

ной цифровой модели рельефа // Известия Алтайского государственного университета. – 2002. – № 3. – С. 76-80.

References

1. Opredelenie ploshchadey obektov nedvizhimosti / pod. red. V.A. Kougiya – SPb.: Izd-vo «Lan», 2013. – 112 s.

2. Morkovkin G.G., Baykalova T.V., Maksimova N.B., Ovtsinov V.I., Litvinenko E.A., Demina I.V., Demin V.A. Dinamika sostoyaniya pochvennogo pokrova i pokazateley plodorodiya pochv osnovnykh prirodno-pochvennykh zon Altayskogo kraya // Vestnik Altayskoy nauki. – 2015. – № 1. – S. 212-222.

3. Baykalova T.V., Karpova L.A., Morkovkin G.G., Solonko E.V. Funktsionalnoe zonirovaniye territorii Krasnogorskogo i Sovetskogo rayonov Altayskogo kraya dlya tseley ustoychivogo razvitiya // Vestnik Altayskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. – 2016. – № 10 (144). – S. 51-59.

4. Baykalova T.V., Karpova L.A., Morkovkin G.G., Solonko E.V. Ispolzovanie pokazateley prirodno-resursnogo potentsiala pri opredelenii kadastrvoy stoimosti zemel selskokhozyaystvennogo naznacheniya // Vestnik Altayskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. – 2016. – № 7 (141). – S. 86-92.

5. Obiralov A.I. Fotogrammetriya i distantsionnoye zondirovaniye. – M.: Kolos, 2006. – 335 s.

6. Baykalova T.V. Postroyeniye trekhmernykh modeley relefa po kosmicheskim snimkam vysokogo razresheniya // Geografiya i prirodopolzovaniye Sibiri: sbornik statey. – Barnaul: Izd-vo AltGU, 2016. – Vyp. 21. – S. 22-30.

7. Baykalova T.V., Evtyushkin A.V. Vydeleniye morennykh kompleksov ploskogorya Ukok na kosmicheskikh radarnykh i skanernykh izobrazheniyakh s ispolzovaniem trekhmernoy tsifrovoy modeli relefa // Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2002. – № 3. – S. 76-80.



УДК 332.2:332.14

Т.Н. Жигулина
T.N. Zhigulina

ТРАНСФОРМАЦИЯ ФУНКЦИЙ КАДАСТРОВОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА В ИСТОРИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ

TRANSFORMATION OF FUNCTIONS OF THE STATE CADASTRAL SYSTEM IN HISTORICAL DEVELOPMENT

Ключевые слова: кадастровая система государства, смена типа экономических отношений, трансформация функций кадастровой системы.

Кадастровая система Российской Федерации до сих пор находится в стадии реформирования, процесс которого сопровождается изменением организационно-правового механизма ведения кадастра и, соответственно, совершенствованием набора и содержания базовых функций, выполняемых кадастровой системой в экономической системе общества. В основе функционирования института кадастра на каждом этапе развития общества лежит определенная кадастровая система. Результатом деятельности подсистем и их взаимодействия является выполнение кадастровой системой определенных функций, которые не являются статичными, а меняются вслед за изменением экономической системы общества, отвечая требованиям того или иного общественно-политического строя. В исследовании проведен исторический анализ развития кадастровых систем в России в различные периоды и выделены основные кадастровые функции, присущие каждому типу общества. Выводы: 1) каждому этапу разви-

тия общества присуща своя кадастровая система, выполняющая определенные функции. Под кадастровой системой государства будем понимать законодательным образом определенную совокупность взаимодействующих кадастровых подсистем, которые в процессе производства основных кадастровых процедур взаимно влияют друг на друга, а результатом взаимного влияния является качественное преобразование каждого конкретного объекта недвижимости в объект кадастра; 2) количественный состав и содержательное наполнение кадастровых функций зависит от этапа развития кадастровой системы. Исторический анализ развития русской кадастровой системы показал, что основные кадастровые функции в своем развитии проходят в основном 4 фазы: возникновение, развитие, затухание, свертывание функций. Тем самым формируется цикл развития функций в рамках отдельной кадастровой системы, которая в свою очередь присуща определенному этапу общественных отношений; 3) с учетом исторических закономерностей развития российской и зарубежной кадастровых систем и законов развития систем и их функций выявлено, что развитие элементов информатизации общества и экономики будет способствовать возникновению на базе

учетной функции развитию и насыщению информационно-учетной функции кадастровой системы.

