

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ГЕОПОРТАЛ — ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ СУБЪЕКТА РФ

П.В. Васюков (Министерство информационной политики и массовых коммуникаций Чувашской Республики, Чебоксары)

В 2012 г. окончил историко-географический факультет Чувашского государственного университета им. И.Н. Ульянова по специальности «география» с присвоением квалификации «магистр географии». После окончания университета работает в Министерстве информационной политики и массовых коммуникаций Чувашской Республики, в настоящее время — главный специалист-эксперт отдела внедрения геоинформационных технологий. Аспирант Института экологии и природопользования Казанского (Приволжского) федерального университета.

С.В. Васюков (Управление Росреестра по Чувашской Республике, Чебоксары)

В 2000 г. окончил Чувашский государственный университет по специальности «география», в 2003 г. — Московский университет потребительской кооперации по специальности «юриспруденция». С 2000 г. работал в Чувашском государственном университете, а с 2003 по 2005 г. — в Чувашском государственном институте инженерных изысканий. С 2011 г. работает в Управлении Росреестра по Чувашской Республике, в настоящее время — начальник отдела геодезии и картографии. Кандидат географических наук.

В.В. Сироткин (Институт экологии и природопользования Казанского (Приволжского) федерального университета)

В 1993 г. окончил Санкт-Петербургский государственный университет по специальности «агрохимик-почвовед». После окончания университета работал в Чувашском государственном университете. С 2007 г. работает в Институте экологии и природопользования Казанского (Приволжского) федерального университета, в настоящее время — заведующий кафедрой ландшафтной экологии. Доктор географических наук.

Термин «инфраструктура пространственных данных» (ИПД) относительно недавно появился в законодательстве Российской Федерации. Для большинства специалистов в области земельных отношений данное определение является весьма расплывчатым. В лучшем случае инфраструктура пространственных данных воспринимается как геоинформационная система (ГИС), с послойным наполнением тематической пространственной информацией. Данное представление неполное и не отражает всей сути термина и, соответственно, не позволяет оценить

перспективы использования ИПД для экономики, в целом, и для земельных ресурсов, в частности. Цель данной статьи — показать возможности управления земельно-правовыми отношениями, которые открываются с внедрением ИПД на уровне субъекта РФ.

Понятие ИПД введено в российское законодательство Распоряжением Правительства РФ от 21.08.2006 г. № 1157-р [1] и фактически является отправной точкой для начала работ по данному направлению. В Концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской

Федерации, утвержденной этим распоряжением, определяется понятие ИПД, а также цели, задачи, состав, структуру, основные принципы и направления работ в области создания и развития инфраструктуры пространственных данных РФ. Инфраструктура пространственных данных РФ — это территориально распределенная система сбора, обработки, хранения и предоставления потребителям пространственных данных. Следующим нормативно-правовым актом, затрагивающим создание ИПД, стал межведомственный приказ [2], утвердивший требования к

техническим и программным средствам ведения цифровой картографической основы (ЦКО) и схем территориального планирования РФ. Данный документ прямо адресует к распоряжению [1], указывая, что цифровая картографическая основа является схемой территориального планирования РФ и включает в свой состав, в том числе, базовые пространственные данные, созданные в соответствии с концепцией [1]. Приведенный тезис очень важен для понимания механизма управления земельными ресурсами субъекта РФ, о котором подробнее будет рассказано ниже. Приказ [2] определяет использование картографической основы фактически на всех уровнях государственной и муниципальной власти: от территории РФ, в целом, до отдельных объектов капитального строительства федерального значения. С точки зрения картографической составляющей ЦКО, если имеется фрагмент карты на уровне объектов капитального строительства, то технологически на нем будут отображаться все объекты капитального строительства, а не только федеральные. Приказ [2] важен еще и тем, что определяет масштабный ряд и виды базовых пространственных данных. Так, для территорий от уровня Российской Федерации до части Российской Федерации рекомендуются масштабы 1:2 500 000, 1:1 000 000 и 1:500 000, а для фрагментов карт, содержащих сведения о расположении отдельных объектов капитального строительства, — масштабы 1:5000, 1:2000, 1:1000 и 1:500. Кроме того, в приказе определены требования к техническим и программным средствам ведения слоев цифровой картографической основы, фактически определяя алгоритм построения данной системы.

