

Научная статья

Original article

УДК 332.2.021:63

doi: 10.55186/2413046X_2025_10_6_151

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В РОССИИ И
ЗАРУБЕЖОМ**

**DEVELOPMENT OF THE INFORMATION MANAGEMENT SYSTEM
FOR LAND RESOURCES IN RUSSIA AND ABROAD**



Берестова Мария Валерьевна, аспирант кафедры управления земельными ресурсами и объектами недвижимости, ФГБОУ ВО Государственный университет по землеустройству, Москва, E-mail: www.maschustik.ru@mail.ru

Berestova Maria Valeryevna, Postgraduate Student of the Department of Land Resources and Real Estate Management, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education for Land Management, Moscow, E-mail: www.maschustik.ru@mail.ru

Аннотация. История развития системы информационного обеспечения в сфере управления земельными ресурсами в Российской Федерации неразрывно взаимосвязана с историей землеустройства и земельного кадастра, включая процессы учета и регистрации земель. Каждый этап развития системы информационного обеспечения в сфере управления земельными ресурсами определялся социально-экономическими условиями и потребностями общества, как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах.

Abstract. The history of the development of the information support system in the field of land management in the Russian Federation is inextricably linked with the

history of land management and land cadastre, including the processes of accounting and registration of land. Each stage of the development of the information support system in the field of land management was determined by the socio-economic conditions and needs of society, both in the Russian Federation and in foreign countries.

Ключевые слова: земельный кадастр, информационное обеспечение, земли сельскохозяйственного назначения, история, управление земельными ресурсами

Keywords: land cadastre, information support, agricultural lands, history, land management

Введение. Экономическое развитие Российской Федерации стало определяющим условием того, что земельные отношения и управление земельными ресурсами стали ключевыми показателями. Данные преобразования стали возможными только благодаря тому, что «земля» стала рассматриваться как объект правоотношений и объект недвижимости, а не только в качестве средства производства, природного ресурса, территории и т.д. В системе управления земельными ресурсами ключевую роль занимает система информационного обеспечения управления такими ресурсами, которая способствует принятию эффективных управленческих решений. Этапы формирования информации о земельных ресурсах прошли длительный и сложный путь развития до появления современной системы информационной поддержки [6, 7].

Результаты исследований. Развитие системы информационного обеспечения управления земельными ресурсами в Российской Федерации исторически взаимосвязана с развитием землеустройства, системы земельного кадастра [7, 10].

В эпоху Киевской Руси началось формирование земельного кадастра. В IX веке можно найти первые упоминания о землеустройстве и учете

земель. В этот же период появились первые описания земель, принадлежащих церквям и монастырям. Сбор данных о земле в то время был обусловлен необходимостью налогообложения.

«Русская Правда», принятая Ярославом Мудрым в 1016 году, содержит первое упоминание о делении земель на виды угодий. Согласно этому документу виды угодий были дворовые, пахотные, пустопорожные и охотничьи. Но при этом в указанном документе не было разделения на типы почв, а межевые обозначения ограничивались такими элементами, как камни и деревья. На начальном этапе учета земель акцент делался на их использование, а не на характеристики почвы, способствующие более эффективному и рациональному использованию земельных участков [5].

В XII веке проводилась перепись земель с более детальной характеристикой, включая их качество и количество. Вместе с тем этот процесс являлся неоднородным и зависел от различных факторов, включая политическую обстановку и экономические условия. На развитие древнерусского кадастра существенно повлияло монгольское иго, которое устало свои условия в системе управления земельными ресурсами, в том числе сельскохозяйственными.

В XV веке под руководством великого князя Ивана III в России началось «собрание» земель. Этот этап оказался знаковым для формирования централизованного государства, поскольку был введен единый порядок описания и межевания земель для всех княжеств. Обозначенный порядок способствовал более четкой организации земельных ресурсов. Единицей измерения земель была — десятина, что позволило унифицировать подход к учету и управлению землями.

Вовремя феодальной раздробленности, когда ее сменяла централизованная власть, было проведено полное и систематизированное описание земель, которое содержало важные сведения о количестве земельных участков, их стоимости и о податном обложении.

