Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2019. - № 3. - С. 5-9.

УДК 332

ПРОТИВОРЕЧИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ О ЗЕМЛЕ

IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION, WE MUST ELIMINATE THE CONTRADICTIONS OF STATE INFORMATION RESOURCES ABOUT THE LAND

Липски С.А.,
д-р экон. наук, зав. кафедрой земельного права,
Государственный университет по землеустройству, г. Москва
E-mail: lipski-sa@yandex.ru
Lipski S.A.

Аннотация. *Рассмотрено, насколько различаются в настоящее время данные разных государственных информационных систем, содержащих сведения о земельных ресурсах. Приведены примеры, когда такие различия стали проблемой и наносят ущерб интересам частных лиц, общества и государства. Отмечено, что для ее решения можно было бы использовать опыт середины 1990-х гг., когда для сохранения единообразия данных кадастрового учета была принята специальная федеральная целевая программа. Также потребуется соответствующая законотворческая работа.*

Ключевые слова: *информация о земле, кадастр, нарушение прав на землю, цифровизация, сопоставимость данных.*

Summary. *The article considers how now are different data of different state information systems containing information on land resources. The author gives examples where such differences have become a problem and harm the interests of individuals, society and the state. To solve the problem, we can use the experience of the mid-1990s, when a special Federal target program was adopted to preserve the uniformity of cadastral data. Appropriate legislative work will be required.*

Keywords: *land information, cadastre, land rights violations, digitalization, data comparability.*

Парламентская электронная библиотека http:\\bar.parliament.gov.ru\

Необходимым условием грамотного и обоснованного управления земельным фондом, налогообложения земельных участков, защиты и реализации прав граждан и юридических лиц на них, да, пожалуй, и их использования является наличие достоверной и объективной информации о земле. В советское и первое постсоветское время ее основным и достаточным источником был государственный земельный кадастр, который тогда определялся как совокупность достоверных и необходимых сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель и велся для обеспечения их рационального использования[1]. В кадастре содержались сведения о регистрации конкретных участков, результатах количественного, качественного учета и экономической оценки земель, а также бонитировке почв.

Коренное изменение земельных отношений и технических возможностей ведения кадастра в начале 1990-х гг. [8] было сопряжено с риском утраты единства и сопоставимости кадастровых данных. Тогда (в условиях недостаточности федерального земельного законодательства [11]) темпы земельных преобразований в регионах были различны, как и внедряемые на местах аппаратно-программные средства — местные руководители тогда пытались самостоятельно, часто с привлечением зарубежных партнеров, внедрять новые автоматизированные кадастровые технологии. При этом названные партнеры продвигали «свои», часто отличающиеся друг от друга разработки и технологические решения, что было чревато утратой единообразия не только мер по переходу к цифровым и иным новым для того времени методам работы с кадастровыми данными, но и самого кадастрового учета [7]. Поэтому для соблюдения единства технологии его ведения в 1996 г. была разработана и утверждена специальная федеральная целевая программа — «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра» (автор статьи участвовал в ее подготовке). Причем она предусматривала комплекс мер: 1) совершенствование соответствующей нормативной базы; 2) создание системы унитарных кадастровых предприятий; 3) разработку технологий и программных средств; 4) развертывание программно-технических комплексов; 5) интеграцию кадастра в единое для всей страны информационно-коммуникационное пространство и др. Такая комплексность тогда позволила в непростых условиях сохранить единство, сопоставимость и непротиворечивость данных о земельном фонде и конкретных земельных участках [6, с. 55–56].

Последующее же развитие кадастровых отношений привело к тому, что ряд угроз указанным выше единству, сопоставимости и непротиворечивости сведений все-таки реализовались. Так, в силу того, что земельный фонд (страны, региона, муниципалитета) не признан недвижимым имуществом, сведения о нем не нашли отражения в государственном кадастре недвижимости (далее — ГКН), который 10 лет назад пришел на смену земельному кадастру. Что касается учета земельных участков (они то — бесспорно, недвижимость), то в ГКН не отражался их состав по важнейшей учетной характеристике — по угодьям. Эти проблемные вопросы неоднократно обсуждались учеными и специалистами, как и вопрос об объединении ГКН с системой регистрации прав на недвижимость в единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) [1, 2, 12].

Но вплоть до 2017 г. вне акцентированного внимания был вопрос о том, сколько вообще в стране государственных (как федеральных, так и региональных) информационных систем содержат сведения о земле и совпадают ли они? Тогда наконец-то была признана проблема, связанная со «спорным» статусом земельных участков, примыкающих к землям лесного фонда. Все лесные участки в составе указанного фонда могут принадлежать только Российской Федерации, а точность границ лесных земель значительно ниже, чем установленная при межевании для земельных участков. Многие из смежных с лесным фондом участков уже давно были приватизированы, причем часть из них перешла к новым правообладателям по сделкам, которые подтверждены государственной регистрацией (как и наличие соответствующих прав). Но проблема заключалась как раз в том, что для учета лесных участков и их границ ведется специальный государственный лесной реестр (ГЛР). Данные же о включенных в него участках даже при отсутствии для них точных границ и наличии наложений на другие лесные или земельные участки зачастую переносились

[1] Утв. постановлением Совета министров СССР от 10.06.1977 № 501 «О порядке ведения государственного земельного кадастра» // СП СССР. — 1977. — № 19. — Ст. 119.

