

# НАУКИ О ЗЕМЛЕ

УДК 332.363

Т.Н. Жигулина, В.А. Мерецкий, М.Н. Кострицина  
T.N. Zhigulina, V.A. Meretskiy, M.N. Kostritsina

## ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМ ТЕХНИЧЕСКОГО И КАДАСТРОВОГО УЧЕТА ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ

### TRANSFORMATION OF THE SYSTEMS OF TECHNICAL AND CADASTRAL RECORD-KEEPING OF CAPITAL CONSTRUCTION OBJECTS IN URBAN LAND MANAGEMENT SYSTEM

**Ключевые слова:** управление городским землепользованием, технический учет, инвентаризация, кадастровый учет.

Согласно современным урбэкономическим представлениям совокупность всех запасов города (недвижимость, земля) формирует территорию – основу системы городского землепользования. В процессе использования запасов большое значение имеют их правильный учет и оценка. Объектом исследования послужила система городского землепользования в целом и два основных мероприятия этой системы – учет и инвентаризация объектов капитального строительства (ОКС). Методологической базой исследования послужили методы анализа и синтеза, ретроспективный анализ и элементы системного подхода. Согласно теории системного подхода, функционирование системы городского землепользования рассматривается как система отношений между органами управления, с одной стороны, и землепользователями – с другой, в процессе развития которых совершенствуется структура городского землепользования. Ретроспективный анализ развития систем технического и кадастрового учета позволил выделить пять хронологических этапов, каждому из которых свойственны определенные черты. Вместе с изменением взаимоотношений в сфере недвижимости показано изменение содержания управленческих мероприятий по учету, инвентаризации и контролю за оборотом недвижимости со стороны властных органов. Приводятся данные, обосновывающие необходимость проведения технической инвентаризации определенных ОКС, и в этой связи предлагается классификация ОКС, включенных в систему городского землепользования, в отношении которых необходимо проведение технической инвентаризации. Выводы: 1) объекты капитального строительства (ОКС) различного функционального назначения включены в систему городского землепользования как основные элементы этой системы; 2) ретроспективный анализ развития системы технического и кадастрового учета позволил выделить пять хронологических этапов, характеризующихся различиями в принципах технического учета и инвентаризации, их объектах и методических подхо-

дах; 3) в целях развития системы городского землепользования и совершенствования информационного обеспечения принятия управленческих решений предложена классификация городских объектов, в основу которой положен принцип разделения ОКС и объектов городской инфраструктуры по правовой принадлежности и назначению.

**Keywords:** urban land use management, technical record-keeping, inventory, cadastral record-keeping.

According to modern urban economic concepts, the whole of city reserves (property and land) forms a territory – the foundation of urban land use. Proper record-keeping and evaluation are of great importance when using the reserves. The research target was a system of urban land use in general and two main measures of this system – record-keeping and inventory of capital construction objects. The research methodology consisted of the methods of analysis and synthesis, retrospective analysis and system approach elements. According to the system approach theory, the functioning of urban land use system is considered as a system of relations between the government agencies on the one hand and land users on the other hand; urban land use structure is improved in the process of the relationship development. Retrospective analysis of technical and cadastral system record-keeping development has revealed five chronological stages; each stage has its certain features. Along with the change of relations in the sphere of real estate, the change in the content of management activities in record-keeping, inventory and control of real estate turnover by government agencies is shown. The paper presents the data substantiating the need for technical inventory of certain capital construction objects and therefore proposes the classification of capital construction objects included in urban land-use system that require technical inventory. The following is concluded: 1) the objects of capital construction of different functional purpose are included in urban land use system as the basic elements of this system; 2) retrospective analysis of technical and cadastral system record-keeping development has re-

vealed five chronological stages; each stage is characterized by differences in the principles of record-keeping and inventory, the objects and methodological approaches; 3) In order to develop the system of urban land use and improve information support of

management decision-making, we propose the classification of urban objects based on the principle of division of capital construction objects and urban infrastructure facilities according to the property rights and purposes.

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

**Мерецкий Валерий Александрович**, к.б.н., доцент, каф. землеустройства, земельного и городского кадастра, Алтайский государственный аграрный университет. E-mail: TNZhgulina@yandex.ru.

**Кострицина Маргарита Николаевна**, к.с.-х.н., доцент, каф. землеустройства, земельного и городского кадастра, Алтайский государственный аграрный университет. E-mail: primarita@yandex.ru.

