регулированию государственного земельного кадастра и вопросам регистрации недвижимости посвящено немного научных работ, среди которых диссертационные исследования Е.Н. Колотинской "Правовые проблемы теории государственных кадастров природных ресурсов в СССР" (1988), Э.А. Гряды "Государственный земельный кадастр Российской Федерации: правовой аспект" (2001), а также исследования В.Л. Суровцева "Правовое обеспечение государственного учета земель" (1987), О.В. Назимкиной "Возникновение прав на землю" (1999), А.В. Дмитриева "Государственная регистрация прав на землю в г. Москве" (2000), С.В. Прокофьева "Правовое регулирование ипотеки (залога недвижимости) в российском праве" (2000), Е.Ю. Петрова "Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в гражданском обороте недвижимости" (2001) и др.

Также были рассмотрены диссертационные исследования в сфере землеустройства таких авторов как А.А. Варламов, Д.И. Гнаткович, Р.И. Гулько, И.В. Дегтярев, А.М. Карлин, С.А. Липски, Б.П. Магазинщиков, Б.Б. Ральдин, О.Т. Хисматулов, В.Н. Хлыстун, С.Д. Черемушкин, А.С. Чешев и др. и диссертационные исследования в области экономики и управления народным хозяйством таких авторов как А.Я. Боруks, С.В. Козлова, Н.В. Комов, Р.Г. Мамин, С.И. Сай и др.

Особое место занимают работы по смежной с земельным кадастром проблематике, а именно работы, посвященные вопросам регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, исследовавшиеся в рамках гражданского права как в работах юристов дореволюционной эпохи (А.В. Гантовера, Л.А. Кассо, Д.И. Мейера, И.А. Покровского, О.А. Хауке, П.П. Цитовича, Г.Ф. Шершеневича и др.), так и в работах современных юристов (М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, Б.М. Гонгалo, В.А. Егiazарова, Б.Д. Завидова, А.Г. Калпина, А.И. Масляева, О.Н. Садикова, А.П. Сергеева, К.И. Скловского, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева и др.).

Источниками исследования являются также нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов в области земельного, экологического, гражданского, административного, уголовного и других отраслей права, материалы практики органов государственного управления (Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы земельного кадастра России, Министерства имущественных отношений Российской Федерации, Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Федеральной службы

геодезии и картографии, а также Федерального кадастрового центра "Земля" и др.), материалы судебной практики.

Методологическую основу исследования составили следующие способы и формы научного познания: 1) поиск единичных фактов в области ведения государственного земельного кадастра; 2) обобщение и анализ первичного материала в области ведения государственного земельного кадастра, включая исследования в области правового регулирования ведения государственного земельного кадастра, отдельных исследований в области геодезии, картографии, землеустройства, теории экономической оценки недвижимости, связанных с темой данного исследования; 3) выявление основных закономерностей и противоречий в области ведения государственного земельного кадастра в России и за рубежом, включая правовое регулирование ведения государственного земельного кадастра в России; 4) прогнозирование дальнейшего развития государственного земельного кадастра Российской Федерации.

В работе также использованы исторический, социологический методы и метод сравнительного правоведения при изучении истории развития государственного земельного кадастра в России и за рубежом, метод системного анализа, формально-юридический и технико-юридический методы при изучении правового регулирования ведения государственного земельного кадастра Российской Федерации на современном этапе. Также использовались иные общие и частные методы научных исследований.

Научная новизна состоит в том, что данная работа является первым монографическим исследованием правового регулирования ведения государственного земельного кадастра во взаимодействии с системой регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в условиях практически завершившегося технологического и организационного обновления государственного земельного кадастра с учетом отечественного и зарубежного опыта его ведения.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что в результате сформулирован ряд теоретических положений, которые в совокупности образуют концепцию современного правового регулирования ведения государственного земельного кадастра.

Практическая значимость исследования заключается в том, что в нем сформулированы следующие практические рекомендации, направленные на совершенствование действующего законодательства на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Также предлагается ряд мер по улучшению взаимодействия Федеральной службы земельного кадастра России с иными органами государственной власти и органами

местного самоуправления, в том числе определение порядка обмена сведениями государственного земельного кадастра в рамках межведомственного взаимодействия.

Основные теоретические положения, выводы и рекомендации, сформулированные в данной работе, были изложены автором в ряде книг, научных статьях и других публикациях (включая аналитические материалы для Минимущества Российской Федерации), изданных в период с 2000 по 2002 г., а также апробированы в докладах на Ломоносовских чтениях в МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, 2000–2002 гг.), Софринских чтениях (Жаворонки, 2000, 2001 гг.), Всероссийской учебно-практической конференции "Организация, технология и опыт ведения кадастровых работ" (Москва, 2001 г.) и др.

Кроме того, некоторые предложения автора по ведению земельного кадастра нашли отражение в ряде нормативных правовых актов Правительства г. Москвы, в работах по формированию экономико-правовых механизмов учета и кадастровой оценки земель, в том числе в работах по созданию государственного кадастра ООПТ г. Москвы, а также в ряде спецкурсов, читаемых автором в МГУ им. М.В. Ломоносова.

Отдельные результаты исследования были использованы автором при подготовке деловой игры "ECONET", разработанной в период 1999-2000 гг. совместно с Д.Н. Кавтарадзе и Е.Н. Букваревой при консультационной поддержке С.Н. Бобылева и А.А. Овсянникова и связанной с управлением землепользованием в целях создания региональных экологических сетей.

Содержание и структура исследования определяются характером и спецификой поставленных в исследовании задач и потребностями системного и комплексного анализа земельно-кадастровых отношений. Работа носит последовательный характер и начинается с рассмотрения основных понятий в области земельного кадастра, его сущности и нормативно-правовой базы с последующим переходом к анализу федерального и регионального законодательства, регулирующего ведение государственного земельного кадастра. В ряде случаев используется исторический и справочно-информационный материал, оформленный в виде рисунков, таблиц и картограмм. В конце каждого параграфа приводятся выводы по освещенной проблематике. Логическим завершением работы служат выводы и рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования ведения государственного земельного кадастра как на федеральном, так и на региональном уровнях.

ГЛАВА 1

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1. Земельный кадастр как система: объект, субъект, предмет и метод; общие принципы, нормы и институты земельного кадастра

Прежде чем рассматривать государственный земельный кадастр с системной точки зрения, следует отметить, что, так же, как и во многих странах мира в России земельные ресурсы наряду с другими природными ресурсами, согласно п. 1. ст. 9 Конституции РФ,¹³ являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории и, согласно п. 2. этой же статьи, могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом, согласно п. 4. ст. 29, каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (за исключением сведений, составляющих государственную тайну, перечень которых определяется Федеральным законом "О государственной тайне"¹⁴ и указами Президента – *примеч. авт.*), а органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (п. 2. ст. 24). К числу таких прав и свобод, закрепленных в Главе 2 Конституции РФ, относятся общепризнанные мировым сообществом права и свободы, включая имущественные права (ст. 35, 36), связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом и землей и другими природными ресурсами, а также, согласно ст. 42, право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Для обеспечения вышеуказанных прав и свобод человека и гражданина, а также для выполнения государством своих функций и создаются различного рода кадастры и реестры. В современном понимании термин "кадастр" (от франц. *cadastre* * (реестр)) был

¹³ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газ., 1993, 25 декабря; См. также Sidorenko V.N. *Le Droit Ecologique en Russie et à L'étranger*. – Moscou: Collège Universitaire Français, Université d'Etat de Moscou, Université de Paris IV (Sorbonne), 1996. – 67 p.

¹⁴ Федеральный закон "О государственной тайне" от 21 июля 1993 г. №5485-1 (с изм. от 6 октября 1997 г.) // Рос. газ., 1993, 21 июля.

*Происходит от среднегреч. *catastishon* – лист, реестр. В Древнем Риме кадастром (*capitastrum*) обозначался список лиц, подлежащих обложению подушным налогом. Также можно встретить трактовку *capitastrum* как описи податных предметов, обозначаемых словом *caput*. В отличие от реестра, происходящего от позднелат. *regestrum, registrum* – опись, письменный перечень, книга для записи дел, документов и пр., является более широким понятием. См. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. – М.: Изд-во "Русский язык", 1998. – С. 291, 494.

