

ПЛАНЫ МАСШТАБОВ 1:10 000 И 1:25 000 ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА, ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА И МОНИТОРИНГА ЗЕМЕЛЬ

А.Ю. Константинов (ЦПИП «ВИСХАГИ-ЦЕНТР»)

В 1994 г. окончил факультет прикладной космонавтики МИИГАиК по специальности «прикладная космонавтика». После окончания института работал в ВИСХАГИ, в УФГП «Госземкадастръёмка», ДУФГП «Центрземкадастръёмка». С 2001 г. работает в ООО «ЦПИП «ВИСХАГИ-ЦЕНТР», в настоящее время — исполнительный директор. Кандидат технических наук.

История возникновения специализированных планов масштабов 1:10 000 и 1:25 000 для целей землеустройства и иных смежных отраслей народного хозяйства неразрывно связана с историей Всесоюзного института сельскохозяйственных аэрогеодезических изысканий (ВИСХАГИ). Она началась с хозрасчетного Управления сельскохозяйственной аэрофотосъемки «Сельхозаэрофотосъемка», организованного при Государст-

венном землеустроительном тресте постановлением коллегии Наркомзема РСФСР от 27 декабря 1931 г., утвержденным ЭКОСО РСФСР 26 мая 1932 г.

В 1920–1930-х гг. завершилась сплошная коллективизация на селе. Организация территории вновь создаваемых колхозов и совхозов вызвала острую необходимость в картографических материалах. Развернутые силами землеустроителей полевые работы под руководством «Госземтреста» не могли удовлетворить этих потребностей. Эту задачу, да еще в короткие сроки, можно было решить только с помощью аэрофотосъемки. В результате, в 1930–1940-х гг. произошло интенсивное становление и развитие технологий, производственной базы, целенаправленной подготовки кадрового состава и создание по стране сети специализированных предприятий.

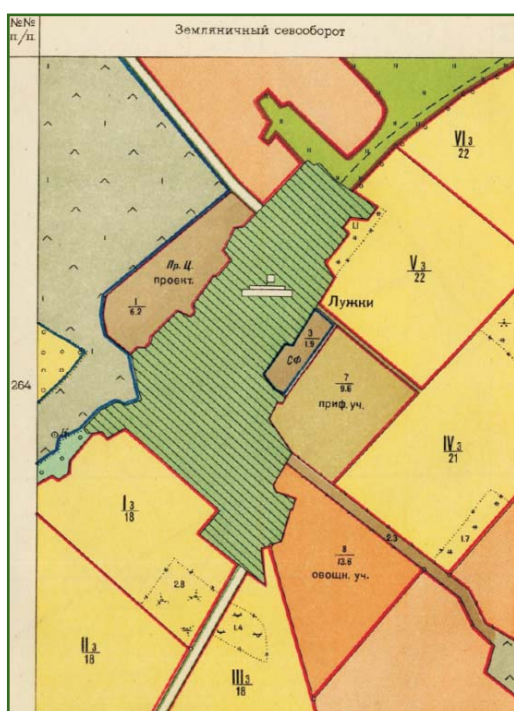
Картографической продукцией тех лет были контурные планы землепользований, изготовленные на основе плановой привязки аэрофотоснимков и так называемые «приближенно-ориентированные фотосхемы» землепользований, создаваемые в короткие сроки.

В связи с развертыванием в сельском хозяйстве мелиоративного строительства и благо-

устройства населенных пунктов, точность и состав изготавливаемых материалов уже не удовлетворял требованиям народного хозяйства. В середине 1960-х гг. был подготовлен ряд нормативных документов, устанавливающих технические требования к специализированным планам масштабов 1:10 000 и 1:25 000.

К наиболее значимым нормативным документам, созданным в то время, следует отнести условные знаки [1], разработанные институтом «Росгипрозем» (см. рисунок). Они были подготовлены на основе документа «Условные знаки для дешифрирования аэрофотоснимков и черчения фотопланов для целей сельского хозяйства в масштабах 1:10 000 и 1:25 000 (Д-13)», изданного «Сельхозаэрофотосъемка» в 1965 г.

В 1977 г. произошли изменения в технологии работ — перешли на новый комплект и вычерчивание картографической продукции в границах землепользований. Были разработаны технические указания и эталоны оформления документов полевых изыскательских работ. В результате были подготовлены новые и модернизированы старые нормативно-технические документы, регламентирующие состав требований к планам в том виде, в котором они существ-



Фрагмент документа «Условные знаки, применяемые при землеустройстве», 1966 г.

вуют в настоящее время.

