

Научная статья

Original article

УДК 330.111.62

doi: 10.55186/2413046X\_2025\_10\_4\_117

**СПЕЦИФИКА КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ  
АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ НА ТЕРРИТОРИИ НОВЫХ СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**SPECIFICS OF CADASTRAL ACTIVITY IN THE SPHERE OF  
HIGHWAYS ON THE TERRITORY OF NEW SUBJECTS OF THE  
RUSSIAN FEDERATION**



**Интересная Диана Дмитриевна**, ФГБОУ ВО Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, Санкт-Петербург, E-mail: [diana.interesnaya@gmail.com](mailto:diana.interesnaya@gmail.com)

**Соколов Вячеслав Вячеславович**, кандидат экономических наук, доцент кафедры геодезии, землеустройства и кадастра, ФГБОУ ВО Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, Санкт-Петербург, E-mail: [sokolovslava@mail.ru](mailto:sokolovslava@mail.ru)

**Intsiaresnaya Dziyana Dzmtrievna**, Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, Saint Petersburg, E-mail: [diana.interesnaya@gmail.com](mailto:diana.interesnaya@gmail.com)

**Sokolov Vyacheslav Vyacheslavovich**, Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of Geodesy, Land Management and Cadastre, Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, Saint Petersburg, E-mail: [sokolovslava@mail.ru](mailto:sokolovslava@mail.ru)

**Аннотация.** В статье приведены результаты исследований практики осуществления кадастровой деятельности в дорожной отрасли на территории

новых субъектов страны. Существующие и планируемые к строительству сети автомобильных дорог играют важнейшую роль в развитии любого современного государства. Для Российской Федерации, занимающей первое место в мире по протяженности, вопрос развития автодорожной сферы имеет особую значимость и касающиеся ее вопросы всегда на повестке дня. Все больше внимания необходимо уделять автодорожной отрасли в связи с расширением границ Российской Федерации, вследствие присоединения новых территорий. Это событие повлекло за собой реконструкцию старых объектов дорожной сети, их учет в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также строительство новых автомобильных путей. Развитие, содержание и качественное обслуживание дорожной сети повышает безопасность движения по автодороге, снижая риск дорожно-транспортных происшествий, обеспечивая понижение затрат на восстановление нарушенной инфраструктуры, уменьшая процент смертности в результате аварийных ситуаций, также, обеспечивает минимальное количество пробок и заторов на пути следования, уменьшает время нахождения в пути. Создание правильного, с точки зрения нормативных параметров, транспортно – логистического каркаса в новых регионах способно повысить уровень жизни граждан, увеличить пропускную способность и обеспечить связь новых регионов с основной частью Российской Федерации. В статье рассматривается адаптация системы кадастрового учета объектов недвижимости и принцип осуществления кадастровой деятельности на новых территориях. Также, приводится анализ теоретического законодательства, действующего на территории страны и отдельных нормативно-правовых актов новых субъектов, и его практического применения.

**Abstract.** The article presents the results of research into the practice of cadastral activity in the road sector in the territory of new subjects of the country. Existing and planned for construction highway networks play a crucial role in the

development of any modern state. For the Russian Federation, which occupies the first place in the world in terms of length, the issue of development of the road sector is of particular importance and the issues concerning it are always on the agenda. More and more attention should be paid to the road sector due to the expansion of the borders of the Russian Federation, due to the annexation of new territories. This event entailed the reconstruction of old road network facilities, their accounting in accordance with the legislation of the Russian Federation, as well as the construction of new roadways. The development, maintenance and quality service of the road network increases the safety of traffic on the highway, reducing the risk of road accidents, providing lower costs for the restoration of damaged infrastructure, reducing the percentage of mortality as a result of accidents, also, provides a minimum number of traffic jams and congestion on the way, reduces travel time. Creation of a correct, in terms of normative parameters, transportation and logistics framework in new regions can improve the standard of living of citizens, increase the carrying capacity and ensure the connection of new regions with the main part of the Russian Federation. The article considers the adaptation of the system of cadastral registration of real estate objects and the principle of cadastral activity in new territories. It also analyzes the theoretical legislation in force on the territory of the country and individual regulatory legal acts of the new subjects and their practical application.