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

**Meretskiy Valeriy Aleksandrovich**, Cand. Bio. Sci., Assoc. Prof., Chair of Land Management, Land and Urban Cadaster, Altai State Agricultural University. E-mail: TNZhgulina@yandex.ru.

**Kostritsina Margarita Nikolayevna**, Cand. Bio. Sci., Assoc. Prof., Chair of Land Management, Land and Urban Cadaster, Altai State Agricultural University. E-mail: primarita@yandex.ru.

### Введение

Согласно современным урбэкономическим представлениям основу городской территории составляют экономические объекты двух типов: запасы и потоки. П.П. Макагонов отмечает, что «главные запасы в городе – это земля, недвижимость, интеллектуальный потенциал, численность населения и другое, а потоки – это скорость изменения запаса во времени, появляющаяся в процессе труда» [1].

Имеющиеся на территории муниципальных образований, в том числе и городов, запасы должны использоваться. Неиспользуемые запасы не только не увеличивают свою ценность, но и могут приобретать ее отрицательное значение (например, когда стоимость эксплуатации объектов недвижимости больше ее рыночной стоимости).

Для органов местного самоуправления не имеет значение правовая принадлежность запаса, расположенного на территории города, поскольку именно совокупность всех запасов города формирует территорию – основу системы городского землепользования.

В процессе использования запасов большое значение имеют их правильный учет и оценка. Изменения, происходящие в настоящее время в системах технического и кадастрового учета объектов недвижимости, не позволяет иметь полную уверенность в том, что главнейшие запасы любого муниципального образования – объекты недвижимости (или в терминах технической инвентаризации – объекты капитального строительства) – будут надлежащим образом учтены.

В связи с этим целью работы является изучение проблемных вопросов происходящей трансформации системы техниче-

ского учета и системы кадастрового учета, а также определение их места и значения при управлении городским землепользованием.

#### Задачи исследования:

1) рассмотреть общую схему функционирования системы городского землепользования и определить в ней место технического учета и инвентаризации объектов капитального строительства (далее – ОКС);

2) в исторической последовательности проанализировать изменения в системе технического учета и инвентаризации ОКС;

3) провести классификацию ОКС, в отношении которых технический учет и инвентаризация необходимы.

#### Объекты и методы

Объектом исследования послужила система городского землепользования в целом и два основных мероприятия этой системы – учет и инвентаризация ОКС.

Методологической базой исследования послужили методы анализа и синтеза, ретроспективный анализ и элементы системного подхода.

#### Результаты и их обсуждение

Городское экономическое пространство, объединенное общей территорией, представляет собой совокупность подсистем населения, землепользования, промышленности, инфраструктуры, рекреации, сельского хозяйства и других, а также подсистемы органов управления [2].

Согласно теории системного подхода [3], каждая из перечисленных подсистем отдельно может рассматриваться как система. В настоящих исследованиях подробнее будет рассмотрена система городского землепользования.

Функционирование системы городского землепользования в данном случае рассматривается как система отношений между органами управления, с одной стороны, и землепользователями – с другой, в процессе развития которых совершенствуется структура городского землепользования (рис. 1).