введен Наполеоном в начале XIX века*. Следует отметить, что наряду с земельным кадастром существуют градостроительный, водный, лесной кадастры, месторождений и проявлений полезных ископаемых (недр), особо охраняемых природных территорий, животного и растительного мира и др. Однако именно земельный кадастр является основой многих других кадастров и реестров. С развитием земельных отношений также изменялись понятия земельного кадастра и его содержания, организационная структура, способы и цели ведения земельного кадастра. В России в настоящее время, согласно Федеральному закону "О государственном земельном кадастре РФ"¹⁵, "государственный земельный кадастр – это систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации, и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов". Под объектами недвижимости будем рассматривать, только, объекты, перечисленные в п. 1. ст. 130 ГК РФ¹⁶, согласно которой, к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения.

В международной практике с 1985 г. земельный кадастр представляет собой "систематически поддерживаемый публичный реестр сведений о недвижимости на территории страны или региона, основанный на топографической съемке границ участков собственности, которым присваиваются надлежащие обозначения. Очертания границ и их обозначения отображаются на крупномасштабных картах"¹⁷. Также существует и более современное определение земельного кадастра, принятое ООН

* В Малом энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона "кадастр, *средневек. латин.*, описание и оценка частных поземельных владений, в видах правильного обложения налогами"; в Большой советской энциклопедии "кадастр (франц. cadastre), список, реестр, составленный официальным органом или учреждением. Например, водный кадастр, земельный кадастр"; в Толковом словаре живого великорусского языка В. Даля "кадастр м. оценка сельских имений, по различию их, соображая все местные их отношения; расценка. *Кадастровый*, расценочный, говоря о населенных имениях. *Кадастровать*, расценивать имущества. *-ся*, быть расцениваему, расценяться. *Кадастрованье* ср. длит. *кадастровка* ж. об. действ. по глаг. *Кадастровщик* м. расценщик имуществ."

¹⁵ Федеральный закон "О государственном земельном кадастре" от 2 января 2000 г. №28-ФЗ // СЗ РФ, 2000, №2, ст. 149.

¹⁶ Гражданский кодекс РФ. Ч. 1-3. (с изм. от 20 февраля, 12 августа 1996 г., 24 октября 1997 г., 8 июля, 17 декабря 1999 г., 16 апреля, 15 мая 2001 г., 21 марта 2002 г.) от 26 ноября 2001 г. №146-ФЗ // СЗ РФ, 1994, №32, ст. 3301; СЗ РФ, 1996, № 5, ст. 401; СЗ РФ, 2001, № 49, ст. 4552.

¹⁷ Варламов А.А., Лойко П.Ф., Гальченко С.А., Подкова И.В. Земельный кадастр в зарубежных странах / Под ред. А.А. Варламова. – М.: ГУЗ, 1996. – С. 14.

совместно с Международной федерацией геодезистов (FIG) в Богорской (Bogor, Индонезия, 18-22 марта 1996 г.), а затем и в Бафертской (Bathurst, Австралия, 22 октября 1999 г.) декларациях, согласно которому "кадастр – это основанная обычно на земельных участках (парцеллах) современная земельная информационная система, содержащая записи о правах на недвижимость (например, права, ограничения и обязательства). Обычно он включает геометрическое описание земельного участка, связанное с другими записями, описывающими сущность прав, собственность или управление в отношении данных прав и часто стоимость земельного участка и его улучшений. Кадастр может быть предназначен для фискальных целей (например, оценки и равноправного налогообложения), юридических целей (например, регистрации передачи прав собственности на недвижимость), для помощи в управлении и использовании земли (например, для планирования и других административных целей), и создает возможность для устойчивого развития и охраны окружающей среды"^{18,19}. В данном определении земельный кадастр понимается в более широком смысле²⁰, нежели в предыдущем определении и отражает его все более возрастающую роль в устойчивом развитии и охране окружающей природной среды.

Тем не менее, современное понятие земельного кадастра как в России, так и во многих странах мира постепенно сближается с понятием земельной информационной системы, поддерживаемой государством и предназначенной для учёта физических, экономических, правовых и специальных документированных сведений о единичных объектах недвижимости, а также фискальных (налогообложения), правовых (защиты прав собственности) и управленческих целей. Эта тенденция нашла своё отражение в изданных ООН в 1996 г. "Руководящих принципах управления земельными ресурсами", в которых отмечено, что "право собственности на землю, её стоимость и использование, хотя теоретически являются независимыми, на практике тесно взаимосвязаны".²¹

В обобщенном виде структура документированных сведений, содержащихся в земельном кадастре, представлена на рис. 1.1 (пунктиром выделен блок, не являющийся обязательным).²²

¹⁸ The Bogor Declaration. United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre, Bogor, Indonesia 18-22 March, 1996. – <http://www.geom.unimelb.edu.au/fig7/Bogor/BogorDeclaration.html>.

¹⁹ The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development, Bathurst, New South Wales, Australia, 22 October, 1999. – <http://www.ddl.org/figtree/pub/figpub/pub21/figpub21.html>.

²⁰ Трактовку узкого и широкого понимания "земельного кадастра" можно найти и в работе: Мороз Л.Н. Организационно-правовые аспекты формирования кадастров и регулирования кадастровых отношений // Государство и право, 1999, № 4, С. 76-82.

²¹ www.ncgia.ucsb.edu/Publications.

²² Сай С.И. Методы и модели управления земельно-имущественным комплексом крупного города. – М.: Фонд развит. отеч. книгоиздания им. И.Д. Сытина, РАГС, 2001. – С. 126-127.

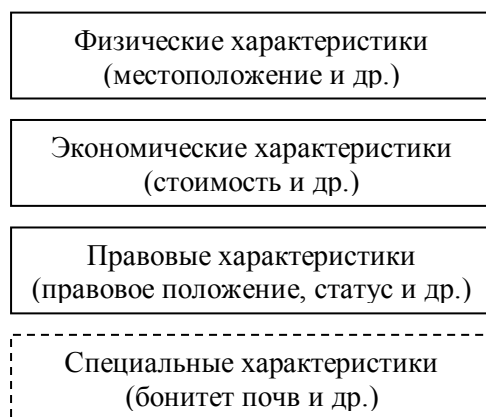


Рисунок 1.1. Структура сведений, содержащихся в земельном кадастре

Для чего же нужен государственный земельный кадастр? Как отмечает Л.П. Фомина, "земельный кадастр создает юридически значимую информационную основу, необходимую для охраны прав собственности и иных прав на землю, для обеспечения и развития земельного оборота (в частности, земельного рынка), а также для основанного на законе и на юридически достоверных данных необходимого государственного "вмешательства" в отношении земельной собственности с целью обеспечения тем самым реализации ее "социальной функции". Кроме того, данная информационная база есть исходное условие государственного планирования использования земельных ресурсов и контроля за обеспечением их рационального использования в интересах всего общества соответственно его потребностям"²³.

Итак, в одних странах земельный кадастр, прежде всего, служил и служит целям управления земельным фондом и его охраной (СССР, КНДР, отдельные штаты США и др.), в других – фискальным целям через учет различных характеристик объектов недвижимости (Франция и др.). В некоторых странах земельный кадастр предназначен для защиты прав на землю через различные системы регистрации, позволяющие фиксировать информацию о правах на недвижимость, о передаче прав, об ограничениях и обременениях и владельцах недвижимости (Великобритания, провинция Канады Квебек и др.). В отдельных странах (Швеция, Германия, Норвегия и др.) земельный кадастр является многоцелевым и служит всем вышеупомянутым целям. Так или иначе, земельный кадастр нужен как система, позволяющая собирать, документировать, накапливать, обрабатывать, учитывать, хранить и использовать для различных целей природную, экономическую и правовую информацию о состоянии и изменении земель. Именно в таком виде в настоящее время понимается предназначение государственного земельного кадастра (ГЗК) в России (см. вышеприведенное определение государственного земельного кадастра). Данная точка зрения на ГЗК

²³ Фомина Л.П. Государственное регулирование и право собственности на землю в сельском хозяйстве // Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. – М., 1996. – С.118-119.