Keywords: *state cadastral system, type of economic relation change, transformation of cadastral system functions.*

The cadastral system of the Russian Federation is still in the process of reforming; this process is accompanied by a change in the organizational and legal mechanism for maintaining cadaster and, accordingly, improving the array and content of the basic functions performed by the cadastral system in the economic system of the society. A certain cadastral system underlies the functioning of the cadaster institute at each stage of society development. The result of the activity of subsystems and their interaction is the fulfillment by the cadastral system of certain functions that are not static but change with the change in the economic system of the society responding to the requirements of a particular social and political system. This study includes a historical analysis of the development of cadastral systems in Russia in different periods and outlines the basic cadastral functions inherent in each type of society. The following is concluded: 1) each stage of

society development has its own cadastral system that performs certain functions. State cadastral system is understood as a certain legislatively defined set of interacting cadastral subsystems that mutually influence each other in the process of producing the basic cadastral procedures, and the result of mutual influence is the qualitative transformation of each particular real estate object into a cadastral object. 2) The quantitative composition and content of cadastral functions depends on the stage of the cadastral system development. The historical analysis of the Russian cadastral system development showed that the basic cadastral functions in their development basically pass through 4 stages: the emergence, development, attenuation, and curtailment of functions. Thus, a development cycle of functions is formed within the framework of a certain cadastral system, which in its turn is inherent in a certain stage of social relations. 3) Taking into account the historical patterns of the development of the Russian and foreign cadastral systems and the laws of the development of systems and their functions, the development of elements of information support of society and the economy will contribute to the emergence of the information and accounting function based on the accounting function of the cadastral system.

Жигулина Татьяна Николаевна, к.э.н., доцент, каф. землеустройства, земельного и городского кадастра, Алтайский государственный аграрный университет. E-mail: TNZhgulina@yandex.ru.

Zhgulina Tatyana Nikolayevna, Cand. Econ. Sci., Assoc. Prof., Chair of Land Management, Land and Urban Cadaster, Altai State Agricultural University. E-mail: TNZhgulina@yandex.ru.

Введение

Кадастровая система Российской Федерации до сих пор находится в стадии реформирования [1], процесс которого сопровождается изменением организационно-правового механизма ведения кадастра и, соответственно, совершенствованием набора и содержания базовых функций, выполняемых кадастровой системой в экономической системе общества.

Тезис о том, что каждому этапу развития общества присуща своя кадастровая система, которая меняется вслед за сменой типа экономических отношений, исследован достаточно активно в работах А.А. Варламова, С.А. Гальченко, В.С. Кислова, Н.В. Комова, П.Ф. Лойко, М.В. Мишустина, С.И. Сая, А.С. Чешева, И.П. Фесенко и других.

Однако в известных трудах перечисленных авторов детально не рассмотрен процесс трансформации основных кадастровых функций (изменения их смысловой наполненности) в каждой конкретной экономической системе общества. Вместе с тем понимание качественного преобразования основных кадастровых функций позволит сформировать представление о траекториях трансформации функций кадастровой системы при переходе к новому типу об-

щества – информационному постиндустриальному обществу и присущей ему инновационной экономике.

В связи с этим **целью** исследования является изучение исторических аспектов возникновения, развития, совершенствования и сокращения функций, присущих российской кадастровой системе в различные периоды развития, а также определение перспектив их развития в современной кадастровой системе.

Задачи исследования:

- 1) уточнить понятия «кадастровая система» и «функции кадастровой системы»;
- 2) в исторической последовательности проанализировать изменения в составе и содержательном наполнении функций кадастровой системы государства;
- 3) определить перспективы развития функций современной кадастровой системы с учетом исторических закономерностей.

Объекты и методы

Объектом исследования послужила кадастровая система государства и ее основные функции в историческом развитии.

Методологическая база исследования – методы анализа и синтеза, ретроспективный анализ и элементы системного подхода.