Для оценки земель в качестве единицы использовалась соха, что способствовало появлению названию переписи — сошное письмо. Такая форма учета имела значительную роль в оборонной стратегии государства, а не только фискальные цели. В XV—XVI веках основными факторами для частных переписей земель являлись наделение военных земельными участками и необходимость приведения в соответствие вотчинных и поместных земель с обязанностями, возложенными на служилых людей. Почти все земли России были описаны при царе Иване Грозном, а некоторые земли даже несколько раз. Также при нем составлялись детальные планы землевладений, которые служили основой для оборота недвижимости, который происходили в крепостной форме [10].

В XVI веке в России возникла необходимость в систематизации и учете земельных участков, что привело к созданию специального учреждения, известного как Поместный приказ. Это учреждение стало центральным органом, который объединил все виды межевых, кадастровых и крепостных работ, связанных с землевладением. Важнейшей задачей Поместного приказа было создание подробных описаний земель, которые осуществлялись специальными должностными лицами, известными как писцы, дозорщики и мерщики.

В 1622 году был издан Писцовый наказ, который четко определил обязанности писцов. Их основная задача состояла в измерении различных типов земель, таких как перелог, пашни, леса, сенокосы и другие угодья. К некоторым неточностям в учете в те времена приводило приблизительное определение количества земельных участков. Земли классифицировались по качеству на четыре основные группы: добрые, средние, худые и очень худые на основании данных о урожайности, типах угодий и физических свойствах почвы.

Все сведения о земле фиксировались в специальных писцовых книгах, которые составлялись в двух экземплярах: один из них отправлялся в Москву

в Поместный приказ, а второй оставался для местных властей, а также имели статус юридического документа. При заполнении такого документа проводилась тщательная проверка прав на описываемые земли. Писцовые книги составлялись по всем населенным пунктам, что способствовало дополнительной организованности системы учета. Наряду с писцовыми книгами были другие виды книг, в частности, приправочные, окладные, строенные, нолевые, засечные, дозорные, отказные и вотчинные книги. Земли людей, находившихся на государственной службе, учитывались в окладных книгах. В процессе межевания составлялись нолевые книги, на основе которых позже появились межевые книги, представляющие собой документы, связанные с имуществом и содержащие подробные сведения о размерах и границах земельных участков. В документах, наряду с перечислением землевладений и землевладельцев, также давалось подробное описание межевых признаков, отделяющих друг от друга селения, деревни и пустоши [5].

Императрица Елизавета Петровна в 1752 году издала Манифест о межевании земель. В этом же году была создана особая комиссия для составления инструкции к данному межеванию, которая в своей работе руководствовалась статьями Уложения 1649 г., Писцового наказа 1684 г. В мае 1754 г. принимается «Инструкция межевщикам» [5, 8].

Первая в России топографическая и геодезическая съемка была проведена иностранными специалистами в Москве в 1734 году, при правлении Анна Иоанновна. Этот период характеризовался началом активного заимствования европейского опыта в различных областях, включая оценку стоимости земельных участков. В XVIII веке активно использовались методы, основанные на урожайности хлеба для пахотных земель.

В результате генерального межевания и специального межевания, проводимых в России в 1830-1850-х годах, сохранилось значительное

количество Межевых книг, которые стали важным источником информации о земельных участках, их границах и владельцах [10].

С 1893 года началось введение поземельных книг, которые содержали ключевые понятия, такие как собственник, права собственности, завещание, договор, сервитут, налог, стоимость объекта и регистрация. Кроме того, поземельные книги позволяли не только фиксировать права на землю, но и упрощали процессы купли-продажи, наследования и аренды земельных участков.

В период с 1890 по 1910 годы в России начали формироваться союзы собственников земли. В этот же период были приняты законы, регулирующие залог земли и мелиоративный кредит, что способствовало более эффективному использованию земельных ресурсов.

Закон «О землеустройстве», принятый в 1911 году предусматривал создание условий для более рационального использования земель, упорядочивал земельные отношения [6].

