

УДК 621.878.2

С. И. ВАЛЮГО

ГОУ ВПО «Донецкий национальный технический университет»

ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА НА ТЕРРИТОРИИ ДНР

Аннотация. В статье определены проблемы, возникающие при ведении государственного земельного кадастра на современном этапе развития. Установлена необходимость проведения последовательного реформирования систем управления земельными ресурсами. Для определения возможности применения на территории Донецкой Народной Республики проанализированы четыре основных модели управления земельными ресурсами в зарубежных странах, использующих различные административные системы – наполеоновскую, немецкую, скандинавскую, англоязычную, а также рассмотрено формирование единой концепции кадастрового учета Российской Федерации. В работе указаны особенности ведения трехмерных систем регистрации кадастровых объектов отдельных государств. Выявлены недостатки внедрения трехмерного кадастра в уже существующие базы данных сведений о земельных участках. На основании рассмотренных подходов предложены пути решения некоторых проблем системы управления земельными ресурсами ДНР.

Ключевые слова: земельный кадастр, земельный участок, управление земельными ресурсами, права собственности, регистрационная система.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В настоящее время на территории Донецкой Народной Республики создание государственного земельного кадастра как системы сведений и документов о землях и земельных участках не завершено. Законодательное обеспечение его ведения практически отсутствует – существующего на данный момент Временного порядка ведения Государственного земельного кадастра и регистрации прав пользования земельными участками недостаточно для обеспечения должного функционирования кадастровой системы. Также используемая нормативно-правовая база не соответствует ситуации в регионе. Эти факторы, как и слабое развитие рынка земли, приводят к тому, что база кадастровых объектов не наполняется, а существующие сведения не всегда являются актуальными и достоверными. Поэтому необходимо проанализировать опыт ведения государственных кадастров зарубежными странами для выявления возможности его применения.

АНАЛИЗ ПОСЛЕДНИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Вопросам развития систем управления земельными ресурсами посвящены многочисленные исследования. Публикации [1, 2] проводят анализ зарубежного опыта ведения земельного кадастра. В работах определяются основные понятия кадастрового учета, а также рассматриваются различные системы управления земельными ресурсами, их общие черты и различия.

Авторами статьи [3] рассматриваются основные проблемы развития кадастровых систем (земель и недвижимости) в России в периоды с 2001 по 2008 год и с 2008 года по настоящее время. Анализируется организационная структура кадастрового производства, в частности, правовые, организационные и технологические проблемы, возникающие при ведении государственного кадастра недвижимости. Предлагаются рекомендации по решению выявленных проблем.

В [4–7, 9] описаны предпосылки перехода двумерного кадастра в трехмерный, рассмотрены преимущества и недостатки применения 3D кадастров относительно классической двумерной системы учета земель. Излагается опыт зарубежных стран в вопросах формирования трехмерной системы управления земельными ресурсами.

ЦЕЛЬ (ЗАДАЧИ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью данной работы является определение недостатков ведения государственного земельного кадастра на территории Донецкой Народной Республики, анализ подходов к управлению земельными ресурсами в зарубежных странах и формулирование предложений по устранению выявленных недостатков с учетом опыта других государств.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ ИССЛЕДОВАНИЯ

Земля – один из ценнейших ресурсов государства. Основой эффективного использования земельных ресурсов является государственный земельный кадастр – единая система сведений о землях. Влияние хорошо функционирующей кадастровой системы на развитие общества трудно переоценить, ведь рациональное и наиболее эффективное землепользование возможно лишь на основе полной информации о состоянии земель. Это фундаментальный компонент для достижения устойчивого экономического роста, стабилизации рынка земли и грамотного управления окружающей средой.