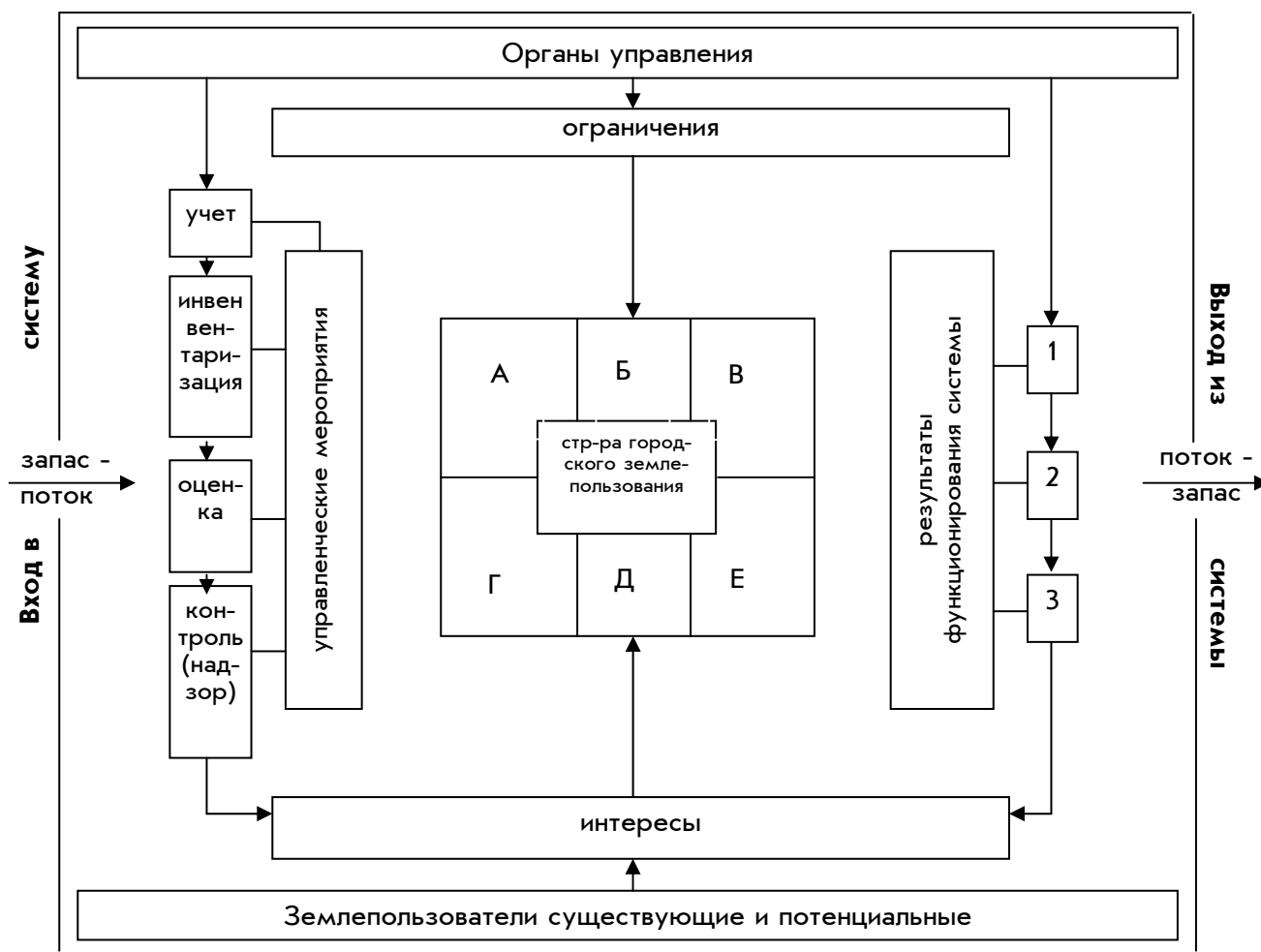
Использование городских территорий как совокупности объектов недвижимости и коммуникаций в историческом развитии постоянно претерпевало изменения в связи с научно-техническим прогрессом, социальными запросами и политическим укладом страны.

Последняя политическая реформа в России, произошедшая в 1991 г., положила начало активному развитию процесса приватизации, когда наряду с государственными, общенациональными интересами по отношению к недвижимости возникают частные коммерческие интересы юридических и физических лиц.

Вместе с изменением взаимоотношений в сфере недвижимости меняется содержание управленческих мероприятий по учету, инвентаризации и контролю за оборотом недвижимости со стороны властных органов. Изменения систем технического и кадастрового учета ОКС и явилось предметом исследования в работе [4].

Ретроспективный анализ развития систем технического и кадастрового учета, проведенный нами, позволил выделить пять хронологических этапов, каждому из которых свойственны определенные черты (табл.).

В начальный период становления рыночных отношений в России в основу системы технического учета и инвентаризации была положена советская модель. Устаревшая модель уже к началу приватизации потеряла свое основное предназначение, поскольку разгосударствление собственности проводилось без технического переучета и обязательной инвентаризации.



**Рис. 1. Обобщенная схема функционирования системы городского землепользования:**  
 А – селитебное землепользование; Б – промышленное землепользование;  
 В – рекреационное землепользование; Г – сельскохозяйственное землепользование;  
 Д – специальное и инфраструктурное землепользование; Е – другое землепользование;  
 1 – новая стоимость; 2 – инвестиционная привлекательность; 3 – экономический потенциал территории

*Хронологические этапы трансформации систем технического и кадастрового учета ОКС (1990-2017 гг.)*