Первая мировая война и последующие революционные события стали серьезными препятствиями для развития кадастрового учета и регистрационных работ в России.

В 20-е годы XX века земельные реформы приобрели новые масштабы. Государство активно вмешивалось в земельные отношения, стремясь обеспечить перераспределение земельных ресурсов в соответствии с идеологиями новой власти [7]

После Октябрьской революции 1917 года в России произошли значительные изменения в земельных отношениях, которые стали основой новой аграрной политики. Важнейшим шагом в этом направлении стал Декрет о земле, принятый Советом Народных Комиссаров 26 октября 1917 года, ключевым аспектом которого было переход земли в достояние государства

с последующей безвозмездной передачей ее крестьянам. Местные

и центральные самоуправления заведовали распределением земель между трудящимися.

После принятого в 1919 году Положения о социалистическом землеустройстве и мер по переходу к социалистическому земледелию возникла потребность оценке земельных ресурсов, их систематическом учете, характеристиках. Документом, в которой вносились указанные сведения о земельных участках в тот период была землеотводная запись, которая подлежала обязательной регистрации.



Рисунок 1 – Сведения, содержащиеся в Землеотводной записи

Выдача сведений из указанного документа производилась по заявлению правообладателей земельных участков, что подчеркивало важность личной ответственности и участия граждан в процессе землеустройства.

Земельный кадастр на тот период объединял в себе все данные о количественном и качественном состоянии земельных участках и все регистрационные данные о лицах, владеющих землей. Также осуществлялось проведение съемок и обследований земельных участков, на указанные мероприятия выделялись средства из государственного бюджета.

В промежутке с 1935 по 1938 годы колхозам, которые представляли собой коллективные сельскохозяйственные предприятия, были выданы государственные акты, удостоверяющие их право на вечное пользование

землей. Это означало, что колхозы получили возможность использовать землю без ограничения сроков, что являлось важным шагом для развития сельского хозяйства в стране. Земельная шнуровая книга стала Кадастровым документом, который отражал информацию о землях, находившихся в пользовании колхозов. В административных районах велась Государственная земельная книга [5].

В связи с изданием постановления Совета Министров СССР от 31 декабря 1954 г. № 2529 ситуация с учетом земель претерпела изменения в 1954 году, поскольку указанный нормативно-правовой акт касался единого государственного учета земельного фонда в стране. Кроме того, им был введен обязательный учет наличия и распределения земель по различным категориям угодий и землепользователям [4].

На всей территории Советского Союза с 1955 года началась реализация этой системы, это означало, что в рамках единой общесоюзной системы были быть зарегистрированы все землепользования.

Земельный кодекс РСФСР, принятый 25 апреля 1991 года, стал важным этапом в истории земельных отношений в России, так как он узаконил частную собственность на землю и установил четкий механизм передачи земельных участков в собственность [1].

Система земельного кадастра в период с 1991 по 2001 годы начала автоматизироваться, что привело к упрощению процесса получения информации о землях, которые были предоставлены пользователям и владельцам. Важным аспектом этой автоматизации стало принятие новой системы распоряжения землей.

С началом «перестройки» изменения в земельном законодательстве открыли новые горизонты для развития частной собственности и предпринимательства в аграрном секторе, что, в свою очередь, способствовало формированию нового типа земельных отношений.

С переходом к рыночной экономике возникла необходимость в создании более прозрачной и эффективной системы учета земельных ресурсов. Важным шагом в этом направлении стало внедрение современных информационных технологий, которые позволили значительно ускорить процесс сбора и обработки данных о земельных участках. Автоматизация земельного кадастра дала возможность создавать электронные базы данных, что сделало доступ к информации о землях более удобным и быстрым. Это, в свою очередь, способствовало улучшению контроля за использованием земельных ресурсов и повышению эффективности их управления

С начала 2000 года в России началась реализация системы государственного земельного кадастра, что стало возможным благодаря внедрению обширного комплекса взаимосвязанных нормативных правовых актов и нормативно-технических документов. Ключевым документом в этой системе стал Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ, который был посвящен вопросам государственного земельного кадастра. Этот закон стал основополагающим, задающим рамки и принципы ведения кадастра, а также обозначившим основные цели и задачи [3].