отличается от точек зрения ряда землеустроителей, юристов и экономистов, которые сознательно выпячивали ту или иную сторону ГЗК. Например, в СССР, КНДР, ГДР и некоторых других странах ГЗК рассматривался как система всестороннего изучения земельных ресурсов страны, используемая только для их государственного управления с учетом производственной ценности земли. В странах с рыночной экономикой ГЗК рассматривался с точки зрения эффективности в оценке стоимости недвижимого имущества и эффективного сбора налогов.²⁴ Кроме того, ряд авторов рассматривал ГЗК только с экономико-правовой точки зрения,²⁵ упуская из виду природную компоненту ГЗК, включающую в себя не только сведения о местоположении земельных участков, но и сведения о специфических характеристиках земельных участках (ландшафт, тип и толщина плодородного слоя, бонитет почв и др.)

Согласно ст. 4 Федерального закона "О государственном земельном кадастре", ГЗК создается и ведется в целях информационного обеспечения:

- 1) государственного и муниципального управления земельными ресурсами;
- 2) государственного контроля за использованием и охраной земель;
- 3) мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель;
- 4) государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 5) землеустройства;
- 6) экономической оценки земель и учета стоимости земли в составе природных ресурсов;
- 7) установления обоснованной платы за землю;
- 8) иной связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками деятельности.

Эти цели непосредственно связаны с решением управленческих, экономических, правовых и иных задач. Более полный перечень целей ГЗК и связанных с ними задач можно найти, например, в диссертационных²⁶ и монографических работах²⁷ по данной тематике. Указанные цели формируют следующие функциональные блоки (подсистемы) ГЗК²⁸:

²⁴ Ли Чже Сон. Исследование проблемы унификации кадастровых систем Северной и Южной Кореи. Дис. на соиск. степени к.т.н. – М.: МИИГАИК, 2000. С. 55.

²⁵ См., например: Колотинская Е.Н. Правовые проблемы теории государственных кадастров природных ресурсов в СССР. Дис. на соиск. степени д.ю.н. – М.: МГУ, 1988. – С. 19; Липски С.А. Земельный кадастр: текущие задачи и общие закономерности // Земельный вестник России, № 1, 2000, С. 11-13.

²⁶ Сай С.И. Методы и модели управления земельно-имущественным комплексом крупного города. – М.: Фонд развит. отеч. книгоиздания им. И.Д. Сытина, РАГС, 2001. – С. 29-30.

²⁷ Липски С.А. Совершенствование государственного земельного кадастра Российской Федерации в условиях разграничения земель по формам собственности и развития земельного рынка. Дис. на соиск. степени к.э.н. – М.: ГУЗ, 1998. – С. 25-26.

²⁸ Сазонов Н.В. В Российской Федерации к концу 2001 г. создана национальная информационно-техническая инфраструктура государственного земельного кадастра // Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации, №5(32), 2001. – С. 5.

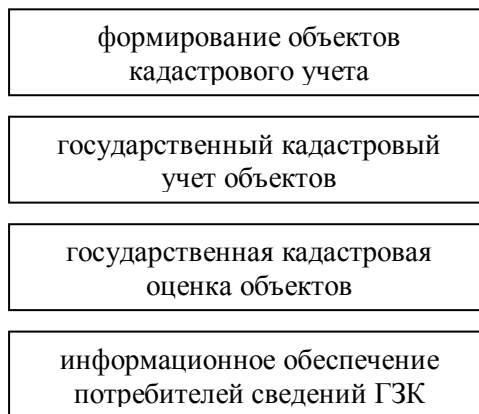


Рисунок 1.2. Основные функциональные блоки (подсистемы) ГЗК

Под базовым *объектом* ГЗК²⁹ может пониматься как земельный участок, так и комплексные сведения о земельном участке. Первого определения придерживаются такие авторы, как Колотинская Е.Н.³⁰, Карамышева О.В.³¹ и др. В данном случае ГЗК является продуктом учета земельных участков, по поводу которых возникают отношения между субъектами права. С другой точки зрения, ГЗК, являясь сводом документированных сведений, представляет собой прежде всего государственный информационный ресурс³², по поводу ведения и использования которого возникают соответствующие отношения субъектов права, закрепленные в ст. 2 Федерального закона "О государственном земельном кадастре". В некоторых странах в качестве объекта в ГЗК выступает "подробная информация на уровне индивидуальных наделов"³³. Кроме того, в ряде стран (Швеция, Германия и др.), в которых ведется многоцелевой кадастр, в качестве объекта государственного кадастра выступает земельно-имущественный комплекс и информация о нем. При этом в определение земельного участка входит не только информация о самом земельном участке, но и информация о прочно связанной с данным земельным участком недвижимости (см. далее главу 2).

В России пока нет четкого определения земельного участка. Так, согласно федеральному закону "О государственном земельном кадастре", земельный участок определяется как "часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке

²⁹ Сидоренко В.Н. Развитие земельного кадастра в России / "Ломоносов-2001": Международная конференция студентов и аспирантов по фундаментальным наукам. Сб. тезисов. – М.: МАКС Пресс, 2001. – С. 273-278.

³⁰ Колотинская Е.Н. Там же. – С. 25-26.

³¹ Карамышева О.В., Герасимова Е.Л. Зарубежный опыт в создании нормативной правовой базы ведения государственного земельного кадастра Российской Федерации / Информационный бюллетень ГИС ассоциации, 1997. – №3(10). – С. 7.

³² См.: Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации" от 20 февраля 1995 г. №24-ФЗ // СЗ РФ, 1995, №8, ст. 809.

³³ Карамышева О.В., Герасимова Е.Л. Указ. соч.

уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах³⁴, об использовании воздушного пространства³⁵ и иными федеральными законами". А согласно ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации³⁶, "земельный участок как объект земельных отношений – часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке"³⁷.

Таким образом, согласно первому определению земельный участок – понятие объемное, а ограничения по высоте и по глубине устанавливаются в каждом конкретном случае. Согласно же второму определению, земельный участок – понятие плоское, что представляется не совсем корректным. Тем не менее, оба определения, так или иначе, подчеркивают четкую фиксацию в пространстве (в определенной системе координат) границ земельного участка, так как без этого требования вполне можно идентифицировать как один и тот же земельный участок (особенно в горных районах) два земельных участка, расположенных один над другим. Кроме того, можно трактовать определение земельного участка, данное в Земельном кодексе РФ, как определение в узком смысле, а определение из федерального закона о ГЗК – как определение в широком смысле. Следует отметить, что в различных странах понятие *земельного участка* обусловлено традициями этих стран. Например, в Великобритании и Швеции под земельным участком понимается конус с началом в центре земли, который сечет земную кору по границе земельного участка и уходит вверх к Богу. Полезные ископаемые, внутри конуса, и все постройки принадлежат владельцу земельного участка. Из вышеуказанных определений земельного участка вытекает, что земельные участки не могут перекрываться, однако могут быть делимыми и неделимыми.

Помимо базового объекта в ГЗК присутствуют и более сложные объекты, такие как территориальные зоны и расположенные на земельных участках и прочно связанные с этими земельными участками объекты недвижимости.

³⁴ Федеральный закон "О недрах" от 21 февраля 1992 г. №2395-1 (в ред. от 3 марта 1995 г. с изм. от 10 февраля 1999 г., 2 января 2000 г., 8 августа 2001 г.) // ВСНД и ВС РФ, 1992, №16, ст. 834.

³⁵ Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ // СЗ РФ, 1999, №18, ст. 2222.

³⁶ Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ. // СЗ РФ, 2001, №44, ст. 4147.

³⁷ В научной литературе, например, Иконицкая И.А. определяет земельный участок как "часть поверхности, имеющая фиксированную границу, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре и документах государственной регистрации прав на землю". См.: Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. – М.: Юрист, 1999. – С. 31.