Результаты и их обсуждение

В основе функционирования института кадастра на каждом этапе развития общества лежит определенная кадастровая система – законодательным образом определенная совокупность взаимодействующих кадастровых подсистем, которые в процессе производства основных кадастровых процедур взаимно влияют друг на друга, а результатом взаимного влияния является качественное преобразование каждого конкретного объекта недвижимости в объект кадастра.

Результатом деятельности подсистем и их взаимодействия является выполнение кадастровой системой определенных функций. Под функцией кадастровой системы будем понимать совокупную деятельность кадастровой системы, внешне выражающуюся как проявление свойств объектов кадастра.

Функции, выполняемые кадастровой системой, не являются статичными, а изменяются вслед за изменением экономической системы общества, отвечая требованиям того или иного общественно-политического строя.

Систематизировав труды перечисленных авторов, был проведен исторический анализ развития кадастровых систем в России в различные периоды и выделены основные кадастровые функции, присущие каждому типу общества. В целях однозначной идентификации исторических периодов в основу анализа принята широко употребляемая и признанная мировым сообществом классификация обществ У. Ростоу [2] с некоторыми дополнениями автора (табл.).

Понятие кадастровой системы, употребляемое нами для обозначения системы действий по измерению, закреплению на местности и внесению в соответствующие учетные и регистрационные системы записей об объектах недвижимости, носит обобщительный характер, поскольку изначально на Руси, да и потом в России до XIX в., не использовали термин «кадастр». Вместо термина «кадастр» использовали понятия «описание земель», «землемерие», «межевание» [3]. На рисунке 1 приводится хронологическая схема трансформации русской кадастровой системы.

Сопряженный анализ данных таблицы и рисунка 1 показал, что дообщественному этапу соответствовали первые попытки учета земель на Руси. А примитивнейшей ка-

дастровой системе были свойственны учетная и налоговая функции. Для обложения земель налогом в то время использовалось упрощенное количественное и качественное описание земель.

Осознание ценности земель привело к необходимости простого разграничения земель в пространстве, однако законодательно закрепленного юридического смысла эта процедура пока не имела, соответственно, в существовавшей на тот момент примитивной кадастровой системе юридическая функция отсутствовала. Последовавший период монголо-татарского ига способствовал совершенствованию учета земель в целях обложения земель налогами, а их владельцев – повинностями.

Процесс «собирания русских земель», начатый в XIII-XIV вв. потребовал развития кадастровых функций, заложенных в период монголо-татарского завоевания. Сопутствующее этому процессу перераспределение земель потребовало возобновления кадастровых действий на новом качественном уровне. Развитие кадастровых функций началось с поместной системы, когда межевые работы перестали быть разовыми, а приобрели постоянный характер. Затем, с появлением первого писцового наказа, устанавливались границы каждого земельного владения.

По данным А.А. Варламова, к этому времени относится наиболее полное описание земельных владений в России: «в описаниях приводили сведения о количестве земель во владениях, давали оценку этим землям, приводя их к условным единицам» [3]. Такая система переписи земель получила название «сошное письмо» и была нацелена на выполнение учетной и фискальной функций. Усложнение этих функций сделало возможным, помимо непосредственного описания земель, определение числа ратников, лошадей и продовольствия, необходимых для обороны. Несмотря на объективную необходимость появления юридической функции в кадастровой «сошной» системе этого не произошло. Юридическое закрепление границ земельных владений происходило не повсеместно, а лишь на некоторых территориях, где эта функция нашла отражение в законодательстве (например, Двинская уставная грамота 1397 г; Новгородская судная грамота 1440 г. и другие).