Этап	Основные черты учета ОКС	Временной период, годы
Советская модель системы технического учета и инвентаризации ОКС	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обязательность технического учета ОКС во всех населенных пунктах;</li> <li>- всеобщий характер технической инвентаризации;</li> <li>- обязательность определения физического износа и инвентаризационной стоимости основных фондов;</li> <li>- информационное обеспечение органов статистики данными о техническом состоянии жилищного фонда;</li> <li>- хозрасчетный характер финансирования системы технического учета и инвентаризации</li> </ul>	1990-1992
Становление российской модели системы технического учета и инвентаризации ОКС	<ul style="list-style-type: none"> <li>- отсутствие обязательности технического учета при приватизации (смене собственника);</li> <li>- хозрасчетный характер финансирования системы технического учета и инвентаризации;</li> <li>- распад централизованной системы государственных учреждений, осуществляющих технический учет и инвентаризацию</li> </ul>	1992-1997
Развитие российской системы технического учета и инвентаризации ОКС	<ul style="list-style-type: none"> <li>- принятие ряда нормативно-правовых актов, закрепляющих обязательность технического учета и инвентаризации ОКС при их обороте;</li> <li>- возобновление системы государственных учреждений по техническому учету и инвентаризации;</li> <li>- создание региональной сети учреждений БТИ в большинстве субъектов РФ;</li> <li>- расширена сфера технической инвентаризации</li> </ul>	1998-2013
Становление системы государственного кадастрового учета зданий, строений, сооружений	<ul style="list-style-type: none"> <li>- законодательная отмена понятия технического учета и инвентаризации;</li> <li>- сохранение возможности технической инвентаризации только в отношении ОКС, относящихся к жилищному фонду;</li> <li>- введение системы ГКУ зданий, строений, сооружений;</li> <li>- обязательная подготовка технических планов кадастровыми инженерами</li> </ul>	2013-2016
Развитие системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости	<ul style="list-style-type: none"> <li>- законодательное совершенствование нормативно-правового обеспечения системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости;</li> <li>- изменение инструкционного обеспечения проведения работ по подготовке документов для государственного кадастрового учета объектов недвижимости и самой процедуры учета</li> </ul>	2017 – по настоящее время

В период 1992-1996 гг. практически полностью была разрушена система государственных учреждений технического учета, поскольку они были мало востребованы и не имели государственного финансирования, находясь на хозрасчете.

Только в 1998-2000 гг., на следующем этапе приватизации, государством была осознана острая необходимость в достоверных сведениях о техническом состоянии ОКС. В этой связи было принято Постановление Правительства РФ от 4 декабря 2000 г. № 921 «О государственном техническом учете и технической инвентаризации в Российской Федерации объектов капитального строительства», законодательно закрепившее обязательность проведения технического учета и инвентаризации, а также значительно расширившее сферу технической инвентаризации: наряду с жилым фондом стали инвентаризовать про-

мышленность, инженерные сети, объекты благоустройства.

Несмотря на положительные моменты возобновления государственной системы технического учета, уже к началу 2000-х годов стало понятно, что разобщение системы учета земель и строений не способно содержать объективную информацию, которую можно было бы использовать при управлении конкретной территорией.

Замена системы технического учета системой кадастрового учета ОКС, начатая в 2013 г. и окончательно оформившаяся к 2017 г., достигла основной цели своего введения – создание государственного кадастра недвижимости в котором хранятся сведения как о земельных участках, так и об ОКС.

Законодательно упразднив практически полностью систему технического учета и

инвентаризации, федеральные органы государственной власти, допускают возможность проведения технической инвентаризации, но только в отношении ОКС, относящихся к жилищному фонду [5]. Такая возможность закреплена пунктом 5 статьи 19 Жилищного кодекса Российской Федерации [6].

Несмотря на правовое упразднение системы технической инвентаризации ОКС, не относящихся к жилищному фонду, потребность в таких работах по-прежнему имеется. Так, анализ сайта РосТендер позволил выявить, что на территории Алтайского края из 120 тендеров, объявленных в 2016-2013 гг. на проведение кадастровых работ в отношении объектов недвижимости (в терминах технической инвентаризации – ОКС), приходится 50 тендеров на проведение только технической инвентаризации и 70 тендеров на проведение сначала технической инвентаризации, затем подготовки документов на государственный кадастровый учет. Среди заказчиков встречаются как коммерческие организации, так и федеральные и муниципальные учреждения, органы государственной власти и местного самоуправления [7].