**Ключевые слова:** автомобильная дорога, объект недвижимости, дорожная деятельность, полоса отвода, кадастровая деятельность, конструктивный элемент, проектная граница, миграция данных

**Keywords:** highway, real estate object, road activity, right-of-way, cadastral activity, structural element, design boundary, data migration

Транспортная безопасность новых регионов улучшается: развивается логистика, производится оптимизация путей - больше возможностей для граждан и стимуляция роста экономики. Правительство Российской

Федерации поставило задачу довести автодороги новых регионов до среднероссийских показателей к 2027 году.

В начале 2025 года протяженность дорог федерального значения составляла 66 213,1 километра, из них 1350 километров автодорог, отремонтированных на новых территориях, открыто движение по 18 мостам. Доля протяженности федеральных дорог, которые соответствуют нормативным требованиям, составляет 72,6% — это более 44 тысяч километров. Строительство и ремонтно-восстановительные работы будут продолжаться с намеченным Правительством планом.

Ежегодно ремонтные работы проводятся в отношении около 30 тысяч километров дорожной сети. До 2028 года запланировано строительство 6,1 тысячи километров автомобильных дорог. В бюджете страны на реализацию проектов в автодорожной сфере на 2024 – 2026 год заложено более 3,4 триллионов рублей. В 2024 году было заложено 1056,9 миллиардов рублей, на 2025 год – 1134, 9 миллиардов рублей, на 2026 год - 1313,1 миллиард рублей.

На территории новых субъектов - в Луганской Народной Республике, Донецкой Народной Республике, Херсонской и Запорожской областях – восстановлено около 4000 километров автомобильных дорог. До 2030 года запланировано восстановление 6000 километров автодорог. В приоритете находятся расширение дороги Р-280 «Новороссия», строительство обхода Мариуполя и создание транспортной развязки в Херсонской области, что поможет повысить пропускную способность.

### **Полномочия при управлении федеральным имуществом**

Согласно Положению о дорожном агентстве, Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) представляет собой федеральный орган исполнительной власти, который предоставляет государственные услуги и управляет государственным имуществом в области автотранспорта и дорожного хозяйства [5]. Этот орган уполномочен организовывать

использование автодорог и осуществлять дорожную деятельность в рамках своих полномочий. Росавтодор управляет федеральными автодорогами через сеть федеральных казенных учреждений (ФКУ). Данные учреждения занимаются строительством, ремонтом и содержанием дорог, обеспечивают безопасное и бесперебойное движение транспорта.

В структуре Росавтодора функции оперативного управления автодорогами федерального значения, которые расположены на новых территориях, закреплены за ФКУ Упрдор «Новороссия» и ФКУ Упрдор «Тамань».

В полномочия ФКУ входит заключение государственных контрактов на выполнение тех или иных работ, соответственно, выступая заказчиком таких работ.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 14 июня 2023 №983, в перечень дорог федерального значения, проходящих по территории новых субъектов, включены [6]:

- Р-280 «Новороссия» Ростов-На-Дону - Мариуполь - Мелитополь – Симферополь;
- Р-150 Белгород - Старобельск - Луганск - Донецк – Мариуполь;
- Р-260 Волгоград - Каменск-Шахтинский – Луганск;
- А-258 автомобильная дорога М-4 «Дон» - Кантемировка – Луганск.

### **Особенности регулирования отношений в сфере осуществления дорожной деятельности**

Согласно Постановлению Правительства от 04.05.2023 № 692 [7], с момента включения в перечень автодорог федерального или регионального значения, находящихся на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, допускается осуществление дорожной деятельности до момента регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки, предназначенные для размещения автодорог.