Таблица

Трансформация кадастровых систем в историческом развитии

Этап	Стадии роста	Россия			Запад		
		период	социальная система	функции, выполняемые кадастровой системой	период	социальная система	функции, выполняемые кадастровой системой
Дообщественный этап	Зарождение первых общественных отношений	IX-XV вв.	-	учетная, фискальная	I-XIV вв.	-	учетная, фискальная, юридическая
Традиционное общество	Кризис традиционного общества (конец I стадии)	XVI – нач. XVII вв.	Московско-русская модель	учетная, фискальная, примитивная юридическая	рубеж XV-XVI вв.	феодализм	учетная, фискальная, юридическая
	Посттрадиционное общество (II стадия роста)	XVII – сер. XIX вв.	Российская империя (освоение Евразии, элементы индустриализма)	учетная, фискальная, юридическая фиксация границ землевладений	XVI-XVIII вв.	Западные империи (Великие морские открытия, элементы индустриализма)	учетная, фискальная, юридическая
Индустриальное общество	Индустриальная революция (III стадия)	конец XIX – нач. XX в.	Вызревание индустриальной модели	учетная, фискальная, юридическая, экономическая	сер. XIX – сер. XX вв.	формирование капиталистической индустриальной модели	учетная, фискальная, юридическая
	Индустриальный рост (IV стадия)	30-60-е годы XX в.	Социализм	учетная, юридическая	50-70-е годы XX в.	капитализм	учетная, фискальная, юридическая
Информационное общество	Кризис индустриального общества (V стадия)	60-е – 1991 г. XX в.	«Развитой социализм»	учетная, фискальная, юридическая, экономическая	70-0-е годы XX в.	капиталистическое общество массового потребления	учетная, фискальная, юридическая, информационная
	Постиндустриальное общество	по сей день	Постсоциализм (конвергенция капитализма)	учетная, фискальная, юридическая, информационная	рубеж XX-XXI вв.	посткапитализм (конвергенция социализма)	учетная, фискальная, юридическая, информационная
	Информационная революция	-	-	-	нач. XXI в.	глобализация	учетная, фискальная, юридическая, информационная

Таблица построена с использованием источников [4, 5].