Основным документом являлась инструкция [2], разработанная Главным управлением землепользования и землеустройства совместно с ВИСХАГИ и одобренная научно-техническим советом Министерства сельского хозяйства СССР в 1978 г. В 1988 г. были выпущены дополнения к ней [3], однако существенных изменений в сложившуюся картину они не внесли.

В развитие инструкции [2] ВИСХАГИ выпускает дополнительный внутриведомственный документ [4].

Благодаря мощной производственной базе, высококвалифицированному персоналу и качественной нормативно-технической документации в конце 1970–1980-х гг. центральное производство «ВИСХАГИ» и его филиалы полностью удовлетворяли потребность народного хозяйства и землеустройства в специализированных контурных планах масштабов 1:10 000 и 1:25 000.

Однако в 1990-х гг. в связи со сложной экономической обстановкой объем производства стал резко падать, и к концу XX века только центральный филиал ДУФГП «Центрземкадастр-съемка» сохранил некоторые объемы работ по составлению и обновлению специализированных контурных планов масштабов 1:10 000 и 1:25 000 для целей землеустройства. Но эти объемы были крайне незначительны и не превышали 2–3 районов центральных областей в год.

В 1999 г. в ДУФГП «Центрземкадастр-съемка» технологический цикл производства планов был полностью модернизирован, что позволило увеличить объемы работ до 10–15 районов в год.

К сожалению, в результате реорганизации дочерних предприятий структуры УФГП «Госземкадастр-съемка» (ВИСХАГИ) ДУФГП «Центрземкадастр-съем-

ка» было ликвидировано. Часть коллектива предприятия была рассредоточена по производственным отделам УФГП «Госземкадастр-съемка», другая — объединилась в рамках нового предприятия ООО «ЦПИП «ВИСХАГИ-ЦЕНТР».

ЦПИП «ВИСХАГИ-ЦЕНТР» продолжает работы по обновлению планов, но в течение последних шести лет работы проводятся эпизодически и на небольших площадях, в основном, в результате инвестиций отдельных муниципальных образований и крупных землепользователей. И это при наличии развитой нормативно-технической базы и организаций, способных на высоком профессиональном уровне создавать и обновлять планы масштабов 1:10 000 и 1:25 000 для целей землеустройства.

Трудно представить на современном этапе развития землеустройства и государственного кадастрового учета подразделения Роснедвижимости, где не используются планы масштабов 1:10 000 и 1:25 000 (если, конечно, речь не идет о населенных пунктах). Без них невозможно создание проектов перераспределения земель и внутрихозяйственного землеустройства. Это зачастую единственный материал, в котором установлены границы населенных пунктов, границы лесов, садовых товариществ и отводов дорог. При создании и внедрении автоматизированных систем государственного кадастрового учета возникла необходимость в картографическом материале как плановой основы для принятия решений и контроля. Только ранее созданные ВИСХАГИ планы смогли заполнить этот пробел. Для большинства землеустроителей в России это единственная (в полном смысле этого слова) рабочая дежурно-кадастровая карта, причем используются и востребованы эти планы как в электронном, так и в бумажном виде.

В чем же особенность данных планов и почему они так необходимы в землеустройстве? Главное — это то, что они создавались для целей землеустройства и самими землеустроителями. Десятилетиями на практике отрабатывались вид и начертание условных знаков, состав информации, степень условности и генерализации, учитывая мельчайшие особенности землеустройства России. Материалы формировались в том виде, в котором они наиболее востребованы при землеустройстве, кадастре и мониторинге земель.

Аналогом данных материалов могут являться топографические карты масштаба 1:10 000, и, созданные на их основе, специализированные карты с дополнительной нагрузкой для различных отраслей хозяйства [5, 6]. При этом сохраняются все требования как к топографической карте. Как следствие: секретность, система координат 1942 г., избыточный состав данных по топографическим объектам и недостаток информации по административным границам и границам землепользователей, а также многое другое практически не дает возможности использовать топографические карты для нужд землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель.

Таким образом, планы заменить нечем. Но современное развитие землеустройства предъявляет к планам ряд дополнительных требований. Количество землепользователей возросло в несколько сотен раз и уже недостаточно отразить на плане границы колхозов, лесхозов, садоводческих товариществ, полосы отвода дорог и границы населенных пунктов. Фермеры и выделившиеся дольщики, поля, находящиеся в аренде, собственности и постоянном бессрочном пользовании, охранные зоны и леса, многое и многое другое, что востребовано в настоящее время, но не

предусмотрено ни условными знаками, ни инструкциями, нуждаются в отображении на планах.