Эти положения позволили осуществлять дорожную деятельность без внесения сведений об объектах в Единый государственные реестр недвижимости (далее – ЕГРН), также без регистрации соответствующих прав.

То есть, вышеуказанный пункт Постановления предусматривает беспрепятственное передвижение по автодорогам, переходный период прав на которые еще не завершён, но имеется факт расположения таких дорог в юридически закреплённых границах Российской Федерации.

Положения данного Постановления могли бы упростить и ускорить процедуры кадастрового учета и регистрации прав. Но, опираясь на практический опыт, можно с уверенностью сказать о том, что филиалы Публично-правовой компании «Роскадастр» (далее – ППК «Роскадастр»), действующие на новых территориях и за которыми закреплено исключительное право выполнения кадастровых работ в границах новых территорий, данных положений не придерживаются.

В данный момент регистрация прав собственности Российской Федерации и постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки полос отвода производится с одновременной регистрацией соответствующих прав на автомобильные дороги. Для подачи заявления о государственной регистрации необходимы следующие документы, представленные в таблице 1

**Таблица 1. Перечень документов**

<b>Перечень документов для подачи заявления</b>	Технический план, подготовленный на основании декларации об объекте недвижимости
	Проект планировки территории и межевания территории, либо при их отсутствии – утвержденная схема расположения земельных участков на кадастровом плане территории

На практике филиалы ППК «Роскадастр» отказываются следовать положениям Постановления №692, ссылаясь на недоработанность описанного порядка, отсутствие опыта и неготовность программного комплекса [7].

На данный момент путем обсуждений и переговоров между заказчиками, соответственно – Федеральными казенными учреждениями, и исполнителями – ППК «Роскадастр», было принято решение, что технический план на объект капитального строительства подготавливается и подается после государственной регистрации земельных участков.

### Специфика кадастровой деятельности

Кадастровые работы в отношении таких объектов недвижимости, как автодороги, проводятся в следующем порядке, представленном на схеме 1.



Схема 1. Этапы кадастровых работ

Scheme 1: Stages of cadastral works

Во всех 4 новых субъектах Российской Федерации Указами глав субъектов было принято решение, что все кадастровые работы на

территориях должны проводиться силами сотрудников публично правовой компании «Роскадастр», например Указ № УГ-155/23 от 21.02.2023 года [8].

Осуществление работ, по подготовке проектных документов - решений, возложено на сторонние проектные организации, которые при подготовке таких документов сталкиваются как минимум с одной проблемой, являющейся особенностью новых территорий – недоступность сведений Единого государственного реестра недвижимости: границы, кадастровые номера и тд.

Недоступность сведений ЕГРН повлекла за собой ряд существенных сложностей:

1) Карта на портале Национальной системе пространственных данных (далее – НСПД) недоступна для общего пользования - даже сотрудники ППК «Роскадастр» необходимые для работы сведения заказывают в Росреестре по межведомственному взаимодействию (рисунок 1).

Конфиденциальность данной информации наблюдается не в первый раз и связана со сложившейся ситуацией в стране. Закрытость данных также была во времена расширения территории Российской Федерации в части Республики Крым.

