МЕЛИОРАЦИЯ, РЕКУЛЬТИВАЦИЯ И ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ

MELIORATION, RECULTIVATION AND LAND PROTECTION

УДК 332.363

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2019-3-2-86-94>

Совершенствование системы территориального планирования на основе интеграции информационных ресурсов

К. В. Тихонова, Е. О. Калиниченко, Д. В. Бурдова

Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Improving spatial planning system based on the integration of information resources

K. V. Tikhonova, E. O. Kalinichenko, D. V. Burdova

Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

Единый государственный реестр недвижимости как современный информационный ресурс Российской Федерации о недвижимом имуществе в течение последних лет постоянно совершенствуется и унифицируется. Полнота сведений ЕГРН является важнейшим фактором в установлении, изменении или прекращении прав на недвижимое имущество, формировании налогооблагаемой базы, а также в информационном обеспечении сделок с недвижимым имуществом. Однако сведений, вносимых в ЕГРН в результате учетно-регистрационных действий, недостаточно для его эффективного функционирования. Данная проблема обуславливает актуальность интеграции ЕГРН с иными информационными ресурсами, в частности с информационными системами обеспечения градостроительной деятельности.

Ключевые слова: Единый государственный реестр недвижимости, информационные системы обеспечения градостроительной деятельности, информационные системы, зоны с особыми условиями использования территории, интеграция ФГИС ЕГРН и ИСОГД, информационное взаимодействие, градостроительная документация, кадастровая документация.

Unified State Register of real estate as a modern informational resource of the Russian Federation has been constantly improved and unified in recent years. USRRE information completeness is the most important factor in establishment, modification or termination of rights to immovable property and formation of tax base, as well as in the information support of real estate transactions. However, the information which enters the USRRE, as the result of accounting and registration activities, is undersufficient for its effective functioning. This problem causes the relevance of USRRE integration with other information resources, such as information systems of town-planning activity.

Keywords: Unified State Register of Real Estate, Information systems for urban development, information systems, and zones with special conditions of territory use, integration and FGIS USRRE ISOGD, communication, urban planning documentation, cadastral documentation.

Образец для цитирования: Тихонова, К. В. Совершенствование системы территориального планирования на основе интеграции информационных ресурсов / К. В. Тихонова, А. О. Калинин, Д. В. Бурдова // Экономика и экология территориальных образований. — 2019. — Т. , № 2. — С. 86–94. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2019-3-2-86-94>

For citation: K. V. Tikhonova, A. O. Kalinichenko, D. V. Burdova. Improving spatial planning system based on the integration of information resources. Economy and ecology of territorial formations, 2019, № 2, pp. 86–94. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2019-3-86-94>

Введение. С момента вступления в силу Федерального закона №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» сведения о характеристиках объектов недвижимости, поставленных на кадастровый учет, и зарегистрированных правах на такие объекты содержатся в федеральной государственной информационной системе Единого государственного реестра недвижимости — ФГИС ЕГРН.

Данная информационная система в результате гармонизации и верификации сведений объединила в себе Государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество, что значительно упростило процесс кадастрового учета объектов недвижимости и регистрации прав на них [1]. Однако для соблюдения принципа завершенности, для эффективного ведения кадастра информации, содержащейся в ФГИС ЕГРН, оказалось недостаточно. Цель данной работы — рассмотреть существующую проблему и разработать предложения по интеграции ЕГРН и ИСОГД.

Объединение сведений ЕГРН и ИСОГД. Современная информационная система несет в себе информацию исключительно об объектах, поставленных на кадастровый учет (учтенных, ранее учтенных, а также снятых с кадастрового учета), а сведения о неучтенном недвижимом имуществе в данном реестре отсутствуют, что препятствует одной из основных целей ведения ЕГРН — налогообложению.

Одним из наиболее значимых источников пополнения бюджетов муниципальных образований является налог на недвижимое имущество. Однако существующая автономия органов местного самоуправления, ФНС, Росреестра и плательщиков налога не позволяет осуществлять задачи налогообложения в полной мере. В результате экспертной оценки собираемости земельного налога выявлено, что в среднем по стране она находится на уровне от 30 до 45 %.

Согласно статье 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ИСОГД (информационные системы обеспечения градостроительной деятельности) представляют собой систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства, расположенных на них, и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений.

Основной целью формирования ИСОГД является обеспечение всех субъектов земельных правоотношений достоверными данными, необходимыми для реализации градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства.

Основным объектом учета ИСОГД является принятый и утвержденный органом государственной или местной власти документ. Событием, инициирующим размещение документов в ИСОГД, является факт его принятия, и ответственность за направление его в ИСОГД возлагается на соответствующий орган (рис. 1). Для субъекта ведения ИСОГД событием, инициирующим размещение документа, является факт получения копии документа в течение 14 дней. Именно копия является основным объектом учета ИСОГД.

Рис. 1. Размещение сведений ИСОГД

Формирование сведений ИСОГД находится в компетенции органов государственной или местной власти, в зависимости от информации (рис. 2).

Рис. 2. Компетенции органов, размещающих сведения в ИСОГД

Эффективность функционирования современного кадастра прежде всего зависит от наличия информации об объектах недвижимости. Полноты и достоверности такой информации можно достигнуть, объединив сведения рассмотренных выше информационных ресурсов (рис. 3).

Рис. 3. Соотношение ИСОГД и ЕГРН

Совершенствование муниципальных информационных систем, механизма ведения реестра недвижимости и налогового реестра возможно осуществить на базе взаимно интегрированных систем с единым геопространством. К примеру, при наличии нескольких систем учета сведений о зонах с особыми условиями использования территории становится актуальным вопрос об их информационном взаимодействии между собой, так как на сегодняшний момент нет унифицированного подхода внесения сведений в сопряжённые информационные ресурсы. Это позволит расширить оборотоспособность земельных участков, попадающих в такие зоны, и благоприятно отразится на реализации фискальной функции всей учётно-регистрационной системы.