С июля 2007 года государственный земельный кадастр был заменен на государственный кадастр недвижимости, который стал более комплексным инструментом, позволяющим вести учет всех видов недвижимости, что значительно упростило взаимодействие между различными государственными органами, а также улучшило доступ граждан к информации о недвижимости [9].

С 1 января 2017 г. в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в Российской Федерации появляется Единый государственный реестр недвижимости, который работает в настоящее время [2].

С учетом проведенных исследований основные этапы развития информационного обеспечения в сфере земельных отношений в России представлены на рисунке.

Этапы развития системы информационного обеспечения в сфере земельных отношений в России
1. первая перепись земли с подробной характеристикой (XII в.)
2. единый порядок описания и межевания земель всех княжеств (единица – десятина) (XV-XVI вв.)
3. описание земель со сошному письму (единица- соха), составлены планы землевладений (XV-XVI вв.)
4. поместный приказ (XVI в.)
5. писцовый приказ (1622 г.)
6. поземельная книга (1893 г.)
7. землеустроительные документы, землеотводная запись (1919 г.)
8. государственная запись землепользований (1922 г.)
9. земельный кадастр, в виде единой книги (1925 г.)
10. земельно-шнуровая книга, государственная земельная книга регистрации (1935-1938 гг.)
11. единый государственный учет земельного фонда СССР (1955 г.)
12. земельный кадастр, Земельная шнуровая книга, Государственная шнуровая книга (1969 г.)
13. государственный земельный кадастр, формы кадастровой документации: земельнокадастровая книга предприятия, организации и учреждения, государственная земельнокадастровая книга района (города); государственный земельный кадастр области, края, автономной и союзной республики; государственный земельный кадастр СССР (1977 г.)
14. государственный земельный кадастр представлял собой государственную многоцелевую, многоуровневую систему необходимой и достоверной информации о земле, обеспечивающей государственное управление земельными ресурсами в Российской Федерации; признание и удостоверение государством факта возникновения, существования или прекращения существования учетных объектов, т.е. юридически однородных земельных участков и территориальных зон. Объектом кадастрового учета являлся весь земельный фонд государства (1991 г.)
15. государственный кадастр недвижимости и единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (2007 г.)
16. единый государственный реестр недвижимости (2017 г.)
17. эксперимент по созданию Единого информационного ресурса о земле и недвижимости (2021 г.)
18. федеральная государственная географическая информационная система «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» (2022 г. – наст. время)

Рисунок 2 - Основные этапы развития информационного обеспечения в сфере земельных отношений в России

Следует отметить, что на влияние земельного кадастра в России оказало влияние развитие зарубежных кадастров, например, кадастров Швеции.

В Швеции функционирует система землеустроительных служб, основным элементом которой являются кадастровые документы, которые можно классифицировать на несколько категорий.

1) Кадастровая карта, отображающая каждую отдельную собственность, которая на основании законодательства Швеции может включать в себя несколько земельных участков.

2) Дежурная кадастровая карта, на которой представлено текущее состояние границ объектов учета в пределах конкретного учетного округа. Указанная карта служит важным источником информации для различных органов и граждан, так как она отображает актуальные данные о земельных участках и их границах [5].

Кадастровые документы также включают в себя информацию, касающуюся использования земельных участков. Содержание кадастра включает в себя все данные, относящиеся к реестру прав на землю. Обозначенные сведения представлены на рисунке.