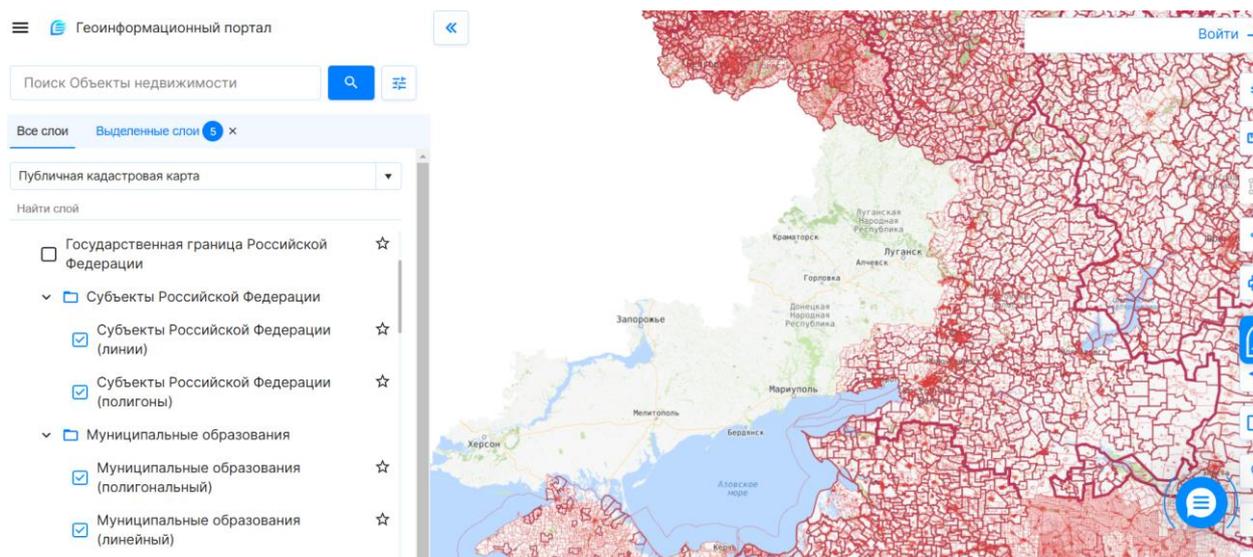


Рисунок 1. Участок карты на портале НСПД в районе новых территорий

Figure 1: Map section on the NSPD portal in the New Territories area

2) Отсутствие полного доступа к данным ЕГРН осложняет осуществление проектной деятельности, так как проектные границы объектов, даже нормативные по документации, могут существенно измениться из-за имеющихся данных на смежные объекты в ЕГРН.

3) Нет прозрачности работы ППК «Роскадастр» – границы корректируются работниками ППК, как аргумент приводится – «архивные сведения о земельных участках», «миграция сведений», «верификация сведений». В ряде случаев становится понятно, что все «миграции» и «верификации» проводятся по космоснимкам.