НАУКИ О ЗЕМЛЕ

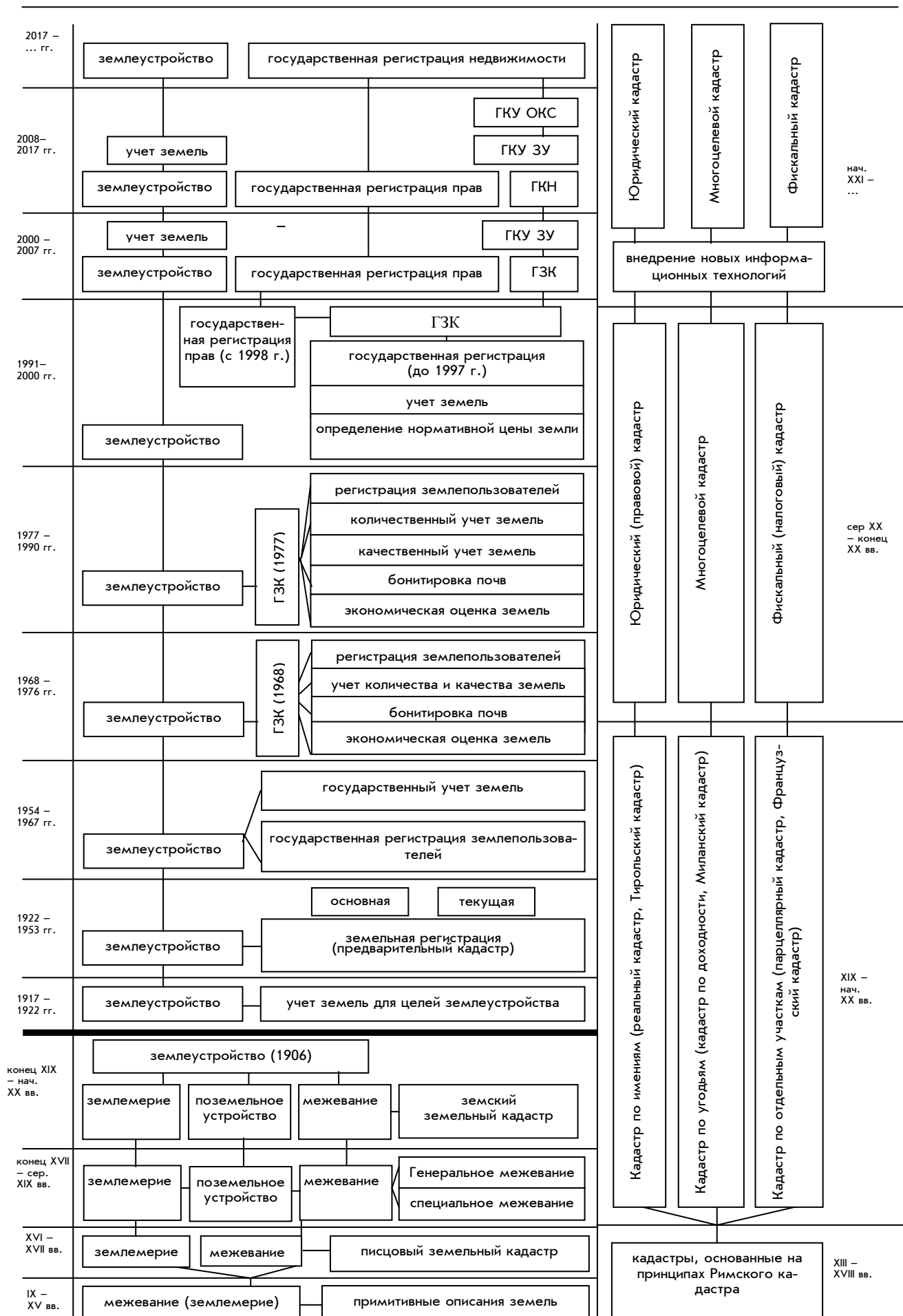


Рис. 1. Российские и европейские кадастровые системы в историческом развитии

Дальнейшему развитию содержания кадастровых функций способствовало введение в середине XVI в. системы писцовых межеваний (так называемый «писцовый земельный кадастр»). По данным А.А. Варламова, «писцовые книги служили своеобразными правоустанавливающими документами, и государство признавало их в качестве важнейшего доказательства прав на землю, а сама запись в них являлась земельной регистрацией» [3].

Учетная функция усложнилась. Помимо количественного учета земель была разработана система классификации земель по качеству, и велся их качественный учет.

Переход к посттрадиционному обществу обозначил окончательное закрепление функции юридической фиксации границ землевладений. Этому способствовало признание межевания земель самостоятельным юридическим действием Соборным уложением в 1649 г., а Генеральное и специальное межевания привели к укреплению юридической функции кадастровой системы того периода.

В период правления Петра I была упрощена функция учета земель, что было связано с изменением системы взимания налогов (введение подушной подати взамен налога с земель). Поместная кадастровая система была заменена на Вотчинную коллегию, которая была наделена в основном юридическими функциями: разбор спорных земельных дел, укрепление прав на недвижимость. Были прекращены кадастровые описания с целью налогообложения.

Несмотря на общую тенденцию затухания учетной функции, в 1728 г. появились первые признаки возникновения экономической функции кадастровой системы и возникновение в составе учетных мероприятий первой оценки земель. Конец рассматриваемого периода ознаменован принятием решения о переходе к новой системе земского земельного кадастра.

Модель земского земельного кадастра предполагала развитие таких типичных кадастровых функций, как учетная, фискальная, юридическая, а также качественное развитие появившейся на предыдущей стадии экономической функции. Развитию экономической функции способствовала земская оценочная статистика, развитие методов сбора и анализа массовых данных, появление массовой оценки.

Период индустриальной революции ознаменовался окончательной специализацией выполнения отдельных функций отдельными подсистемами земского земельного кадастра. Исследованиями И.Е. Гер-

мана [6] доказывается существование следующей системы кадастровых мероприятий и соответствующих им функций в России к началу XX в. (рис. 2).

Советский период развития кадастровой системы ознаменовался полным отрицанием царской системы кадастра. В основу организации использования земель было положено землеустройство, при котором в виде отдельных, подчиненных ему мероприятий существовал только учет земель (до 1922 г.), с 1922 по 1953 гг. только земельная регистрация, а затем совместно государственный учет земель и государственная регистрация землепользователей (с 1954 по 1967 гг.) [7].

Стадия кризиса индустриального общества ознаменовалась появлением новых для советской кадастровой системы функций.

Это стало возможно, прежде всего, в связи с законодательным закреплением в земельном кодексе понятия государственного земельного кадастра (ГЗК). Появление экономической и фискальной функций было обусловлено началом проведения широкомасштабных работ по бонитировке почв и экономической оценке земель.

Дальнейшее содержательное развитие функций советского земельного кадастра происходило в период 1977-1990 гг. и обусловлено выходом специальных нормативно-правовых актов и инструктивных документов.