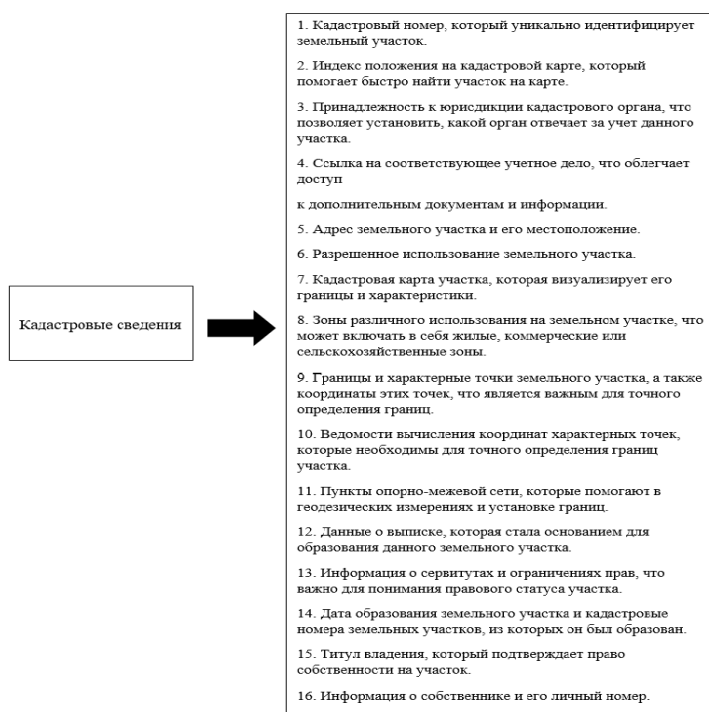


Рисунок 3 – Состав кадастровых сведений в Швеции

Личный номер в Швеции является уникальным идентификатором для всех граждан и организаций, поскольку он способствует оперативному получению доступа ко всем сведениям об определенном лице. Следует отметить, что все необходимые данные автоматизированы и доступны для служебного пользования, что значительно упрощает процесс получения информации для различных государственных органов и граждан. Особенности формирования недвижимости в Швеции также заслуживают

внимания. До недавнего времени земельный участок воспринимался как основной элемент недвижимости, однако с развитием законодательства и практики в сфере землеустройства, стали учитываться и другие аспекты, такие как права на землю, использование и управление ею.