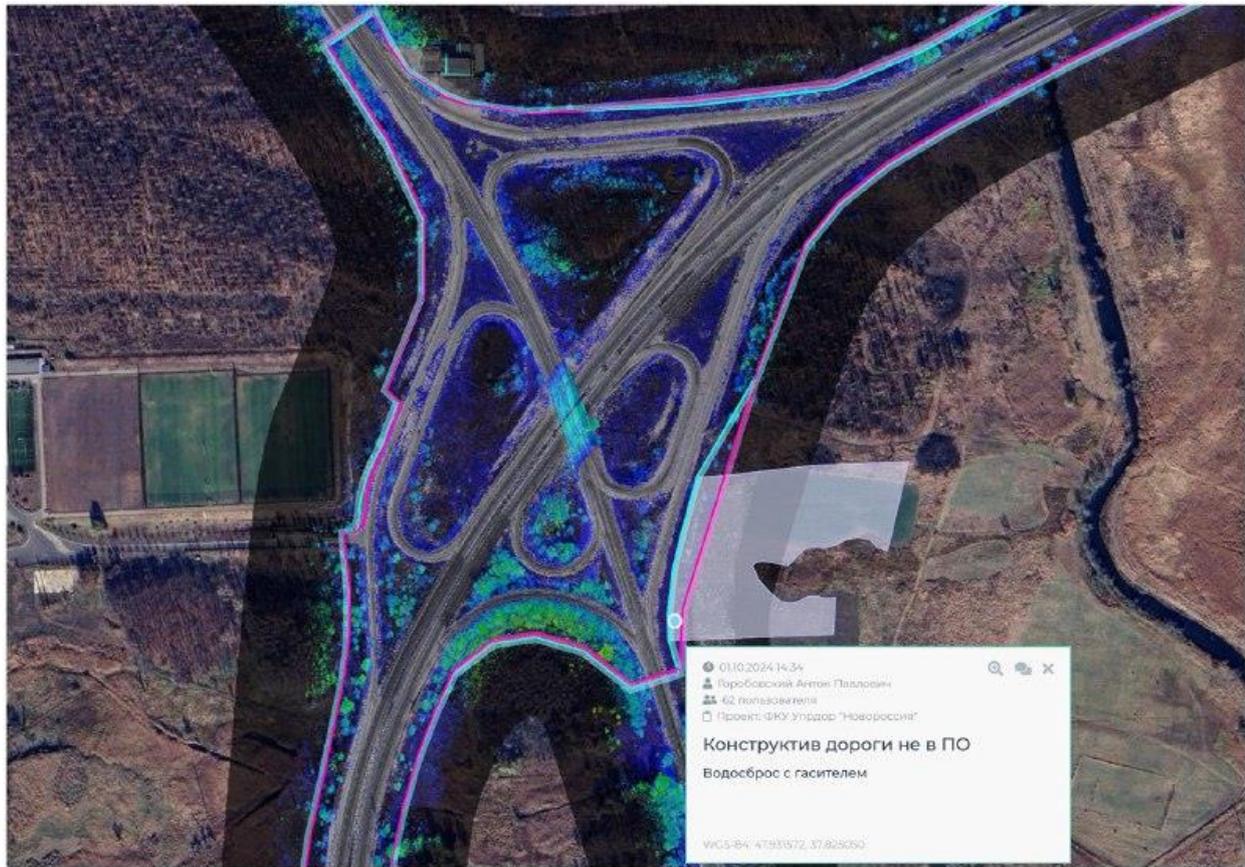


Рисунок 2. Проектные и фактические границы объекта

Figure 2: Design and actual site boundaries

На рисунке 2 показан пример работы с данными и процесса согласования границ. Разными линиями показаны границы: розовая линия – это граница,

согласованная проектом, голубая – граница, откорректированная ППК «Роскадастр».

Граница откорректирована ППК несмотря на то, что граница полосы отвода автомобильной дороги формировалась в связи с расположением в её границах конструктивных элементов дороги – водосброс с гасителем.

В данной ситуации – проведении СВО – традиционные методы обследования территории не применяются, выполняется мобильное лазерное сканирование и панорамная съемка.

Результаты мобильного лазерного сканирования (далее – МЛС) загружаются в геоинформационную систему и настраивается прозрачность на 60% — это позволяет смотреть результаты МЛС вместе с космоснимком и определять действительные границы объекты и корректность космоснимков.

На МЛС хорошо определяются объекты разной высотности, поэтому во многих случаях результаты МЛС даже более информативны чем АФС, так как можно определить заборы среди деревьев или газовые трубы, проложенные открытым способом, хорошо видны воздушные линии электроснабжения.

На результатах МЛС также делается топографическая съемка, которая также загружается в ГИС.

Итоговые границы полосы отвода существенно отличаются от проектных, и приемлемого результата приходится добиваться путем многих интеграций, согласований и корректировок.

Также, наряду с корректировкой границ, возникают следующие проблемы:

- уменьшение проектных площадей, в ряде случаев, которые могут различаться с нормативными;
- изменение местоположения объектов, предусмотренных при проведении проектных работ;
- потеря времени из-за доработки проекта;

- перераспределение денежных потоков на проект;
- потеря статуса компетентности в лице заказчика работ из-за постоянных изменений, связанных с секретностью данных Росреестра;
- сдвиг срока сдачи проекта, закрытие контракта (этапа контракта), либо выплата неустойки заказчику из-за постоянных корректировок и внесения изменений.

Решение данных проблем возможно осуществить через предоставление исключительно проектным организациям, осуществляющим работы на территории новых субъектов, без передачи данных третьим лицам, сведений ЕГРН в рамках государственного контракта или договора подряда.

Еще одной особенностью являются сроки работ – длительные сроки не только подготовки результатов работ – схем расположения, межевого плана, технического плана, но и длительные сроки проведения процедур кадастрового учета и регистрации прав (ГКУ и ГРП).