В настоящее время на территории Донецкой Народной Республики можно выделить следующие проблемы землепользования:

- слабо развитое законодательство в сфере ведения Государственного земельного кадастра;
- несвоевременность системы наполнения баз данных земельных ресурсов;
- отсутствие единой кадастровой базы данных;
- большое количество ошибок в уже существующей документации;
- несоответствие данных из разных систем управления земельными ресурсами;
- частое возникновение спорных ситуаций при регистрации земельных участков;
- сложность в регистрации нетипичных зданий (с подземными паркингами или нависающими конструкциями) из-за наложения контуров в проекции.

Ввиду существующих проблем, земельный кадастр требует своего развития для более полного удовлетворения потребностей общества. Государству необходима последовательная стратегия реформирования систем управления земельными ресурсами.

Анализируя подходы ведения государственных кадастров зарубежными странами, можно заключить, что различия созданных систем обусловлены историческими и экономическими особенностями развития государств, при этом существует несколько общих систем, используемых за рубежом [9].

В государствах южной, юго-западной и западной Европы (с т. н. наполеоновской административной системой) земельный кадастр тесно взаимодействует с реестром недвижимости. При этом информация четко разделена: в земельном кадастре содержатся только данные, необходимые для налогообложения; сведения о природных ресурсах собираются Министерствами сельского хозяйства и экономики; права собственности регистрируются в реестре недвижимости.

Страны центральной Европы, использующие немецкую административную систему, разделяют данные о земельных ресурсах на три подсистемы: кадастровую (документы, информация о регистрации собственности, кадастровые карты), топографо-геодезическую (документация по геодезической и топографической деятельности, касающаяся землеустройства или использования земельных ресурсов) и регистрационную (данные о соглашениях, договорах перехода права и других юридических актах, которые касаются прав на недвижимость и ограничений по ним). Среди особенностей немецкой системы управления земельными ресурсами можно выделить высокую точность определения геометрических размеров и границ земельных участков, четко проработанные процедуры ведения работ, обеспечение зарегистрированных прав и положения границ [2].

Скандинавские страны идентифицируют земельные участки как объекты недвижимости, зарегистрированные в реестре. Особенностью скандинавской системы учета земель является централизация реестра собственности. Всю страну охватывают крупномасштабные карты в единой системе координат, являющиеся основой системы регистрации прав собственности.

В англоязычных странах (Великобритания, США, Канада, часть штатов Австралии и др.) упор делается на развитие системы регистрации прав на земельные участки, кадастр содержит только картографическую информацию о границах участка и составе недвижимости. В отличие от европейских государств, где кадастровые системы используются для налогообложения, в Великобритании, например, больше внимания уделяется обеспечению гарантий прав собственности и прав пользования землей.

В Российской Федерации земельный кадастр существовал до 2008 года. Однако со вступлением в силу Закона «О государственном кадастре недвижимости» две учетные системы – Федеральное

агентство кадастра объектов недвижимости и Бюро технической инвентаризации – были объединены в одну [9]. Решение о ведении единого кадастра позволило создать правовую базу для государственного учета земельных ресурсов, определило понятие базы для налогообложения как процента от кадастровой стоимости земельного участка, а также устранило проблему несоответствия сведений о земельных участках, полученных из разных ведомств. При этом система разделяется на три составляющие: реестр объектов недвижимости, кадастровые дела и кадастровые карты – ведение кадастра в Российской Федерации преимущественно опирается на опыт Швеции.

Таким образом, в большинстве стран не существует отдельного земельного кадастра, он является частью общей регистрационной системы недвижимости, которая разделена на две части (рисунок). При этом связь между частями организовывается на основе земельного участка и имени собственника.



Рисунок – Модель регистрационной системы, используемой большинством государств.

Следует также отметить, что зарубежные страны давно ведут работы по созданию трехмерной модели регистрации кадастровых объектов, т. к. объекты недвижимости могут располагаться над земельными участками или под ними. Регистрация объектов по двумерным проекциям на земельные участки часто приводит к проблеме несоответствия границ. В разных странах существуют различные подходы к решению данного вопроса. Рассмотрим несколько из них.