Перестройка экономических отношений в российском обществе привела к трансформации системы кадастра, которая как наследница советской системы ГЗК по-прежнему базировалась на системе землеустройства. В целях развития рынка недвижимости и закрепления возникающих прав собственности на земельные участки и объекты недвижимости в постсоветской кадастровой системе стала активно развиваться юридическая функция, которая к концу 1990-х годов была выделена из системы кадастра и дала основания для возникновения самостоятельной системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [8].

Переход к постиндустриальному обществу (начало 2000-х годов) ознаменовался разделением постсоветской кадастровой системы на три, практически независимых и слабо взаимодействующих, системы:

- системы землеустройства;
- системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- системы государственного земельного кадастра.

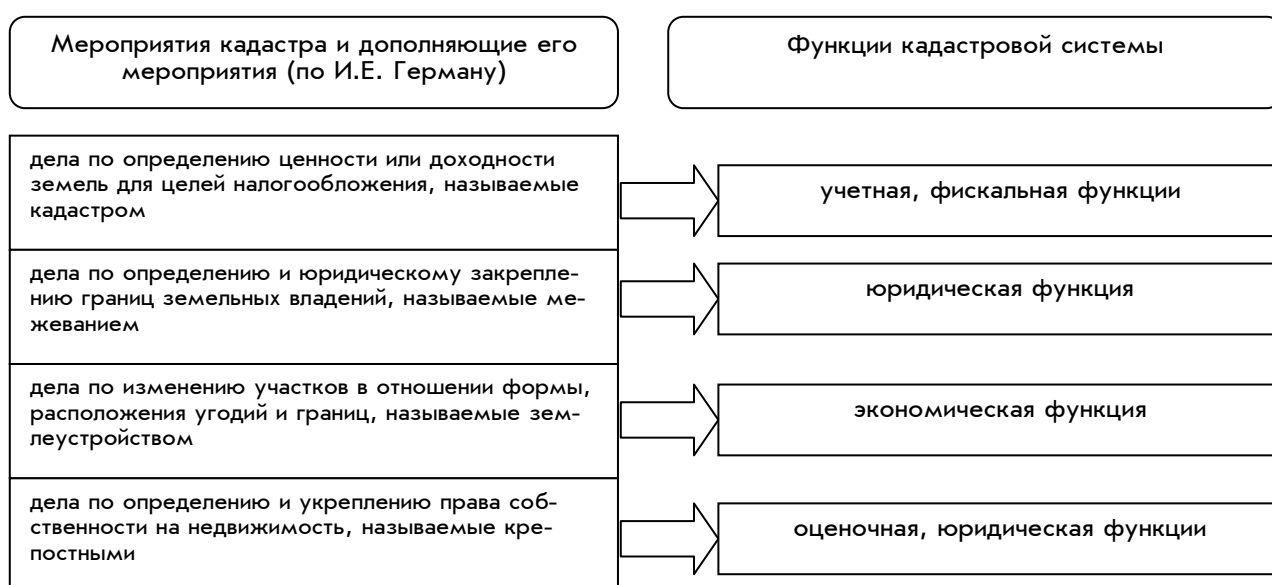


Рис. 2. Взаимосвязь кадастровых и дополняющих его мероприятий и функций, выполняемых кадастровой системой в начале XX в.

Параллельно этим системам существовала система технического учета и инвентаризации, выполняющая функцию государственного учета и инвентаризации объектов капитального строительства.

Появление такого количества достаточно разобщенных систем привело к рассредоточению («размазыванию») функций, их дублированию, а в некоторых случаях – полному прекращению функций (потеря фискальной функции системы ГЗК с 2000 по 2006 гг.).

С 2008 г. российской кадастровой системе стали присущи учетная, фискальная и информационная функции. Юридическая функция у кадастровой системы начала появляться после включения в Росреестр Росрегистрации. В настоящее время произошло окончательное объединение систем регистрации прав и кадастра в систему государственной регистрации недвижимости с учетно-информационной, юридической и фискальной функциями.

Выводы

1. Каждому этапу развития общества присуща своя кадастровая система, выполняющая определенные функции. Под кадастровой системой государства будем понимать законодательным образом определенную совокупность взаимодействующих кадастровых подсистем, которые в процессе производства основных кадастровых процедур взаимно влияют друг на друга, а результатом взаимного влияния является качественное преобразование каждого конкретного объекта недвижимости в объект кадастра.