(Основными) сведениями о земельном участке являются: кадастровый номер, площадь, адрес (описание местоположения), категория земель, ссылки на инвентарный номер кадастрового дела, количественные и качественные характеристики, присущие данной категории земель, сведения об актуальном правовом режиме, кадастровой стоимости, (нормативной цене), оценочной стоимости, базовой величине земельного налога, карта (план) с отображением границ земельного участка и расположением объектов недвижимости относительно других объектов учета и смежных правообладателей.

(Основными) сведениями об объектах недвижимости являются: кадастровый номер, наименование, почтовый адрес, сведения об актуальном правовом режиме, оценочной стоимости и другие сведения, необходимые для формирования ограничений и обременений по использованию объекта недвижимости, земельного участка, на котором он расположен, а также соседних участков и объектов.

(Основными) сведениями о территориальной зоне являются: кадастровый номер, наименование, описание ее местоположения, учитываемая площадь, основания возникновения, правовой режим, перечень затрагиваемых земельных участков.

Субъектами ГЗК являются уполномоченные органы, обеспечивающие сбор, документирование, накопление, обработку, учет, хранение и использование комплексной информации о земельном участке, а также иные органы государственной власти, юридические и физические лица и их объединения, выступающие в качестве потребителей сведений ГЗК. Главным уполномоченным органом в Российской Федерации, осуществляющим указанные процедуры в настоящее время является Федеральная служба земельного кадастра России (Росземкадастр). В других странах также существуют аналогичные уполномоченные органы. К основным потребителям сведений ГЗК относятся органы государственного и муниципального управления, государственные природоохранные органы, налоговая служба, органы по управлению имуществом и приватизации объектов, а также купли-продажи земли, нотариальные конторы, кредитно-финансовые учреждения, биржи недвижимости, аукционы, судебные органы, предприятия и учреждения, граждане и их объединения.

Предметом ГЗК являются, с одной стороны, процедуры сбора, документирования, накопления, обработки, учета, хранения и использования кадастровой информации, а с другой стороны, общественные отношения в сфере ведения государственного земельного кадастра, возникающие между уполномоченными и другими органами при осуществлении данных процедур, и регулирующие их правовые нормы (и соответствующие правоотношения).

Методом ГЗК является совокупность юридических приемов и средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений по поводу ведения ГЗК.

Деятельность по ведению ГКЗ в России, согласно ст. 5 вышеупомянутого закона о ГКЗ, осуществляется в соответствии со следующими *общими принципами*:

- 1) единство системы и технологии ведения государственного земельного кадастра на всей территории Российской Федерации;
- 2) непрерывность внесения в государственный земельный кадастр изменяющихся характеристик земельных участков;
- 3) открытость сведений государственного земельного кадастра *;
- 4) сопоставимость и совместимость сведений государственного земельного кадастра со сведениями, содержащимися в других государственных и иных кадастрах, реестрах, информационных ресурсах.

Поскольку деятельность по ведению ГКЗ тесно переплетается в России и других странах с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним³⁸, то следует отметить следующие принципы в данной сфере^{39,40}:

- 1) публичность (внесения) прав на недвижимое имущество;
- 2) публичная достоверность (бесповоротности) государственной регистрации;
- 3) исправление государственной регистрации;
- 4) возражение (протестация);
- 5) отметка (предварительная регистрация);
- 6) изъятие из под действия давности;
- 7) специальность государственной регистрации;
- 8) частная инициатива (заявительный характер государственной регистрации);
- 9) легалитет;
- 10) гласность (открытость сведений государственной регистрации).

Общие принципы, лежащие в основе деятельности по ведению ГКЗ, выражаясь через конкретные правовые нормы и институты, порождают источники ГКЗ, образуя в совокупности с ними систему ГКЗ.

* За исключением документированной информации, отнесенной законом к категории ограниченного доступа (информация, относимая к государственной тайне, и конфиденциальная информация). См. ст. 10 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации" от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ, 1995, № 8, ст. 609; Закон РФ "О государственной тайне" от 21 июля 1993 г. №5485-1 (с изм. и доп. от 6 октября 1997 г.) // Рос. газ., 1993, 21 сент.; Перечень сведений конфиденциального характера, утв. Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 // СЗ РФ, 1997, № 10, ст. 1127.

³⁸ См. ст. 26 Земельного кодекса РФ а также Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ (с изм. от 5 марта, 12 апреля 2001 г.) // СЗ РФ, 1997, №30, ст. 3594.

³⁹ Петров Е.Ю. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в гражданском обороте недвижимости. Дис. на соиск. степени к.ю.н. – Екатеринбург: УГЮА, 2001. – С. 12-13.

⁴⁰ Дмитриев А.В. Государственная регистрация прав на землю в г. Москве. Дис. на соиск. степени к.ю.н. – М: МГЮА, 2000. – С. 19-20, 75-76.

Все нормы права, как известно из общей теории права, делятся на следующие группы (одна из возможных классификаций): 1) регулятивные и правоохранительные; 2) управомочивающие, запрещающие, обязывающие, 3) императивные и диспозитивные [нормы-правила (большинство из всех норм), нормы-принципы, нормы-приоритеты, нормы-дефиниции (определения объектов и субъектов правоотношений)]⁴¹.

К наиболее важным правовым институтам в области ГЗК, понимаемом в широком смысле, следует отнести институт государственного учета и институт государственной регистрации.

Все источники ГЗК можно классифицировать следующим образом (существуют и другие классификации): 1) *по вертикали*: федеральные, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; 2) *по горизонтали*: Конституция РФ, нормативные договоры, конституционные и обыкновенные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, министерств и ведомств РФ⁴².

К основным источникам ГЗК, содержащим нормы права в области создания, ведения и использования ГЗК, в настоящее время в России относятся следующие нормативные правовые акты (см. список нормативных правовых актов в конце работы).

К источникам ГЗК в России следует также отнести конвенции и соглашения (например, межправительственное соглашение государств-участников СНГ "О взаимодействии государств-участников Содружества в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли"⁴³, Соглашения между Правительством РФ и Правительствами Беларуси⁴⁴, Кыргызстана⁴⁵, Молдовы⁴⁶, Узбекистана⁴⁷, Украины⁴⁸ "О сотрудничестве в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли" и "О взаимном обмене топографо-геодезическими и аэросъемочными материалами"); соглашения между Правительством РФ и Правительствами субъектов РФ, соглашения между министерствами и ведомствами, соглашения между федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделе-

⁴¹ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – С. 64.

⁴² Алексеев С.С. Там же. – С. 76-87; В основе данного определения лежит понимание источников права в широком смысле. Существует также узкое понимание источников права (Конституция, конституционные и обыкновенные законы). См., например: Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. – М.: Изд-во БЕК, 1994. – С. 108, 109.

⁴³ Межправительственное соглашение государств-участников СНГ "О взаимодействии государств-участников Содружества в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли" (Бишкек, 9 октября 1992 г.) // Бюллетень международных договоров, 1993, №10, С. 23.

⁴⁴ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь (Минск, 15 мая 1997 г.) // Бюллетень международных договоров, 1997, №10.

⁴⁵ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Кыргызской Республики (Бишкек, 19 июля 1994 г.) // Бюллетень международных договоров, 1995, №5, С. 29.

⁴⁶ Два соглашения между Правительством РФ и Правительством Республики Молдова (Москва, 8 октября 1996 г.).

⁴⁷ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Узбекистан (Ташкент, 19 марта 1993 г.) // Бюллетень международных договоров, 1993, №6, С. 61.

⁴⁸ Два соглашения между Правительством РФ и Правительством Украины (Киев, 26 апреля 1994 г.) // Бюллетень международных договоров, 1995, №5, С. 20, 22.

ниями и др. Всего в России в настоящее время насчитывается около 270 нормативных правовых актов на федеральном уровне, регулирующих деятельность по созданию, ведению и использованию ГЗК.

Отдельно следует выделить решения судебных органов⁴⁹. Правоприменительная практика в данной сфере в настоящее время немногочисленна, хотя и типична (отказ в проведении государственного кадастрового учета по причине неполноты или противоречивости предоставляемых сведений, неверное использование сведений ГЗК налоговыми органами, а также органами по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, к которым до недавнего времени относились комитеты по земле и землеустройству)⁵⁰. Гораздо больше дел связано с проведением регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним⁵¹.