Например, в Нидерландах кадастровой регистрации подлежат только земельные участки. Инфраструктура и сооружения под землей или над ее поверхностью не регистрируются непосредственно как объекты, однако их правовой статус можно узнать из прав, зарегистрированных на земельные участки. Объектами, вносимыми в трехмерный кадастр, являются сведения о земельных участках, зданиях, квартирах, подземных объектах, зарегистрированных правах, разрешенном использовании, площади, стоимости и других юридических аспектах.

Для внедрения 3D кадастра в Норвегии законодательство претерпело изменения: существующий кадастровый закон был дополнен, а в описание объекта в реестре была добавлена новая характеристика – расположение относительно земельного участка.

3D кадастр в Италии представлен как кадастр зданий, содержащий данные учета всех строений. При этом он существует параллельно с земельным кадастром.

Однако внедрение 3D кадастра в существующие базы данных не лишено недостатков. Ввиду изначальной разработки систем управления земельными ресурсами для двумерного пространства, некоторые государства столкнулись с технической невозможностью регистрации трехмерных объектов.

Австралийская система регистрации (штат Квинсленд) поддерживает 3D регистрацию. При этом участок регистрируется как «объемный участок», но информация о нем содержится в плане, а пространственные слои указаны как атрибуты. При этом база данных пространственных слоев существует отдельно от кадастровой.

Таким образом, внедрение систем трехмерного управления – длительный процесс, имеющий свои недостатки. Среди них можно выделить проблемы конвертации существующих систем в трехмерные модели, потребность в изменении законодательства, необходимость денежных вложений. Но вместе с тем трехмерный кадастр необходим для эффективного управления земельными ресурсами.

ВЫВОДЫ

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Имеющееся законодательство в сфере земельного кадастра нуждается в переработке и дополнениях. Деятельность по управлению земельными ресурсами должна опираться на нормативно-правовую базу, учитывающую особенности региона.

2. Существует потребность в заимствовании иностранного опыта ведения кадастрового учета. Рассмотренные модели систем управления земельными ресурсами подразумевают тесное взаимодействие земельного кадастра с реестром недвижимости. Такой подход применим для территории Донецкой Народной Республики. Обеспечение взаимодействия между тремя разрозненными системами учета (земельных участков, объектов капитального строительства, регистрации прав на недвижимое имущество) может стать важным направлением модернизации структур баз данных земельных ресурсов. Единая информационная система исключит дублирование и несоответствие сведений, полученных из разных ведомств, упростит нахождение и устранение ошибок регистрации, уменьшит количество возникающих споров.

3. Применение зарубежного опыта по внедрению 3D кадастра облегчит управление земельными ресурсами, упростит учет нетипичных зданий, надземных и подземных сооружений, коммуникаций. Для решения проблем хранения трехмерной информации необходимы правки в существующее законодательство, а также соответствующее программное обеспечение с возможностью хранения всех необходимых сведений о 3D объектах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анисимов, Д. А. Зарубежный опыт развития кадастрового учёта [Электронный ресурс] / Д. А. Анисимов, Н. Ю. Терентьева // Студенческий: электрон. научн. журн. – 2018. – № 9(29). – Режим доступа : <https://sibac.info/journal/student/29/105887>.
2. Направления развития кадастрово-регистрационных систем в свете лучших мировых практик: пример подземных объектов недвижимости [Текст] / В. Л. Беляев, В. М. Романов, И. И. Снежко // Геодезия и аэрофотосъемка. – 2018. – Т. 62. – № 5. – С. 536–544.
3. Варламов, А. А. Проблемы развития кадастровых систем в Российской Федерации. [Текст] / А. А. Варламов, Л. А. Гатаулина // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – № 11(146). – С. 72–86.
4. Колмакова, Е. А. Сравнительный анализ международной практики применения 3D-кадастра [Электронный ресурс] / Е. А. Колмакова, А. В. Стесева // Молодой ученый. – 2019. – № 4. – С. 44–46. – Режим доступа : <https://moluch.ru/archive/242/55852/>.
5. Oosterom, Peter Van Research and development in 3D cadastres [Текст] / Peter Van Oosterom // Computers, Environment and Urban Systems. – July 2013. – Volume 40. – P. 1–6.
6. 3D cadastre in the Netherlands: Developments and international applicability [Текст] / J. Stoter, H. Ploeger, P. van Oosterom // Computers, Environment and Urban Systems. – July 2013. – Volume 40. – P. 56–67.
7. Building a modern cadastre: legal issues in describing real property in 3D [Текст] / Jesper M. Paasch, Jenny Paulsson, Gerhard Navratil, Nikola Vučić, Dimitrios Kitsakis, Marcin Karabin, Mohamed El-Mekawy // Geodetskivestnik. – 2016. – Vol. 60 – No. 2. – P. 256–268.
8. О государственном кадастре недвижимости [Электронный ресурс] : федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ. – Электрон. дан. – Режим доступа : <https://rg.ru/2007/08/01/kadastr-doc.html>. – Загл. с экрана.
9. Репнина, Н. С. Трехмерный кадастр недвижимости [Текст] / Н. С. Репнина // Инновационная деятельность: теория и практика. – 2016. – № 8(4). – С. 19–23.