Интерес к технической инвентаризации вызван в первую очередь тем, что собственники заинтересованы в получении актуальных и достоверных сведений о технических характеристиках ОКС, которые невозможно получить при составлении только технических планов. С позиции органов государственной власти и местного самоуправления актуальная информация, полученная в ходе технической инвентаризации, является основой для принятия обоснованных решений как в отношении ОКС, так и при принятии решений по развитию отдельных территорий.

Исходя из описанных выше условий нами предлагается следующая классификация ОКС, включенных в систему городского землепользования, в отношении которых необходимо проведение технической инвентаризации (рис. 2).

В основу предлагаемой классификации положен принцип разделения ОКС и объектов городской инфраструктуры по правовой принадлежности и назначению. Особое внимание в классификации уделено объектам муниципальной собственности, поскольку они являются социально значимыми и выступают основой для функционирования многих сфер экономики города.



**Рис. 2. Классификация ОКС, включенных в систему городского землепользования, в отношении которых необходимо проведение технической инвентаризации**

### Выводы

1. Объекты капитального строительства (ОКС) различного функционального назначения включены в систему городского землепользования как основные элементы этой системы. В процессе эксплуатации ОКС большое значение имеет их эффективный учет и инвентаризация, которые наряду с оценкой и контролем составляют систему управленческих мероприятий, результатом которых становятся новая стоимость недвижимости, инвестиционная привлекательность и повышение инвестиционного потенциала территорий.

2. Ретроспективный анализ развития системы технического и кадастрового учета позволил выделить пять хронологических этапов, характеризующихся различиями в принципах технического учета и инвентаризации, их объектах и методических подходах.

3. В целях развития системы городского землепользования и совершенствования информационного обеспечения принятия управленческих решений нами предложена классификация городских объектов, в отношении которых необходимо проведение технической инвентаризации. В основу предлагаемой классификации положен принцип разделения ОКС и объектов городской инфраструктуры по правовой принадлежности и назначению.

### Библиографический список

1. Макагонов П.П. Управление развитием городских территорий: учебное пособие. – М.: ИПКгосслужбы, 2001. – 351 с.
2. Теория экономики города / И.П. Ильина, В.С. Занадворов. – М.: Изд-кий дом ГУ-ВШЭ, 1999. – 174 с.
3. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. – М.: Мысль, 1978. – 272 с.
4. Жигулина Т.Н., Лучникова Н.М. Экономико-правовые аспекты регулирования кадастровой деятельности: учебное пособие. – Барнаул: ИП Колмогоров И.А., 2015. – 60 с.

5. Письмо Министерства экономического развития РФ от 22 февраля 2013 г. № Д23И-449 «О деятельности органов и организации по государственному техническому учету и технической инвентаризации объектов капитального строительства после 1 января 2013 г».

6. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ.

7. Ростендер. Тендеры Алтайского края. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rostender.info/region/altajskij-kraj?pg=1&kwd=%F2%E5%F5%D%E8%F7%E5%F1%EA%E0%FF%20%E8%ED%E2%E5%ED%F2%E0%F0%E8%E7%E0%F6%E8%FF> (дата обращения 20.01.2017).

### References

1. Makagonov P.P. Upravlenie razvitiem gorodskikh territoriy: uchebnoe posobie. – М.: ИПК gossluzhby, 2001. – 351 s.
2. Teoriya ekonomiki goroda / I.P. Ilina, V.S. Zanaadvorov. – М.: Izdatelskiy dom GU-VShE, 1999. – 174 s.
3. Uemov A.I. Sistemnyy podkhod i obshchaya teoriya sistem. – М.: Mysl, 1978. – 272 s.
4. Zhigulina T.N., Luchnikova N.M. Ekonomiko-pravovye aspekty regulirovaniya kadaastrovoy deyatelnosti: uchebnoe posobie. – Barnaul: IP Kolmogorov I.A., 2015. – 60 s.
5. Pismo Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF ot 22 fevralya 2013 g. № D23I-449 «O deyatelnosti organov i organizatsii po gosudarstvennomu tekhnicheskomu uchetu i tekhnicheskoy inventarizatsii obektov kapital'nogo stroitelstva posle 1 yanvarya 2013 g».
6. Zhilishchnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 29.12.2004 N 188-FZ.
7. Rostender. Tendery Altayskogo kraja. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://rostender.info/region/altajskij-kraj?pg=1&kwd=%F2%E5%F5%D%E8%F7%E5%F1%EA%E0%FF%20%E8%ED%E2%E5%ED%F2%E0%F0%E8%E7%E0%F6%E8%FF> (data obrashcheniya 20.01.2017).