Еще один важный документ, который открывает понимание ИПД как механизма управления территориями, — это Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 г. № 1815-р [3], которое определяет ИПД как компонент электронного правительства. Этот тезис раскрывает механизм реализации управленческой функции ИПД, а не просто информационного ресурса. Распоряжение [1] органично связано с Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р [4], определяющим развитие ИПД в числе приоритетных задач социально-экономического развития Российской Федерации. Если углубиться в механизм реализации концепции ИПД, то здесь также есть ряд значимых нормативно-правовых актов. Прежде всего, это Указ Президента РФ от 25.12.2008 г. № 1847 [5] и Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 г. № 457 [6]. Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденное [6], возлагает на Росреестр функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных РФ. Важно то, что в рамках одной службы аккумулируются функции создания, управления и ведения юридически значимых сведений о базовых пространственных данных всех уровней: от земельных участков и объектов капитального строительства до координатной системы отсчета РФ, пунктов государственных геодезических сетей, границ между субъектами РФ, муниципальными образованиями и населенными пунктами, государственной границы РФ. Перспективы раз-

вития ИПД в структуре Росреестра определены в Концепции развития отрасли геодезии и картографии до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 2378-р [7].

Имея базовый набор нормативных правовых актов на уровне Российской Федерации, можно выстроить систему управления земельными ресурсами на уровне субъекта РФ, используя концепцию ИПД. Прежде всего, необходимо позиционировать ИПД субъекта РФ как систему сбора, обработки, хранения и предоставления потребителям юридически значимых пространственных данных и принятия решений на основе этих данных. Применительно к отрасли земельных отношений данная система, на наш взгляд, могла бы выглядеть так, как представлено на рис. 1. В данной схеме ИПД субъекта РФ занимает центральное положение. Из ФГБУ «ФКП Росреестра» в ИПД в виде слоев в формате любой распространенной ГИС поступают следующие первичные сведения: о земельных участках, местоположении зданий и сооружений, границах зон с особыми условиями использования территорий, границах зон с особыми условиями использования территорий, покрытых лесом, границах поверхностных водных объектов, границах особо охраняемых природных территорий с пространственной привязкой в местной системе координат кадастрового округа. Причем эти сведения в ИПД должны направляться с определенной периодичностью для последующего анализа территориальных изменений. Остальные базовые пространственные данные поступают в ИПД в виде государственных цифровых топографических карт из Федерального картографо-геодезического фонда в соответствии с приказом Ми-