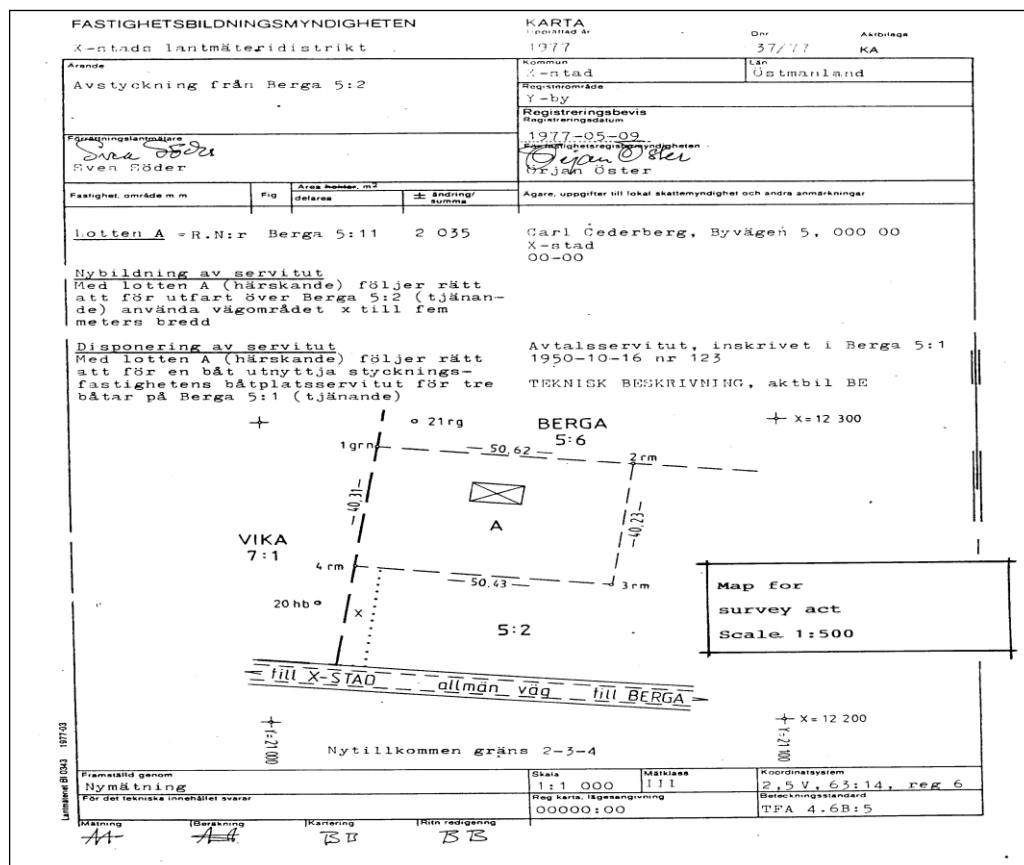


Рисунок 4 – Образец шведского кадастрового плана

Описание вышеуказанного земельного кадастра Швеции, само по себе, ассоциируется с существующим в нашей стране Единым государственным реестром недвижимости.

Две основные системы земельного реестра, которые объединены с реестром прав на землю функционируют в Китае. Первая из них предназначена для сельской местности, где существует возможность собственности на земельные участки, принадлежащие крестьянским хозяйствам. В рамках этой системы все строения, расположенные на таких участках, не подлежат отдельному учёту. Это означает, что всё, что находится на земельном участке, рассматривается как собственность

владельца этого участка. Для целей налогообложения не имеет значения, сколько и каких именно построек находится на крестьянских участках — всё это считается частью единого имущественного комплекса.

Вторая система охватывает городскую местность, где кадастровый учёт включает не только сам земельный участок, но и все строения, находящиеся на нём. Главной целью этой системы является защита жилищных прав граждан, что подчеркивает важность надлежащего учёта всех объектов недвижимости в городах [5].



Рисунок 5 – Образец графической части китайского проекта границ земельных участков

В настоящее время содержание кадастровых карт и реестров прав на землю в Китае продолжает совершенствоваться. Важно отметить, что внедрение ГИС-технологий и автоматизированного учёта играет ключевую роль в этом процессе. Они позволяют не только повысить точность и оперативность данных, но и значительно упростить доступ к информации для граждан и организаций. Таким образом, кадастровая система в Китае представляет собой сложный и многоуровневый механизм, который также имеет сходство с нашим ЕГРН в части ведения кадастрового учёта земель и регистрации прав на них. При этом необходимо отметить, что началом развития кадастровой системы Китая стал советский земельный кадастр.

Заключение. С учетом проведенных исследований целесообразно отметить, что наиболее полная информация о земельных ресурсах была сформирована в советский период, в частности в государственном земельном кадастре, а именно сведения об учете количества и качества земель, бонитировки почв и экономической оценки земель. Так, земельно-кадастровая книга предприятия, организации, учреждения содержала более достоверные сведения о состоянии земель. При этом ее форма, утвержденная в 1982 году, существует до настоящего времени. Следует обратить внимание, что до реализации проекта «ЛАРИС» информация о земельных ресурсах формировалась «снизу-вверх», т.е. от района к государству, а после наоборот. Результатом такого получения стала потеря более детальной информации о земельных ресурсах. При этом после реализации проекта «ЛАРИС» система ведения учета о земельных ресурсах и их характеристиках стала автоматизированной. В современной России происходит набор ранее утраченных сведений о земельных ресурсах с их подробной характеристикой, по аналогии с земельным кадастром советского времени. Необходимо отметить, что кадастровые системы, являющиеся основой развития системы информационного обеспечения управления земельными ресурсами и формировавшиеся как России, так и в зарубежных странах, представляют собой сложный и многоуровневый механизм, который сочетает в себе как традиционные методы учёта, так и современные технологии. Существующие различия в масштабах и технологиях составления кадастровых карт, подчеркивают необходимость дальнейшего развития и обмена опытом. Важно, чтобы все изменения и нововведения учитывали интересы различных категорий граждан и способствовали созданию более прозрачной и эффективной системы управления земельными ресурсами.