На уровне субъектов Российской Федерации имеется сходная структура источников ГЗК (аналогичная федеральному уровню классификация нормативно-правовых актов, за исключением Конституции и некоторых законов, которые полностью регламентируют земельно-кадастровые отношения на уровне субъектов Российской Федерации).

В целом же, как уже отмечалось во введении, на уровне субъектов Российской Федерации термин "земельный кадастр" к концу 2002 г. можно было встретить

⁴⁹ См., например: Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ "О Федеральном законе "О государственном земельном кадастре" от 3 февраля 2000 г. № С5-7/УЗ-101.

⁵⁰ См., например: Решение Верховного Суда РФ от 17 июня 1998 г. "Верховный Суд Российской Федерации признал недействительным п.4 постановления Коллегии Государственного комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству и правительства Московской области от 26 декабря 1996 г. "Об организации ведения государственного земельного кадастра Московской области" // ВВАС, 1999, №6; Постановление ФАС Центрального округа от 9 декабря 2000 г. № А48-500/00-8к; № А48-995/00-8к; Постановление ФАС Центрального округа от 31 августа 2000 г. № А54-452/00-С2; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13 февраля 2001 г. №Ф08-234/2001-71А; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28 марта 2000 г. № А56-28938/99; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 16 мая 2000 г. № А56-1140/00; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 24 апреля 2000 г. № А56-31832/00; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 24 июля 2000 г. № А38-2/8-2000; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 22 июня 1999 г. № А43-4932/98-17-164; Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19 февраля 2001 г. № Ф04/69-782/А70-2000.

⁵¹ См.: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 16 февраля 2001 г. № 59 "Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" // ВВАС РФ, 2001, № 24; Постановление ФАС Центрального округа от 29 июня 2000 г. № А-35-5107/99-С10; Постановление ФАС Поволжского округа от 31 июня 2001 г. № А 55-2826/2001-17; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 2 марта 2000 г. № А56-29682/99; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 17 октября 2000 г. № А56-13566/00; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 21 декабря 2000 г. № А56-10943/00; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 19 июня 2001 г. № А56-3558/01; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 19 июня 2001 г. № А05-5146/00-264/5; Постановление ФАС Уральского округа от 14 июня 2001 г. № Ф09-1157/01-АК; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 3 июля 2000 г. № А78-3872-18-/88-Ф02-1190/00-С2; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 2 июня 2000 г. № А10-3470/99-19/Ф02-962/2000-С2; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 17 декабря 1999 г. № А58-2118-748/98-Ф02-181/99-С2-12/7; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 3 апреля 1998 г. № А19-10191/97-25-Ф02-270/98-С2(8/14); Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 5 июня 2001 г. № 1545/К и др.

примерно в 8,2 тыс. действующих нормативных правовых актов, из которых около 4,3 тыс. относятся непосредственно к земельному законодательству (собственные законы о государственном земельном кадастре или утвержденные законом целевые программы по развитию государственного земельного кадастра на региональном уровне приняты в 5 субъектах Российской Федерации^{*}, в 8 субъектах Российской Федерации приняты законы "О землеустройстве"^{**}, в 2 субъектах Российской Федерации приняты законы "Об оценке земли"^{***}). Причём к концу 2001 г. указанные цифры составляли соответственно 5,9 тыс. и 3,2 тыс. нормативных правовых актов, а к концу 2000 г. указанные цифры составляли соответственно 3,6 тыс. и 2,0 тыс. нормативных правовых актов, что говорит о ежегодном увеличении количества нормативных правовых актов в данной сфере примерно в 1,5–2 раза. (см. Приложение). С одной стороны, это свидетельствует о довольно широком использовании сведений государственного земельного кадастра в хозяйственной и иной деятельности. С другой стороны, существует противоречие (в Архангельской и Воронежской областях, где специальное законодательство противоречит федеральному) и дублирование федерального законодательства (в Республике Башкортостан и Республике Тыва специальное законодательство почти полностью копирует соответствующее федеральное законодательство в области ведения ГЗК).

На уровне органов местного самоуправления, деятельность которых регламентируется Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (с изм. от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г.)⁵², Основными положениями государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденными Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. №1370 и рядом других подзаконных нормативных правовых актов, деятельность в области ГЗК регламентируется ст. 11 федерального закона "О государственном земельном кадастре".

Правовые основы соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов РФ изложены в ст. 11 и развиты в ст. 71-73 Конституции Российской

^{*} Республики Башкортостан, Саха, Тыва; Архангельская, Воронежская области. Целевые программы по созданию автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра утверждены законами в Республике Хакасия, Ивановской, Оренбургской, Пермской областях.

^{**} Республики Бурятия, Саха, Тыва; Красноярский край; Воронежская, Нижегородская, Омская (проект закона) области; Ханты-Мансийский автономный округ.

^{***} Республика Татарстан, Самарская область.

⁵² СЗ РФ, 1995, №35, ст. 3506.

Федерации, Федеральном законе "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации" от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ⁵³, а также в ряде договоров (и соглашений – *примеч. авт.*) между федеральными и региональными органами государственной власти о разграничении предметов ведения и полномочий⁵⁴ (см. вышеупомянутый Федеральный закон от 24 июня 1999 г.).

В ведении Российской Федерации, согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации, находятся: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; федеральная государственная собственность и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального значения; ..., деятельность в космосе; международные договоры Российской Федерации; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименование географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации, находятся: защита прав и свобод человека и гражданина; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; установление общих принципов налогообложения и сборов Российской Федерации; административное, административно-процессуальное, ..., земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о

⁵³ СЗ РФ, 1999, №26, ст. 3176.

⁵⁴ См., например: Договор между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы (Москва, 16 июня 1998 г.) // Рос. газ., 1998, №116, 23 июня; Договор между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург, 13 июня 1996 г.) // Рос. газ., 1996, №182, 26 сентября; всего более 40 действующих договоров и соглашений.

недрах, об охране окружающей среды; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Вне пределов ведения Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации, согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации, обладают всей полнотой государственной власти.

Как уже упоминалось выше, специально уполномоченным органом исполнительной власти в области ведения ГЗК на федеральном уровне является в настоящее время Федеральная служба земельного кадастра России (Росземкадастр)⁵⁵, осуществляющая специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель. Федеральная служба земельного кадастра России осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через свои территориальные органы⁵⁶ на уровне субъектов Российской Федерации на уровне 89 субъектов РФ и 2318 районов и городов, а также через сеть федеральных государственных учреждений "Земельные кадастровые палаты"⁵⁷, унитарное федеральное госпредприятие Федеральный кадастровый центр "Земля" (бывший РосНИЦ "Земля", образованный в 1991 г.),

⁵⁵ См.: Положение о Федеральной службе земельного кадастра России, утв. Постановлением Правительства РФ от 11 января 2001 г. №22 // СЗ РФ, 2001, №3, ст. 251; <http://www.goskomzem.ru>.

⁵⁶ Положение о Федеральной службе земельного кадастра, утв. Постановлением Правительства РФ от 11 января 2001 г. №22 // СЗ РФ, 2001, №3, ст. 251; Постановление Правительства РФ "Вопросы Федеральной службы земельного кадастра России", от 18 июля 2000 г. №537; Приказ Росземкадастра "О территориальных органах и подведомственных организациях Федеральной службы земельного кадастра России" от 17 августа 2000 г. № 10; Положение о территориальном органе государственного комитета Российской Федерации по земельной политике в субъекте Российской Федерации, утв. Приказом Госкомзема РФ от 29 ноября 1999 г. №94.