Парламентская электронная библиотека http:\\bar.parliament.gov.ru\

в ГКН (как «ранее учтенные»). Для оформления прав на лесные участки и их учета было достаточно их упрощенного (без точных границ) описания на основании данных лесоустройства. При этом большинство таких «ранее учтенных» лесных участков представляли собой огромные лесничества (площадью по несколько млн га), на территории которых оказались участки в составе садоводческих и дачных товариществ (а то и целиком такие товарищества). Соответственно такие участки приобрели статус лесных, а значит, стали федеральной собственностью.

В этой связи органы лесного хозяйства и управления имуществом обращались в суды с исками о том, что собственником таких участков является Российская Федерация, а не частное лицо (участок лесной, поэтому он может находиться только в федеральной собственности). Суды же в таких спорных случаях, когда сведения ГЛР и ГКН не совпадали, как правило, отдавали приоритет сведениям первого из них. Это приводило к тому, что в ряде случаев граждане утрачивали ранее уже подтвержденные государством права на их участки — суды аннулировании их права на садовые, огородные и дачные участки и даже принимали решения о сносе расположенных на них домов (ведь жилого дома не может быть в лесном фонде).

Например, Курский районный суд Курской области в 2016 г. удовлетворил иск территориального управления Росимущества к гражданину — собственнику нескольких участков о признании его права на них отсутствующим и снятии их с кадастрового учета (он был аннулирован — суд постановил, что их кадастровые номера ранее «присвоены некорректно»). Принятию такого решения не помешало даже то, что в ГКН они были учтены именно как земельные (не лесные) участки и что находились они на территории населенного пункта (где вообще не может быть земель лесного фонда), и что для них был установлен соответствующий вид разрешенного использования — для личного подсобного хозяйства. Причем все эти участки были приобретены двумя годами ранее по договорам у другого лица (с регистрацией возникшего у покупателя права собственности на них в ЕГРП)[2]. И такие судебные решения не единичны.

Следствием расхождения данных ГЛР и ЕГРН (ГКН) были: 1) многочисленные случаи пересечения (наложения) границ лесных и земельных участков (только в Московской области были выявлены почти 200 тыс. таких случаев); 2) невозможность обеспечить достоверность сведений ЕГРН, причем сомнение в гарантии зарегистрированных прав на смежные с лесными массивами земельные участки распространяется и на другие объекты недвижимости, это подрывает надежность всей системы государственной регистрации прав на недвижимость.

Для решения этих проблем в 2017 г. был принят специальный закон, который получил широкую известность как Закон о лесной амнистии[3], которым установлен приоритет сведений ЕГРН над данными ГЛР. Также он направлен на недопущение возникновения новых пересечений границ участков из-за неточного описания границ лесных участков — сведения о них больше не будут «автоматически» переноситься из ГЛР в ЕГРН. Кроме того, если информация о них, их границах и правах на них имеется в ЕГРН, то именно она является основанием для их учета в ГЛР.

Согласно данному Закону начата работа по устранению имеющихся несоответствий между ЕГРН и ГЛР, путем уточнения границ таких земельных участков, которые не являются лесными, но учтены в ГЛР как лесные, устранения реестровых ошибок в ЕГРН, возникших по причине воспроизведения в нем ошибочных сведений из ГЛР, а также снятия с кадастрового учета таких лесных участков, сведения о которых совпадают со сведениями ЕГРН об иных, уже учтенных лесных участках (это позволит устранить неоднократный учет одних и тех же участков) [4].

Казалось бы, Закон о лесной амнистии даже как временная (несистемная) мера позволит улучшить ситуацию. Но исключения спорных («неправильных») сведений только из ГЛР недостаточно. Вероятность утраты прав на земельные участки, конечно же, снизилась. Но,

[2] См. подробнее — определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.09.2017 № 1793-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина на нарушение его конституционных прав статьей 7 Лесного кодекса Российской Федерации.

[3] Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» // Рос. газ. — 2017. — 4 авг.

Парламентская электронная библиотека http:\\bar.parliament.gov.ru\

например, осталась без изменений ситуация, когда на земельном участке с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства», ранее учтенном как лесной (что исправлено данным Законом), по-прежнему нельзя осуществлять застройку. Дело в том, что прежние (неправильные) сведения оказались включенными не только в ГЛР, но и в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности.

Также можно привести пример значительного (на 17,4%) расхождения официальных данных разных ведомств о площади нарушенных земель. Так, из отчетности Росреестра следует, что общая по стране их площадь 2017 г. составила 1058,6 тыс. га [1, с. 39]. Тогда как по данным Росприроднадзора, который ведет их учет с 2013 г., она больше — 1242,4 тыс. га [9, с. 16][4].