Например, нормативные сроки проведения ГКУ в Донецкой Республике – 14 рабочих дней. Правда, в большинстве случаев, учитывая важность объектов и выстроенные рабочие отношения с Роскадастром и Росреестром удаётся существенно сократить данные сроки.

Решение данной проблемы можно осуществить также через упрощенный порядок получения аттестата кадастрового инженера, для инженеров, состоящих в трудовых отношениях с ППК на территории субъектов, с последующим подтверждением квалификации. Данный вариант решения проблем позволит увеличить численность специалистов в области кадастра, что должно привести к сокращению сроков проведения кадастрового учета.

На данный момент при отсутствии квалификационного аттестата кадастрового инженера необходимо сдать экзамен, который подтверждает наличие знаний в области кадастра.

До 01.01.2026 года к сдаче теоретического экзамена, допускаются лица, постоянно проживающие в новых субъектах, состоящие в трудовых

отношениях с ППК «Роскадастр», со стажем работы не менее 2 лет по специальности в сфере кадастра, что приравнивается к периоду стажировки на должности помощника кадастрового инженера.

### **Перспективы и прогнозы**

На территории новых субъектов, согласно Указам Глав, внесение сведений в реестр происходит в массовом порядке посредством проведения комплексных кадастровых работ (далее – ККР), также в заявительном порядке – по заявлению заинтересованного лица. Проведение ККР позволяет уточнить границы объектов, актуализировать и упорядочить сведения ЕГРН, также исправить реестровые ошибки.

На территориях новых субъектов комплексные работы проводятся в течение 2-ух лет, начиная с 2023 года. К началу 2025 года в реестр внесены сведения более, чем о 1 000 000 объектов недвижимости - около 25% всех объектов ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областях.

Работы планируются проводить ещё в течении двух лет – 2025 и 2026 год. В связи с военным положением в стране, в частности на новых территориях, данные сроки могут быть незначительно скорректированы и сдвинуты.

По словам главы Росреестра Олега Скуфинского: «Целевая модель - до 2030 года, задача поставлена председателем Правительства»

Ускоренному внесению сведений способствует подписанный Главой ЛНР Указ, упрощающий процедуру ГКУ и ГРП, действует до 01.01.2028 года.

Согласно Указу, для постановки на ГКУ принимается техническая документация, оформленная до 01.01.2023 года.

Указ отменяет приостановление правовой экспертизы документов, когда в реестре недвижимости отсутствуют данные о границах земельных участков. Указом исключена проверка наличия межевых или технических планов для объектов недвижимости, которые уже были учтены, при внесении информации в реестр.

Опыт внесения сведений о ранее учтенных объектах в реестр в массовом и, одновременно, в заявительном порядке был применен в Республике Крым в период её вхождения в состав Российской Федерации.

С 2014 года владельцы начали процесс переоформления документов, в результате чего часть земельных участков и объектов капитального строительства была внесена с пометкой «ранее учтенный».

В 2016 году автоматически в реестр были добавлены данные о более чем 900 000 земельных участков на территории Республики Крым, которые ранее учитывались в соответствии с законодательством Украины. В начале 2017 года аналогичным образом был внесен значительный объем информации об объектах капитального строительства. После этих внесений возникла проблема дублирования данных о недвижимом имуществе.

В результате часть информации была зарегистрирована несколько раз — сначала по инициативе собственников, а затем автоматически при добавлении архивных данных, относящихся к временам Украины.

Земельные участки, сведения о которых была внесена автоматически, имели противоречия. Согласно данным реестра, участки с особой отметкой «граница земельного участка не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства» были зарегистрированы с координатами границ, большинстве случаев пересекающие или накладывающиеся на другие земельные участки. Это противоречит требованиям Земельного Кодекса и Федерального закона № 218 «О государственной регистрации недвижимости». [1, 10].