⁵⁷ См.: Постановление Правительства РФ "О делегировании полномочий Правительства Российской Федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности" от 10 февраля 1994 г. № 96 (с изм. и доп. 3 февраля, 16 марта 2000 г.) // САПП РФ, 1994, №4, ст. 593; Постановление Правительства РФ "Вопросы Федеральной службы земельного кадастра России", от 18 июля 2000 г. № 537 (с изм. от 1 августа 2001 г.) // СЗ РФ, 2000, №30, ст. 3154; Федеральная целевая программа "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999 - 2002 годы", утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1999 г. №694 // СЗ РФ, 1999, №27, ст. 3379; Федеральный закон "О некоммерческих организациях" от 12 января 1996 г. №7-ФЗ (с изм. от 26 ноября 1998 г., 8 июля 1999 г., 21 марта 2002 г.) // СЗ РФ, 1996, №3, ст. 145; Приказ Госкомзема РФ "О делегировании отдельных полномочий учредителя ФГУ ЗКП территориальным органам Госкомзема России" от 8 февраля 2000 г. №19; Приказ Госкомзема РФ "О порядке согласования и утверждения документов по созданию учреждений" от 8 сентября 1999 г. № 38.

его 14 дочерних предприятий и филиалов (РЦК)⁵⁸ и ряд других организаций.⁵⁹ Федеральная служба земельного кадастра России также осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями. При этом органы местного самоуправления, действующие на уровне муниципалитетов, также могут наделяться законом отдельными полномочиями в области осуществления деятельности по ведению ГЗК и, в частности, по поводу включения в ГЗК дополнительных сведений, не установленных Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Часть функций по ведению государственного земельного кадастра в настоящее время дублируют в настоящее время следующие министерства: Роскартография, Госстрой РФ, Минюст РФ, Минмущество РФ, МНС РФ, МПР РФ.

Кроме того, ведение ГЗК предполагает активное взаимодействие с другими министерствами и ведомствами России, в числе которых находится: Минсельхозпрод РФ, Минобороны РФ, Росгидромет РФ, Госстандарт РФ, Госкомстат РФ и др.⁶⁰

Основными пользователями сведений ГЗК (в одной из существующих классификаций) выступают⁶¹:

- юридические и физические лица, общественные объединения;
- органы власти и управления, природоохранные органы, органы лесного и водного хозяйства, управления архитектуры и градостроительства, комитеты по управлению имуществом;
- коммунальные службы;
- финансовые службы, налоговые и страховые инспекции, банки, фонды имущества;
- нотариальные службы, судебные и правоохранительные органы.

При этом на *федеральном уровне* в ГЗК содержатся обобщенные сведения о количественных, качественных и экономических характеристиках объектов кадастро-

⁵⁸ Распоряжение Госкомимущества РФ "О преобразовании российского центра по научному обеспечению земельной реформы ("РосНИЦ "Земля") в Федеральный кадастровый центр "Земля" от 28 марта 1996 г. №414-р; Приказ Росземкадастра "О реорганизации федерального государственного унитарного предприятия "ФКЦ Земля"" от 23 июля 2001 г. № П/142; основной задачей ФКЦ "Земля" является создание автоматизированной системы ГЗК, включая разработку нормативно-правового, программного и информационного обеспечения автоматизированной системы, проведение исследований, разработок и внедрение системы ведения государственного земельного кадастра (ГЗК). – <http://www.fccland.ru>.

⁵⁹ См., например: Козлов А., Салтанов В. Земельный кадастр, пути совершенствования // Экономист, № 2, 1994, С. 64-67.

⁶⁰ См. также Сай С.И. Методы и модели управления земельно-имущественным комплексом крупного города. – М.: Фонд разв. отеч. книгоиздания им. И.Д. Сытина, РАГС, 2001. – С. 35.

⁶¹ Составлено по: Карлин А.М. Формирование системы регистрации прав на землю и иные объекты недвижимости в Российской Федерации. Дис. на соиск. степени к.э.н. – М: ГУЗ, 2000. – С. 58.

вого учета Российской Федерации и их правовом режиме в объеме, необходимом для реализации функций государственного контроля и управления. Кроме того, на федеральном уровне в ГЗК отражаются сведения о территориальных зонах и административных границах субъектов Российской Федерации.

На уровне *субъектов Российской Федерации* в ГЗК содержатся обобщенные сведения о количественных, качественных, оценочных характеристиках объектов кадастрового учета субъекта и их правовом режиме в объеме, необходимом для реализации функций контроля и управления. Кроме того, на этом уровне также отражаются сведения о кадастровом зонировании и территориальных зонах, установленных по решению органов власти Российской Федерации, субъектов РФ, а также о границах муниципальных образований.

На уровне *муниципальных образований*, то есть органов местного самоуправления, в ГЗК содержатся сведения обо всех объектах кадастрового учета на их территории, кадастровом зонировании и территориальных зонах, включая зоны, создаваемые решениями самого муниципального образования. Кроме того, на этом уровне также осуществляется формирование, накопление и хранение кадастровых дел, кадастровых (дежурных кадастровых) карт (планов), форм государственного кадастрового учета⁶².

Взаимоотношение получателей и пользователей сведений ГЗК, то есть субъектов правоотношений в области ведения ГЗК (см. выше), в настоящее время регулируется Федеральным законом "О государственном земельном кадастре" и рядом подзаконных актов, к числу которых относятся Правила предоставления сведений государственного земельного кадастра, утвержденные Постановлением Правительства РФ № 918 от 2 декабря 2000 г., и Постановление Правительства РФ "Об установлении максимального размера платы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и за предоставление информации о зарегистрированных правах" № 248 от 28 февраля 1998 г. Данные нормативные правовые акты устанавливают общие принципы и механизмы взаимодействия получателей и пользователей сведений ГЗК⁶³. Так, согласно пп. 1-2 ст. 6 ФЗ "О государственном земельном кадастре", сведения государственного земельного кадастра являются государственным информационным ресурсом⁶⁴, а ГЗК является источником информационного обмена сведениями при осуществлении государственной регистрации недвижимости, специальной регистрации или учета отдельных видов недвижимого имущества, природных ресурсов и иных объектов, подлежащих регистрации или учету в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласно же Правилам предоставления сведений государственного земельного кадастра, предоставление сведений ГЗК Феде-

⁶² Чешев А.С., Фесенко И.П. Земельный кадастр: Учеб. для вузов. – М.: Экспертное бюро, 2000. – С. 166.

⁶³ Сидоренко В.Н. Использование информационных ресурсов при защите экологических прав // Бюллетень "На пути к устойчивому развитию России", Вып. 6(17), февраль, 2001. – С. 37-38.

⁶⁴ См. ст. 7-8 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации" от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ, 1995, № 8, ст. 609.

ральной службой земельного кадастра и его территориальными органами происходит в заявительном порядке на платной (бесплатной) основе в виде выписок из ГЗК (в форме кадастрового плана земельного участка), а также в виде копий хранящихся в кадастровом деле документов. Детали же и порядок предоставления сведений ГЗК регулируются соответствующими нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований (комитетами по земельным ресурсам и землеустройству и др.).⁶⁵

Действующим законодательством предусмотрена ответственность (ст. 25 ФЗ "О государственном земельном кадастре" – общие положения об ответственности граждан и юридических лиц за нарушение данного федерального закона) как должностных лиц, отвечающих за предоставление сведений ГЗК (ст. 23 ФЗ "О государственном земельном кадастре"), так и пользователей сведений ГЗК (п. 4 ст. 22 и ст. 25 ФЗ "О государственном земельном кадастре"). Так, должностные лица органов, обязанные предоставлять сведения государственного земельного кадастра заинтересованным юридическим и физическим лицам, виновные в нарушении порядка предоставления таких сведений, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ. Кроме того, не смотря на то, что сведения, предоставленные органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра, на законных основаниях гражданам и юридическим лицам, могут быть использованы ими для создания производной информации в целях ее коммерческого распространения с обязательным указанием источника информации, использование сведений государственного земельного кадастра способами или в формах, которые наносят ущерб или нарушают законные интересы правообладателей земельных участков, влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством РФ. Законодательством РФ⁶⁶ предусмотрена дисциплинарная⁶⁷, гражданско-правовая⁶⁸, административная⁶⁹ и

⁶⁵ См., например: Приказ комитета по земельным ресурсам и землеустройству Санкт-Петербурга "Об установлении размеров платы и утверждении порядка предоставления сведений государственного земельного кадастра на территории Санкт-Петербурга" от 7 марта 2000 г. № 75; Порядок предоставления информационных ресурсов Системы Государственного земельного кадастра г. Москвы, утв. Постановлением Правительства Москвы от 13 августа 2001 г. № 730-ПП // Вестник мэрии Москвы, 2001, № 31.