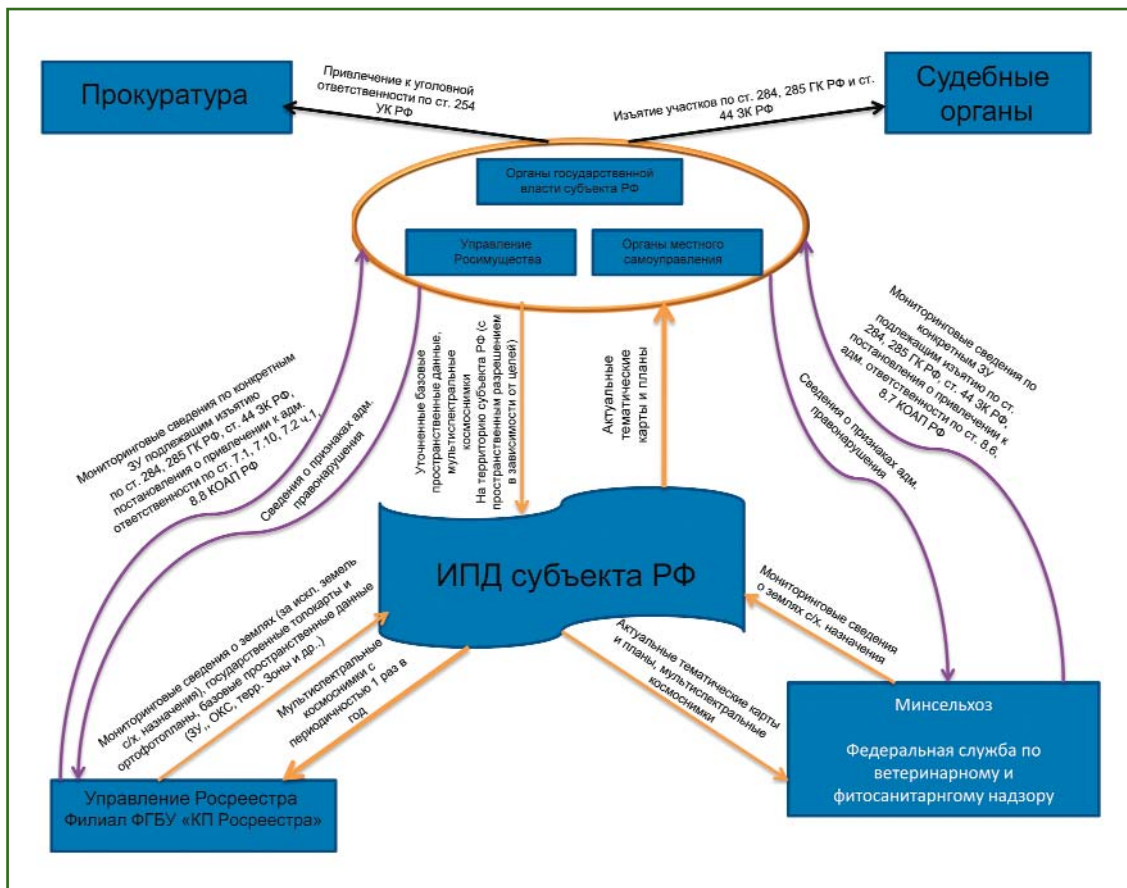


Рис. 1

Схема управления земельными ресурсами с использованием ИПД субъекта РФ

нэкономразвития России от 2 декабря 2011 г. № 706. Из государственных цифровых топографических карт в ИПД направляются следующие сведения: о координатной системе отсчета РФ, пунктах государственных геодезических сетей, границах между субъектами РФ, муниципальными образованиями и населенными пунктами, государственной границе РФ, границе единицы кадастрового деления, местоположении автомобильных дорог федерального, регионального, межмуниципального и местного значения, местоположении железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных станций, причалов, речных и морских портов, аэродромов и аэропортов, рельефе. Все выше обозначенные сведения о базовых прост-

ранственных данных являются основой для построения ИПД субъекта РФ и поставляются Росреестром.

Полные сведения о территориальном планировании субъекта РФ, согласно приказу [2] и ст. 7 Градостроительного кодекса РФ [8], направляют в ИПД органы государственной власти субъектов РФ в виде схем, имеющих пространственную привязку в местной системе координат кадастрового округа. Сведения о территориальном планировании муниципальных образований, согласно приказу [2] и ст. 8 Градостроительного кодекса РФ [8], в ИПД поступают от муниципальных образований в виде схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений и городских округов, с простран-