Получено 03.03.2019

С. І. ВАЛЮГО
ПРОБЛЕМИ ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ НА ТЕРИТОРІЇ ДНР
ДОНУ ВПО «Донецький національний технічний університет»

Анотація. У статті визначено проблеми, що виникають при веденні державного земельного кадастру на сучасному етапі розвитку. Встановлено необхідність проведення послідовного реформування систем управління земельними ресурсами. Для визначення можливості застосування на території Донецької Народної Республіки проаналізовано чотири основних моделі управління земельними ресурсами у зарубіжних країнах, що використовують різні адміністративні системи – наполеонівську, німецьку, скандинавську, англомовну, а також розглянуто формування єдиної концепції кадастрового обліку Російської Федерації. У роботі вказані особливості ведення тривимірних систем реєстрації кадастрових об'єктів окремих держав. Виявлені недоліки впровадження тривимірного кадастру у вже існуючі бази даних відомостей про земельні ділянки. На підставі розглянутих підходів запропоновані шляхи вирішення деяких проблем системи управління земельними ресурсами ДНР.

Ключові слова: земельний кадастр, земельна ділянка, управління земельними ресурсами, права власності, реєстраційна система.

SOFIYA VALIUGO
PROBLEMS OF LAND CADASTRE ON THE TERRITORY OF DPR
Donetsk National Technical University

Abstract. The article defines the problems arising in the conduct of the state land cadastre at the present stage of development. The need for a consistent reform of land management systems has been identified. To determine the possibility of application in the territory of the DPR, four main models of land management in foreign countries using different administrative systems – Napoleonic, German, Scandinavian, English – are analyzed, and the formation of a unified concept of cadastral registration of the Russian Federation is considered. The paper describes the features of three-dimensional systems of registration of cadastral objects of individual States. Identified deficiencies in the implementation of three-dimensional inventory of the existing databases of information about land. On the basis of the considered approaches, the ways of solving some problems of the DPR land resources management system are proposed.

Key words: land cadastre, land, land management, property rights, registration system.

Валуго Софія Ігоревна – асистент кафедри геоінформатики і геодезії ГОУ ВПО «Донецький національний технічний університет». Научні інтереси: фотограмметрія і дистанційне зондування; кадастр; комп'ютерна графіка в геодезії.

Валуго Софія Ігорівна – асистент кафедри геоінформатики і геодезії ДОНУ ВПО «Донецький національний технічний університет». Наукові інтереси: фотограмметрія та дистанційне зондування; кадастр; комп'ютерна графіка в геодезії.

Valiugo Sofiya – assistant, Geoinformatics and Geodesy Department, Donetsk National Technical University. Scientific interests: photogrammetry and remote sensing; cadastre; computer graphics in geodesy.