2. Количественный состав и содержательное наполнение кадастровых функций зависит от этапа развития кадастровой системы. Исторический анализ развития русской кадастровой системы показал, что основные кадастровые функции в своем развитии проходят в основном 4 фазы: возникновение, развитие, свертывание, затухание (преобразование) функций. Тем самым формируется цикл развития функций в рамках отдельной кадастровой системы, которая в свою очередь присуща определенному этапу общественных отношений.

3. С учетом исторических закономерностей развития российской и зарубежной кадастровых систем и законов развития систем и их функций выявлено, что развитие элементов информатизации общества и экономики будет способствовать возникновению на базе учетной функции развитию и насыщению информационно-учетной функции кадастровой системы.

Библиографический список

1. Варламов А.А., Гатауллина Л.А.. Проблемы развития кадастровых систем в Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – № 11(146). – С. 72-86.
2. Росту У.У. Стадии экономического роста. – Нью-Йорк: Фредерик А. Прегер, 1961. – 240 с.
3. Варламов А.А., Гальченко С.А. Государственный кадастр недвижимости / под ред. А.А. Варламова. – М.: КолосС, 2012. – 679 с.

4. Захаров Н.Л. Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего. – М., 2002.

5. Шахназаров О. История развития общества: русский путь // Общество и экономика. – 2000. – № 2-4.

6. Герман И.Е. Земельные дела в западно-европейских государствах: кадастр, межевание, землеустройство, земель. кн. и землемер. образование во Франции, Пруссии, Австрии и Водском кантоне Швейцарии. межев. инж. – М. : Типо-лит. В. Рихтер, 1913. – 300 с.

7. Жигулина Т.Н., Лучникова Н.М. Экономико-правовые аспекты регулирования кадастровой деятельности: учебное пособие. – Барнаул: ИП Колмогоров И.А., 2015. – 60 с.

8. Жигулина Т.Н., Меретский В.А. Трансформация понятия кадастровых работ в советский и постсоветский этапы развития кадастра в России // Эволюция современной науки: сб. ст.: в 4 ч. / Междунар. науч.-практ. конф. – Уфа: АЭТЕРНА, 2016. – Ч. 4. – С. 216-218.

References

1. Varlamov A.A., Gataullina L.A. Problemy razvitiya kadaastrovykh sistem v Rossiyskoy Federatsii // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii. – 2013. – № 11 (146). – S. 72-86.

2. Rostou U.U. Stadii ekonomicheskogo rosta. – New York: Izd-vo Frederik A. Preger, 1961. – 240 s.

3. Varlamov A.A., Galchenko S.A. Gosudarstvennyy kadastr nedvizhimosti / pod red. A.A. Varlamova. – М.: KolosS, 2012. – 679 s.

4. Zakharov N.L. Sotsialnye regulatory deyatel'nosti rossiyskogo gosudarstvennogo sluzhashchego. – М., 2002.

5. Shakhnazarov O. Istoriya razvitiya obshchestva: russkiy put // Obshchestvo i ekonomika. – 2000. – № 2-4.

6. German I.E. Zemelnye dela v zapadno-evropeyskikh gosudarstvakh: kadastr, mezhevanie, zemleustroystvo, zemel. kn. i zemlemer. obrazovanie vo Frantsii, Prussii, Avstrii i Vodskom kantone Shveytsarii / I.E. German, mezhev. inzh. – М.: Типо-лит. В. Рихтер, 1913. – 300 с.

7. Zhigulina T.N., Luchnikova N.M. Ekonomiko-pravovye aspekty regulirovaniya kadaastrovoy deyatel'nosti: uchebnoe posobie. – Barnaul: IP Kolmogorov I.A., 2015 – 60 s.

8. Zhigulina T.N., Meretskiy V.A. Transformatsiya ponyatiya kadaastrovykh rabot v sovetskiy i postsovetskiy etapy razvitiya kadastra v Rossii // Evolyutsiya sovremennoy nauki: sb. statey: v 4 ch. / Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. – Ufa: AETERNA, 2016. – Ч. 4. – С. 216-218.