В этой связи становится понятно, почему на встрече главы государства с руководством палат Федерального собрания и их комитетов, состоявшейся в конце 2018 г., обсуждался вопрос об отсутствии целостной и объективной информации о земле, а данные об одних и тех же земельных участках, содержащиеся в разных государственных информационных системах, порой разнятся[5].

Конечно, добиться уже в ближайшее время полной интеграции всех информационных систем о земле, которые ведутся разными ведомствами, вряд ли возможно. Но реалистично осуществить их инвентаризацию, выяснить степень их совпадения по целям, детализации информации, способам ее получения, обработки и предоставления, наконец, организован ли между ними информационный обмен.

Таких информационных (причем, общефедеральных) систем сейчас чуть ли не десяток: 1) ЕГРН; 2) ГЛР; 3) Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий (реестр ООПТ); 4) Федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП); 5) единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации (реестр ОКН); 6) Государственный водный реестр (ГВР); 7) Единый фонд геологической информации о недрах (ЕФГИН). В таблице приведены некоторые характеристики вышеназванных информационных ресурсов.

Также имеется информационная система о дальневосточных регионах («На Дальний Восток», но ее статус — общефедеральный), которая не просто содержит необходимые сведения о соответствующих участках, порядке и условиях их предоставления гражданам. Она еще является и механизмом взаимодействия между ними и соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления (заявление гражданин подает в форме электронного документа). Кроме того, выше уже была упомянута весьма специфичная система информации Росприроднадзора о нарушенных землях. Наконец, в настоящее время Минсельхозом России с использованием международной геодезической системы координат (WGS-84) создается единая информационная система федерального уровня о землях сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, ситуация с несопоставимостью данных государственных информационных систем, содержащих сведения о земле, становится похожей на первую половину 1990-х гг. Причем, если тогда была опасность утраты единообразного подхода между различными регионами, то сейчас это уже разные федеральные информационные ресурсы, использующие к тому же различные, несопоставимые системы координат (см. подробнее [2]). Причем по мере интеграции этих систем имеющиеся различия в подходах станут создавать еще больше проблем. Конечно, может быть и рано создавать прямо сейчас интегрированную систему, которая будет работать по принципу «одного окна», когда потребитель обращается к одному порталу и получает там все виды информации о конкретном земельном участке (в том числе исчерпывающий ответ о наличии препятствий для его застройки и иного использования, например там имеются культурные ценности и др.). Но противоречить друг другу (имеются указанные или еще какие-то ограничения или нет) государственные системы не должны. Возможно, при обеспечении этого следовало бы учесть опыт 20-летней давности, на который указано выше, тем более что прослеживается определенная аналогия (курс на цифровизацию, новый этап в межведомственном информационном обмене [10]).

[4] [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://rpn.gov.ru/opendata/7703381225-tprecultiv (дата обращения 02.02.2019).
[5] [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/59500 (дата обращения 02.02.2019).

Парламентская электронная библиотека http:\\bar.parliament.gov.ru\

Также следует принимать во внимание, что приведенные в таблице информационные системы ведутся во исполнение норм соответствующих (разных!) федеральных законов. Поэтому также потребуется непростая законотворческая работа (которая, впрочем, дано назрела и вне проблемы обеспечения сопоставимости данных этих систем [3]).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Варламов А.А.** Правовое обеспечение государственных информационных систем в сфере недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2010. — № 11. — С. 27–41.
2. **Варламов А.А., Гальченко С.А., Антропов Д.В.** Проблемы развития современных российских кадастровых систем в сфере недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2017. — № 6 (189). — С. 42–52.
3. **Волков С.Н., Липски С.А.** Совершенствование земельного законодательства — необходимое условие эффективного управления земельными ресурсами // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2018. — № 7 (162). — С. 5–10.
4. **Ганцева П.** Лесная амнистия: самозахват простят не всем // Владимирские ведомости — 2017 – 5 окт. — С. 9.
5. Государственные (национальные) доклады о состоянии и использовании земель Российской Федерации за 2016 год. — М.: Росреестр, 2017. — 220 с.
6. **Липски С.А.** Кадастр и оценка земель в системе земельных платежей: монография. — М.: ГУЗ 2001. — 95 с.
7. **Липски С.А.** Развитие кадастра и мониторинга земель // Аграрная наука. — 2001. — № 4. — С. 6–7.
8. **Липски С.А.** Управление землепользованием и развитие земельно-информационных систем // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. — 2002. — № 6. — С. 81–100.
9. О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2016 году. Ежегодный доклад по результатам мониторинга. — М.: Росинформагротех, 2018. — 328 с.
10. **Папаскири Т.В.** О концепции цифрового землеустройства // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2018. — № 11 (166). — С. 5–17.
11. Проблемы правового обеспечения земельных преобразований в постсоветской России: опыт, варианты и перспективы решения (к 30-летию образования кафедры земельного права): монография / Под ред. С.А. Липски. — М.: ГУЗ, 2016. — 300 с.
12. **Хлыстун В.Н.** Нужен ли стране земельный кадастр? // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2010. — № 7. — С. 34–36.

Парламентская электронная библиотека http:\\bar.parliament.gov.ru\