Таким образом, задача уточнения местоположения границ объектов стала более сложной для их владельцев, кадастровых инженеров, а также сотрудников Администраций и Государственного комитета по государственной регистрации и кадастру Республики Крым. В новых субъектах при внесении в ЕГРН информации о ранее учтенных объектах в массовом или заявительном порядке проводится проверка наличия записей о

таких объектах с целью исключения дублирующих записей, которые не подлежат внесению, однако возможно дополнение существующей записи сведениями из дублирующих данных.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что прозрачность ведения ЕГРН наступит не раньше 2030 года.

Несмотря на это, благодаря проведению комплексных кадастровых работ, а также проверке вносимых сведений по заявлению, у представителей ПКК появится более аргументированный ответ, чем «верификация данных» и т.д., при корректировке проектных границ объектов, подлежащих кадастровому учету.

#### **Список источников**

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2009 № 717 «О нормах отвода земель для размещения автомобильных дорог и (или) объектов дорожного сервиса».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2004 № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.06.2023 № 983 «О внесении изменений в перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения».
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2023 № 692 «Об утверждении особенностей регулирования отношений в сфере осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, а также особенностей государственной регистрации прав на земельные участки, предназначенные для размещения указанных автомобильных дорог».

8. Указ главы ЛНР от 21.02.2023 №УГ-155/23 «Об особенностях регулирования отношений по государственному кадастровому учету недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество на территории Луганской Народной Республики».
9. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221 «О кадастровой деятельности».
10. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218 «О государственной регистрации недвижимости».
11. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257 «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

### References

1. Zemel`ny`j kodeks Rossijskoj Federacii ot 25.10.2001.
2. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.11.1994.
3. Gradostroitel`ny`j kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.2004.
4. Postanovlenie Pravitel`stva Rossijskoj Federacii ot 02.09.2009 № 717 «O normax otvoda zemel` dlya razmeshheniya avtomobil`ny`x dorog i (ili) ob`ektov dorozhnogo servisa».
5. Postanovlenie Pravitel`stva Rossijskoj Federacii ot 23.07.2004 № 374 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Federal`nom dorozhnom agentstve».
6. Postanovlenie Pravitel`stva Rossijskoj Federacii ot 14.06.2023 № 983 «O vnesenii izmenenij v perechen` avtomobil`ny`x dorog obshhego pol`zovaniya federal`nogo znacheniya».
7. Postanovlenie Pravitel`stva Rossijskoj Federacii ot 04.05.2023 № 692 «Ob utverzhdenii osobnostej regulirovaniya otnoshenij v sfere osushhestvleniya dorozhnoj deyatel`nosti v otnoshenii avtomobil`ny`x dorog na territoriyax Doneczkoj Narodnoj Respubliki, Luganskoj Narodnoj Respubliki, Zaporozhskoj oblasti i Xersonskoj oblasti, a takzhe osobnostej gosudarstvennoj registracii prav na zemel`ny`e uchastki, prednaznachenny`e dlya razmeshheniya ukazanny`x avtomobil`ny`x dorog».

8. Ukaz glavy` LNR ot 21.02.2023 №UG-155/23 «Ob osobennostyax regulirovaniya otnoshenij po gosudarstvennomu kadaastrovomu uchetu nedvizhimogo imushhestva, gosudarstvennoj registracii prav na nedvizhimoe imushhestvo na territorii Luganskoj Narodnoj Respubliki».
9. Federal`ny`j zakon ot 24.07.2007 № 221 «O kadaastrovoj deyatel`nosti».
10. Federal`ny`j zakon ot 13.07.2015 № 218 «O gosudarstvennoj registracii nedvizhimosti».
11. Federal`ny`j zakon ot 08.11.2007 № 257 «Ob avtomobil`ny`x dorogax i o dorozhnoj deyatel`nosti v Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otdel`ny`e zakonodatel`ny`e akty` Rossijskoj Federacii».

© *Интересная Д.Д., Соколов В.В. 2025. Московский экономический журнал, 2025, № 4.*