⁶⁶ Ст. 76 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ; п. 4 ст. 22 Федерального закона "О государственном земельном кадастре" от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ // СЗ РФ, 2000, №2, ст. 149.

⁶⁷ Ст. 75 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147; ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ, 2002, № 1, ст. 3; ст. 14 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (с изм. от 18 февраля 1999 г., 7 ноября 2000 г.) // СЗ РФ, 1995, № 31, ст. 2990; ст. 14 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ (с изм. от 13 апреля 1999 г., 19 апреля 2002 г.) // СЗ РФ, 1998, № 2, ст. 224.

⁶⁸ Ст. 1064, 1068, 1069 Гражданского кодекса РФ. Ч.1-3. (с изм. от 20 февраля, 12 августа 1996 г., 24 октября 1997 г., 8 июля, 17 декабря 1999 г., 16 апреля, 15 мая 2001 г., 21 марта 2002 г.) от 26 ноября 2001 г. №146-ФЗ // СЗ РФ, 1994, № 32, ст. 3301; СЗ РФ, 1996, № 5, ст. 401; СЗ РФ, 2001, № 49, ст. 4552.

⁶⁹ Ст. 76 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ; ст. 8.5 (сокрытие или искажение экологической информации) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 25 апреля 2002 г.) // СЗ РФ, 2002, № 1, ст. 1.

уголовная⁷⁰ ответственность, а возмещение вреда за нарушение законодательства регулируется рядом нормативных правовых актов^{71,72}.

В заключение данного параграфа приведем результаты проведенного автором анализа действующего по состоянию на апрель 2002 г. федерального (15 законов) и регионального (238 законов) законодательства, который позволяет увидеть многогранность использования сведений ГЗК и взаимоотношений получателей и пользователей сведений ГЗК. Так, ГЗК и его сведения на уровне Российской Федерации и ее субъектов собираются и используются в следующих сферах:

Законодательство, связанное с формированием объектов кадастрового учета:

- 1) **законодательство о земельной реформе** – законы и целевые программы (республики: Дагестан, Татарстан; края: Красноярский; области: Амурская, Владимирская, Кемеровская, Московская, Читинская; автономные округа: Ханты-Мансийский), а также **законодательство о социально-экономическом и ином развитии** – целевые программы (республики: Бурятия, Удмуртия; области: Волгоградская, Курганская, Липецкая, Московская, Новосибирская, Самарская, Тамбовская), в том числе **законодательство об инвестиционной деятельности** (области: Курганская), **законодательство об информатизации** (области: Ивановская);
- 2) **законодательство о крестьянском (фермерском) хозяйстве, о казачестве и др.** – законы (РФ⁷³, республики: Дагестан, Калмыкия, Коми; края: Приморский; области: Тюменская);

⁷⁰ Ст. 76 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ; ст. 170, а также ст. 272, 273 274 и др. Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 27.05.1998 г., 25.06.1998 г., 09.02.1999 г., 15.03.1999 г., 18.03.1999 г., 09.07.1999 г., 09.03.2001 г., 20.03.2001 г., 19.06.2001 г., 17.11.2001 г., 29.12.2001 г.) // СЗ РФ, 1996, №25, ст. 2954.

⁷¹ Ст. 76 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ; П. 11 Приказа Роскомзема "Определение основных понятий видов нарушений земельного законодательства" от 29 марта 1994 г. № 3-14-1/404; ст. 1064, 1068, 1069, а также ст. 15, 16 Гражданского кодекса РФ. Ч.1-3. (с изм. от 20 февраля, 12 августа 1996 г., 24 октября 1997 г., 8 июля, 17 декабря 1999 г., 16 апреля, 15 мая 2001 г., 21 марта 2002 г.) от 26 ноября 2001 г. №146-ФЗ; 1064, 1068, 1069 Гражданского кодекса РФ. Ч.1-3. (с изм. от 20 февраля, 12 августа 1996 г., 24 октября 1997 г., 8 июля, 17 декабря 1999 г., 16 апреля, 15 мая 2001 г., 21 марта 2002 г.) от 26 ноября 2001 г. №146-ФЗ.

⁷² См., например: Гряда Э.А. Государственный земельный кадастр Российской Федерации: Правовой аспект. Дис. на соиск. степени к.ю.н. – Краснодар.: КГАУ, 2001. С. 90-103.

⁷³ См.: Закон РСФСР "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" от 22 ноября 1990 г. № 348-1 (в ред. от 24 декабря 1993 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 26, ст. 324; См. также Федеральный закон "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ (ред. от 22.11.2000) // СЗ РФ, 1998, № 16, ст. 1801; Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2208.

- 3) **законодательство о земельных отношениях** – законы (РФ⁷⁴, края: Алтайский, Краснодарский; области: Волгоградская, Воронежская, Новосибирская, Свердловская, Тамбовская, Тюменская, Челябинская) и **законодательство о земле** – законы (РФ (ЗК), республики: Бурятия, Дагестан, Калмыкия; области: Калининградская, Курганская, Пермская, Самарская, Саратовская; автономные округа: Ханты-Мансийский), в том числе **законодательство об изъятии и предоставлении земельных участков** (области: Курганская; автономные округа: Ханты-Мансийский), **о прекращении прав на землю** (республики: Бурятия; области: Московская, Нижегородская), **о предельных размерах земельных участков** (области: Архангельская, Томская), **о земельном фонде** (области: Тюменская), **об изменении целевого назначения земель** (области: Владимирская), **об аренде земель** (республики: Башкортостан, Саха), **об ответственности за нарушение земельного законодательства** (республики: Башкортостан);
- 4) **законодательство об отдельных категориях земель** – законы (республики: Дагестан (земли огонного животноводства), Мордовия (земли сельскохозяйственного назначения – оборот), Саха (пахотные земли на вечной мерзлоте); края: Краснодарский (земли сельскохозяйственного назначения – охрана), области: Ростовская (земли сельскохозяйственного назначения – использование и охрана), Томская (придорожные полосы – установление и использование));

Законодательство, связанное с кадастровым учетом объектов:

- 5) **законодательство о землеустройстве** – законы (РФ⁷⁵, республики: Бурятия, Саха; края: Красноярский, Хабаровский (внебюджетный фонд); области: Воронежская, Нижегородская; автономные округа: Ханты-Мансийский);
- 6) **законодательство об административно-территориальном делении** – законы (области: Волгоградская, Кемеровская, Тюменская) и **законодательство о государственной собственности (имуществе)** – законы (РФ⁷⁶, республики: Удмуртия; края: Хабаровский; области: Кемеровская, Саратовская, Свердловская, Тульская);

⁷⁴ Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. // СЗ РФ, 2001, №44, ст. 4147.

⁷⁵ Федеральный закон "О землеустройстве" от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 26, ст. 2582; Федеральный закон "О геодезии и картографии" от 26 декабря 1995 г. № 209-ФЗ//СЗ РФ, 1996, № 1, ст. 2.

⁷⁶ Федеральный закон "О разграничении государственной собственности на землю" от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 30, ст. 3060; Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // СЗ РФ, 2002, №4, ст. 251.