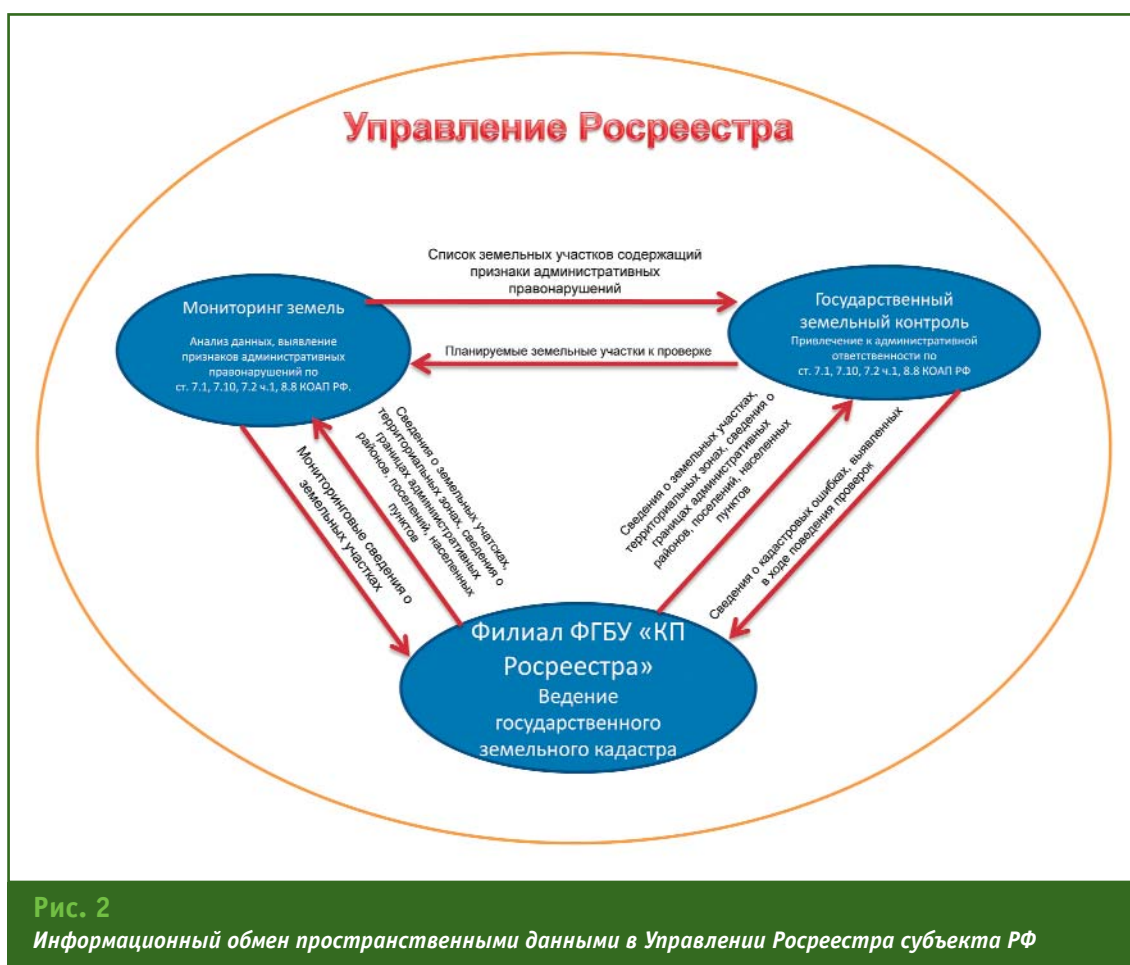
ственной привязкой в местной системе координат кадастрового округа. Отдельной строкой в этой системе проходят данные дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ). В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 28.07.2011 г. № 375 [9], фотопланы местности масштаба 1:5000, созданные на основе мультиспектральных снимков с разрешающей способностью 0,5 м, полученных с космических и (или) воздушных летательных аппаратов, должны обновляться не реже одного раза в три года, а снимки для этих фотопланов должны быть получены не позднее, чем за три года до их создания. Т. е. Росреестр в данных законодательных рамках не может являться поставщиком пространственной информации такого вида, так как периодич-

ность ее обновления не позволит получить достоверные сведения об использовании земельного участка для соответствующих целей в течение трех лет, как этого требует ст. 284 Гражданского кодекса РФ [10]. Следовательно, поставщиками этих данных должны быть органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления. По оперативности, охвату и информативности для данных целей наиболее подходят мультиспектральные космические снимки с различным пространственным разрешением. Причем органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления, чтобы исключить необоснованные расходы бюджетных средств, не должны дублировать заказы на космическую съемку с одинаковым пространственным разрешением

на одну и ту же территорию. Целесообразно, чтобы космические снимки с высоким пространственным разрешением в ИПД субъекта РФ заказывали органы местного самоуправления, а снимки среднего и низкого пространственного разрешения — органы государственной власти субъекта РФ. Это позволит исключить дублирование космических данных. Обновление пространственной информации, полученной на основе данных ДЗЗ, желательно осуществлять не реже 1 раза в год, в начале вегетационного периода для конкретной местности.