В результате, исходя из вышесказанного, сформировались следующие проблемы.

В большинстве случаев с середины 1980-х гг. планы масштабов 1:10 000 и 1:25 000 для целей землеустройства производства ВИСХАГИ не обновляются и не создаются заново. Они крайне устарели, и через несколько лет говорить об их обновлении будет бессмысленно, так как обновлять будет уже нечего. Заменить их тоже нечем, что, естественно, скажется на качестве и землеустройства, и земельного кадастра в целом. Кроме того, отсутствие данных материалов ведет к увеличению затрат при землеустроительных работах, что, в первую очередь, ложится дополнительными затратами на землепользователей.

Планы морально устарели, нормативно-техническая документация не отражает развития землеустройства на данный момент и не соответствует уровню научно-технического прогресса (современным требованиям, предъявляемым к цифровой картографической продукции и геопространственным данным).

Но этим список проблем не ограничивается. Практически отсутствует система хранения существующих планов. Официально фондодержателем являются ФГУП «Госземкадастръёмка» (ВИСХАГИ) и подразделения Роснедвижимости. Реальная же картина совершенно другая — материалы в большинстве случаев хранятся только в районных подразделениях Роснедвижимости, причем по-разному: на жесткой основе и на бумаге, и скорее как исключение, в растровом виде. Но, если хранение происходит в растровом виде, то зачастую материалы плохо отсканированы и некачественно обработаны. Встречается путаница с годами обновления, на-

пример, когда среди материалов 1992 г. попадает часть материалов 1980 г. Каких-то планшетов не хватает, а встречаются районы, где планы совсем отсутствуют.

В заключение, хотелось бы отметить, что безвыходных ситуаций не существует (по крайней мере, всегда можно создать все заново), и на данный момент современного развития землеустройства в России видятся следующие пути решения сложившихся проблем.

1. Восстановление госзаказа на создание и обновление планов масштабов 1:10 000 и 1:25 000 для целей землеустройства и аналогичного госзаказа на модернизацию нормативно-технической базы. Выполнение фондодержателем функций по хранению и предоставлению пользователям, а главное, по сбору, обработке и поддержанию материала в состоянии, предусмотренном нормативными документами.

2. Предоставление функций фондодержателя организациям, желающим выполнять обновление и создавать новые материалы за счет собственных средств или с частичным использованием государственных средств. Естественно, у этих организаций должна быть возможность окупать затраты по обновлению материалов и по содержанию фондов. Это возможно на основе коммерческого предоставления услуг всем желающим и свободной (в рамках соблюдения требований действующего законодательства) продажи планов и их производных, выполнение иных работ с их использованием. Причем фондодержатель должен быть альтернативным государственному, чтобы у потребителя имелся выбор как по цене и составу услуг, так и по наличию материала. Модернизация нормативно-технической базы также может проводиться по инициативе или с участием подобных фондо-

держателей в рамках создаваемых саморегулируемых организаций или некоммерческих партнерств.

В заключение, хотелось бы отметить, что для российского землеустройства потеря таких, исторически сложившихся, привычных и крайне необходимых материалов, как планы масштабов 1:10 000 и 1:25 000 для целей землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель, будет большой утратой.

▼ Список литературы

1. Условные знаки, применяемые при землеустройстве. — М.: Росгипрозем, 1966.
2. Инструкция по дешифрированию аэрофотоснимков и фотопланов в масштабах 1:10 000 и 1:25 000 для целей землеустройства государственного учета земель и земельного кадастра. — М.: Узгипрозем, ВИСХАГИ, 1978.
3. Дополнения и изменения к условным знакам по дешифрированию аэрофотоснимков и фотопланов в масштабах 1:10 000 и 1:25 000 для целей землеустройства государственного учета земель и земельного кадастра. — М.: ВИСХАГИ, 1988.
4. Эталоны для определения категорий трудности по составлению и вычеркиванию контурных планов в масштабах 1:10 000 и 1:25 000 при сельскохозяйственных аэрофотогеодезических изысканиях. — М.: ВИСХАГИ, 1976.
5. Условные знаки для топографической карты масштаба 1:10 000. — М.: Недра, ГУГиК, 1977.
6. Инструкция по топографическим съемкам в масштабах 1:10 000 и 1:25 000 Полевые работы. — М.: Недра, ГУГиК, 1978.

RESUME

A historical review is given for the origin of specialized plans for the land use application. These plans' role and significance for solving urgent land use tasks is outlined. The author offers to restore the government contract for the creation and updatment of the landuse plans as well as to render functions of the fundholder to the relevant institutions.