- 7) **законодательство о градостроительной деятельности** – законы (РФ⁷⁷, республики: Коми; края: Алтайский, Красноярский, Приморский; области: Амурская, Архангельская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Кировская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Саратовская, Тюменская; Москва);
- 8) **законодательство об учете и регистрации объектов недвижимости** – законы (РФ⁷⁸, края: Хабаровский; области: Архангельская, Воронежская);

Законодательство, связанное с экономической оценкой и осуществлением платного землепользования:

- 9) **законодательство об оценке земель** – законы (республики: Татарстан, Мордовия; области: Самарская);
- 10) **законодательство о плате за землю** – законы (РФ⁷⁹, республики: Адыгея, Алтай, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Карелия, Марий Эл, Саха, Татарстан, Хакасия, Чувашия; края: Краснодарский, Красноярский; области: Архангельская, Владимирская, Ленинградская, Московская, Омская, Свердловская, Ульяновская, Челябинская, Читинская; автономные округа: Коми-Пермяцкий; Москва);
- 11) **законодательство о земельном и иных налогах** – законы (республики: Дагестан, Коми, Мордовия, Саха; области: Архангельская, Астраханская, Ивановская, Кемеровская, Курганская, Мурманская, Оренбургская, Саратовская, Свердловская, Смоленская, Ярославская);

Законодательство, связанное с управлением земельными ресурсами:

- 12) **законодательство о разграничении полномочий органов власти** – законы (республики: Дагестан; области: Владимирская, Нижегородская, Челябинская);
- 13) **законодательство об органах местного самоуправления, муниципальных и территориальных образованиях** – законы (РФ⁸⁰, республики: Адыгея, Бурятия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Саха, Хакасия, Чувашия; края: Приморский; области: Амурская, Волгоградская, Мурманская, Новосибирская, Омская, Псковская, Свердловская, Тверская, Томская; Москва, Санкт-Петербург);

⁷⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07 июня 1998 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ, 1998, № 19, ст. 2069; См. также Федеральный закон "О товариществах собственников жилья" от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ (с изм. от 3 апреля 1998 г.) // СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2963.

⁷⁸ Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (в ред. от 11 апреля 2002 г.) // СЗ РФ, 1997, № 30, ст. 3594.

⁷⁹ Закон РФ "О плате за землю" от 11 октября 1991 г. № 1738-1 (в ред. от 29 декабря 1998 г., с изм. от 30 декабря 2001 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ, 1991, № 44, ст. 1424.

⁸⁰ Закон РФ "О местном самоуправлении в Российской Федерации" от 6 июля 1991 г. № 1550-1 (в ред. от 18 июня 2001 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ, 1991, № 29, ст. 1010.

Законодательство, связанное с иным использованием сведений ГЗК:

- 14) **законодательство о природных ресурсах и природопользовании** – законы (области: Владимирская, Псковская, Калужская, Тамбовская), в том числе **законодательство о водах, лесах, недрах** (области: Свердловская, Тульская, Тюменская; автономные округа: Ханты-Мансийский);
- 15) **законодательство об охране окружающей природной среды и экологической безопасности** – законы (республики: Бурятия, Кабардино-Балкария, Саха, Татарстан, Хакасия; области: Челябинская; автономные округа: Ханты-Мансийский), в том числе **законодательство об особо охраняемых природных территориях** (республики: Кабардино-Балкария; края: Краснодарский; области: Волгоградская, Новосибирская; Москва), **об охране земель** (области: Калужская);
- 16) **законодательство о государственном регулировании АПК** – законы (республики: Чувашская; края: Красноярский, Приморский; области: Пермская, Тюменская);
- 17) **законодательство о мелиорации и плодородии земель** – законы (РФ⁸¹, республики: Дагестан, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Саха, Татарстан, Чувашия; края: Краснодарский; области: Амурская, Брянская, Ленинградская, Белгородская);
- 18) **законодательство о туристической деятельности** – законы (республики: Кабардино-Балкария, Хакасия; области: Архангельская, Волгоградская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Томская, Челябинская, Читинская);
- 19) **законодательство о памятниках истории и культуры** – законы (республики: Саха; края: Краснодарский, Приморский; области: Астраханская, Воронежская, Омская, Оренбургская, Читинская; автономные округа: Ханты-Мансийский; Москва);
- 20) **законодательство о реестре государственных должностей** – законы (области: Тюменская, Сахалинская);
- 21) **законодательство о виноградарстве и вине** – законы (республики: Дагестан; края: Краснодарский).

Таким образом, на современном этапе источниками правовых норм, регулирующих общественные отношения по ведению государственного земельного кадастра, являются следующие федеральные законодательные акты: а) законодательные акты в сфере использования и охраны земель: Земельный кодекс Российской

⁸¹ Федеральный закон "О мелиорации земель" от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ // СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 142.

Федерации, а также Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", Федеральный закон "О разграничении государственной собственности на землю", Федеральный закон "О землеустройстве", Закон РСФСР "О плате за землю"; б) специальные законодательные акты: Федеральный закон "О государственном земельном кадастре" и 5 законов субъектов Российской Федерации; в) законодательные акты в сфере использования и охраны иных (помимо земель) природных ресурсов: Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О животном мире", Закон Российской Федерации "О недрах" и др.; г) законодательные акты, регулирующие смежные (с отношениями по ведению государственного земельного кадастра) отношения в сфере хозяйственной, управленческой и иной деятельности: Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "Об ипотеке", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", Федеральный закон "О наименовании географических объектов", Федеральный закон "О геодезии и картографии", Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации", Гражданский кодекс Российской Федерации и др.

Современному законодательству субъектов Российской Федерации в области ведения государственного земельного кадастра присущи следующие недостатки: а) неравномерность развития (по критерию количества относящихся к земельному законодательству действующих нормативных правовых актов): в Ханты-Мансийском автономном округе – 15,0%; Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 6,8%; Московской области – 4,6%; Республике Татарстан – 3,6%; Республике Тыва – 0,18%; Ненецком автономном округе – 0,16%; б) противоречие федеральному законодательству специальных законов в области ведения государственного земельного кадастра (в Архангельской и Воронежской областях); в) дублирование федерального законодательства специальными законами в сфере ведения государственного земельного кадастра (в Республике Башкортостан, Республике Тыва). Устранение отмеченных недостатков является основным направлением совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации.

Для наглядности отметим, что общий объем действующего законодательства в области правового регулирования ведения государственного земельного кадастра по оценкам автора в настоящее время составляет несколько десятков тысяч машинописных страниц, что говорит о значительном (практическом) интересе к данной проблематике.

В целом все сведения ГЗК, собираемые, систематизируемые и предоставляемые конечным потребителям, содержатся сейчас в следующих документах⁸² ГЗК:

⁸² "Документ" – зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. См. ст. 2 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации" от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ, 1995, № 8, ст. 609.

1) основные документы:

- государственный реестр земель кадастрового района (ГРЗ КР);
- дежурные кадастровые карты (планы);
- журналы учета кадастровых номеров;
- кадастровые дела;

2) вспомогательные документы:

- книги учета документов;
- книга учета выданных сведений;
- каталоги координат опорной межевой сети;

3) производные документы:

- кадастровые планы земельных участков (выписки из ГЗК) в объеме, соответствующем характеру запрашиваемых сведений;
- справки в налоговую инспекцию, выдаваемые по согласованному регламенту;
- перечни земель, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- статистические отчеты;
- производные кадастровые карты (планы);
- другие справочные и аналитические документы⁸³.

Детальное описание содержания и структуры данных документов дано в третьей главе и приложениях. Документирование информации, в соответствии с ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации", является обязательным условием включения информации в (государственные) информационные ресурсы, к которым относится и ГЗК.

Таким образом, рассмотрев в общих чертах государственный земельный кадастр как систему, перейдем к подробному описанию ее подсистем и процедуры ведения ГЗК. Однако для правильного понимания сущности и тенденций происходящих реформ в области ГЗК в современной России необходимо остановиться на мировом и российском опыте в области ведения земельного кадастра. Анализ кадастровой деятельности в прошлом позволяет лучше организовать ее в настоящем и может служить инструментом, позволяющим с большей достоверностью судить о будущих перспективах.

⁸³ Информационный журнал "Земельный вестник России", утв. Приказом Госкомзема РФ "Об учреждении и издании официального печатного органа Госкомзема России "Земельный вестник России" от 9 февраля 1999 г. №18; Официальный сайт в Интернет, утв. Приказом Госкомзема РФ "О реорганизации и ведении официальной страницы Госкомзема России в глобальной информационной сети Интернет" от 8 февраля 1999 г. №17; Ежегодные государственные (национальные) доклады "О состоянии и использовании земель Российской Федерации".