Отдельного рассмотрения заслуживает мониторинг земель как источник пространственной информации для ИПД субъекта РФ [11]. Информацию для мониторинга можно получать различными способами —

от осмотра земельных участков должностными лицами до сведений, поступающих от населения. Но основой для мониторинга земель должны быть данные ДЗЗ, размещаемые в ИПД субъекта РФ. Причем все данные, поступившие из других источников, должны проходить верификацию по данным ДЗЗ, с целью исключения субъективного фактора. Органы, ответственные за мониторинг земель (Управление Росреестра и орган, осуществляющий полномочия Минсельхоза России в субъекте РФ — рис. 1) должны контролировать фактическое использование земельных участков в соответствии с его категорией и разрешенным видом использования. Для этих целей необходимо применять специальные программные комплексы обработки данных ДЗЗ со стандартными алгорит-



мами анализа мультиспектральных космических снимков (дешифровочные признаки, вегетационные индексы, заранее сформированные библиотеки спектральных образов местности). На основе выявленных признаков административных правонарушений на земельных участках должны формироваться планы проверок юридических и физических лиц.

На рис. 2 приведена схема информационного взаимодействия по управлению земельными ресурсами, применительно к Управлению Росреестра субъекта РФ. Выполняя мониторинг земель, Управление Росреестра субъекта РФ аккумулирует имеющиеся сведения, в том числе из филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» субъекта РФ, по результатам проверки земельных участков по линии государственного земельного надзора на наличие признаков административных правонарушений, предусмотренных статьями 7.1, 7.10, 8.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях [12]. В свою очередь, государственный земельный надзор в случае выявления кадастровых ошибок в ходе проверочных мероприятий должен доводить уточненную информацию до филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» субъекта РФ, с целью исправления сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости. Данное звено является ключевым как в определении текущего состояния земельного участка с целью принятия управленческого решения о целесообразности использования земельного участка его правообладателем, так и при формировании доказательной базы для изъятия земельных участков. Сведения о результатах мониторинга конкретных земельных участков, подлежащих изъятию по ст. 284, 285 Гражданского кодекса РФ [10], ст. 44 Земель-

ного кодекса РФ [11], также как и вступившие в законную силу постановления о привлечении виновных лиц к административной ответственности по соответствующим составам Кодекса РФ об административных правонарушениях [12], передаются в органы государственной власти субъекта РФ, органы муниципальной власти и органы, связанные с Управлением Росимущества по субъекту РФ, для последующего изъятия земельных участков через суд.

Таким образом, механизм информационного взаимодействия в рамках ИПД субъекта РФ в рамках действующего законодательства уже позволяет достаточно эффективно управлять земельными ресурсами на территории субъекта РФ. Для осуществления подобного механизма в настоящее время существуют достаточно хорошо отработанные технические и программные решения. Они позволяют создавать геопорталы — информационные системы, интерфейс которых обеспечивает доступ через сеть Интернет к пространственно-распределенным данным [13]. Вопрос реализации, прежде всего, стоит в финансовой и организационной плоскости, причем, если финансовые издержки исчисляются несколькими десятками миллионов рублей и способны окупиться фактически через несколько лет, то организационные вопросы построения подобной системы сложны, и связаны с региональным законодательством и системой соглашений с федеральными органами государственной власти. Но при наличии политической воли руководства субъектов РФ эта проблема тоже преодолима.

▼ Список литературы

1. Распоряжение Правительства РФ от 21.08.2006 № 1157-р «О Концепции создания и развития ин-

фраструктуры пространственных данных Российской Федерации».

2. Приказ Минрегиона России, Минэкономразвития России и Федерального агентства геодезии и картографии от 01.08.2007 г. № 74/120/20-пр «Об утверждении требований к техническим и программным средствам ведения слоев цифровой картографической основы схем территориального планирования Российской Федерации».

3. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)».

4. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

5. Указ Президента РФ от 25.12.2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».

6. Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».

7. Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 2378-р «Об утверждении Концепции развития отрасли геодезии и картографии до 2020 года».

8. Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации».

9. Приказ Минэкономразвития России от 28.07.2011 г. № 375 «Об определении требований к картам и планам, являющимся картографической основой государственного кадастра недвижимости».

10. Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ «Гражданский кодекс РФ». Часть 1.

11. Федеральный закон от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ «Земельный кодекс Российской Федерации».

12. Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

13. Васюков П.В., Щербина С.В. Инфраструктура пространственных данных регионального уровня в Чувашской Республике // Геопрофи. — 2014. — № 2. — С. 11–15.