Список источников

1. Земельный кодекс Российской Федерации РСФСР от 25.04.1991 № 1103-1 (утратил силу) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.
2. Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218–ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.
3. Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» от 02.01.2000 № 28–ФЗ (утратил силу) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.
4. Постановление Совета Министров СССР «О едином государственном учете земельного фонда СССР» от 31.12.1954 № 2529 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.
5. Васильева, Н. В. Кадастровый учет и кадастровая оценка земель: учебное пособие для СПО / Н. В. Васильева., 2018. — 149 с. — (Серия: Профессиональное образование). — ISBN 978-5-9916-8668-6.
6. Варламов, А.А.: Управление земельными ресурсами. Учебные и методические пособия для студентов высш. Учебных заведений/ А.А. Варламов, А.А. Рассказова 2014.
7. Варламов, А.А. Земельный кадастр: Т.2. Управление земельными ресурсами. Учебники и учебные пособия для студентов высш. Учебных заведений/ А.А. Варламов, С.А. Гальченко [Текст]. - М.: КолосС, 2014. - 528с.
8. Основы кадастра: Территориальные информационные системы, М.: Академический Проект; Фонд «Мир2, 2012, 416 с.)
9. Барсукова Г. Н. Управление земельными ресурсами: учебник / Г. Н. Барсукова, Е. В. Яроцкая, К. А. Юрченко. – Краснодар: КубГАУ, 2021. – 288 с.
10. А. А. Варламов, В. Н. Хлыстун, С. А. Гальченко, М. М. Демидова История земельных отношений и землеустройства/Под ред. А. А. Варламова. — М.: Колос, 2000. — 336 с: ил. (Учебники и учеб. пособия для студентов высш. учеб. заведений). ISBN 5—10—003323—1

References

1. Zemel`ny`j kodeks Rossijskoj Federacii RSFSR ot 25.04.1991 № 1103-1 (utratil silu) [E`lektronny`j resurs] // Konsul`tantPlyus.
2. Federal`ny`j zakon «O gosudarstvennoj registracii nedvizhimosti» ot 13.07.2015 № 218–FZ [E`lektronny`j resurs] // Konsul`tantPlyus.
3. Federal`ny`j zakon «O gosudarstvennom zemel`nom kadastre» ot 02.01.2000 № 28–FZ (utratil silu) [E`lektronny`j resurs] // Konsul`tantPlyus.
4. Postanovlenie Soveta Ministrov SSSR «O edinom gosudarstvennom uchete zemel`nogo fonda SSSR» ot 31.12.1954 № 2529 [E`lektronny`j resurs] // Konsul`tantPlyus.
5. Vasil`eva, N. V. Kadastrovy`j uchet i kadaстровaya ocenka zemel`: uchebnoe posobie dlya SPO / N. V. Vasil`eva., 2018. — 149 s. — (Seriya: Professional`noe obrazovanie). — ISBN 978-5-9916-8668-6.
6. Varlamov, A.A.: Upravlenie zemel`ny`mi resursami. Uchebny`e i metodicheskie posobiya dlya studentov vy`ssh. Uchebny`x zavedenij/ A.A. Varlamov, A.A. Rasskazova 2014.
7. Varlamov, A.A. Zemel`ny`j kadastr: T.2. Upravlenie zemel`ny`mi resursami. Uchebniki i uchebny`e posobiya dlya studentov vy`ssh. Uchebny`x zavedenij/ A.A. Varlamov, S.A. Gal`chenko [Tekst]. - M.: KolosS, 2014. - 528s.
8. Osnovy` kadastra: Territorial`ny`e informacionny`e sistemy`, M.: Akademicheskij Proekt; Fond «Mir2, 2012, 416 s.)
9. Barsukova G. N. Upravlenie zemel`ny`mi resursami: uchebnik /. N. Barsukova, E. V. Yaroczkaya, K. A. Yurchenko. – Krasnodar: KubGAU, 2021. – 288 s.
10. A. A. Varlamov, V. N. Xly`stun, S. A. Gal`chenko, M. M. Demidova Istoriya zemel`ny`x otnoshenij i zemleustrojstva/Pod red. A. A. Varlamova. — M.: Kolos, 2000. — 336 s: il. (Uchebniki i ucheb. posobiya dlya studentov vy`ssh. ucheb. zavedenij). ISBN 5—10—003323—1

© Берестова М.В., 2025. Московский экономический журнал, 2025, № 6.