Предложения по вопросу информационного взаимодействия ИСОГД с ЕГРН, иными системами учёта сведений о зонах с особыми условиями использования представлены на рис. 4.

Первым шагом на пути к реализации унификации подходов внесения сведений в сопряжённые информационные ресурсы является обязательность внесения сведений в ЕГРН в отношении утвержденных проектов планировки и межевания территории и на основании их — устанавливаемых зон с особым режимом использования [2]. Данные мероприятия относятся к объектам, при размещении которых необходимо установление таких зон, например, линейным сооружениям.

Но иная ситуация складывалась в отношении объектов культурного наследия, так как их реестр по-прежнему ведется абстрагировано от других реестров, и сведения чаще всего вносятся в ЕГРН и иные информационные ресурсы разрозненно.

В результате анализа сложившегося положения, а также практики субъектов РФ 5 апреля 2016 года был принят Федеральный закон № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в силу которого соответствующий закон был дополнен ст. 34.1 «Защитные зоны объектов культурного наследия».

Рис. 4. Предложения по организации информационного взаимодействия ИСОГД с ЕГРН

В соответствии с частью 1 указанной статьи защитной зоной объекта культурного наследия является территория, которая прилегает к включенным в реестр памятникам и ансамблям и в границах которой в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия и композиционно-видовых связей (панорам) запрещается строительство объектов капитального строительства и их реконструкция, связанная с изменением их параметров (высоты, количества этажей, площади), за исключением строительства и реконструкции линейных объектов. Устанавливаются размеры таких защитных зон.

Данные защитные зоны вводятся временно до разработки и утверждения проектов зон охраны, т.е. фактически они должны решать остро стоящую проблему освоения территорий, прилегающих к объектам культурного наследия, и причинения вследствие этого вреда последним.

Следует заметить, что в соответствии с ФЗ №252 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2018 года для получения разрешения на ввод в эксплуатацию объектов, предусматривающих наличие охранной зоны, является обязательным описание местоположения границ соответствующей зоны.

При этом к разрешению на ввод в эксплуатацию объекта должно прилагаться описание местоположения границ охранной зоны в текстовой и графической формах. В данном случае разрешение на ввод в эксплуатацию одновременно выступает в качестве решения об установлении соответствующей охранной зоны. Кроме того, статья 5 указанного выше закона гласит о том, что до 1 января 2022 года в ЕГРН должны быть внесены сведения о местоположении границ установленных зон с особыми условиями использования территории. При этом законодательством Российской Федерации не предусмотрены разработка и утверждение формы документа, содержащего указанные сведения о границах таких зон, поэтому допускается подготовка карты (плана) несмотря на то, что зоны с особыми условиями использования территории исключены из перечня объектов землеустройства.

Необходимо отметить, что сведения ЕГРН о зонах с особым режимом использования территории являются неполными вследствие невыполнения государственными органами и собственниками

своих обязанностей по внесению таких сведений, а также ввиду отсутствия единого порядка установления границ таких зон.

В связи с этим с целью предостережения от приобретения земельного участка, расположенного в санитарно-защитной, охранный зоне или даже в зоне с объектами историко-культурного назначения, заинтересованному лицу необходимо провести детальный анализ сведений, содержащихся в соответствующих информационных ресурсах, в том числе посредством направления запросов в компетентные государственные органы.

Кроме того, следует визуально обследовать территорию, прилегающую к соответствующему участку, на предмет наличия объектов, в связи с размещением которых или в целях защиты и сохранения которых может быть установлена соответствующая зона, как с использованием достоверного интернет-ресурса (публичной кадастровой карты), так и в натуре.

Также на основании утверждённых проектов планировки и межевания в ЕГРН вносятся сведения о красных линиях, что является одной из важных функций органов государственной и местной власти.

В соответствии с пунктом 7 Положения о предоставлении федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и кадастрового учета, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления дополнительных сведений, воспроизводимых на кадастровых картах, предназначенных для использования неограниченным кругом лиц, которое утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.04.2016 № 322, в целях отображения на публичной кадастровой карте дополнительных сведений в Росреестр о красных линиях, установленных согласно градостроительному законодательству, уполномоченными органами власти в срок не позднее 10 дней с момента принятия решения об утверждении документов по планировке территории направляются сведения, содержащие описание местоположения красных линий в системе координат, установленной для ведения ЕГРН, и реквизиты данных нормативно-правовых актов.

На рис. 5 отображён порядок внесения в ЕГРН сведений о красных линиях.

Рис. 5. Схема процедуры внесения сведений о красных линиях в ЕГРН

Несмотря на вступление в силу указанного положения установленные им требования не могут быть осуществлены вследствие того, что к настоящему моменту законодательно не установлены требования к форме документов, содержащих в себе информацию о красных линиях и представляемых в ЕГРН.

В силу того, что форма документов, содержащих сведения о красных линиях, необходимые для внесения в ЕГРН, не установлена, следует разработать механизм осуществления мероприятий по предоставлению в Росреестр указанных сведений, предусмотреть возможность его исполнения, целесообразность в части материальных и временных затрат, а также затрат труда.

Все вышеперечисленные обстоятельства обуславливают необходимость унификации подходов к внесению сведений, в том числе посредством интеграции информационных ресурсов [3].

Исходные данные, сведения и документы, выступающие объектом информационного взаимодействия ЕГРН и ИСОГД, должны быть достоверными, исчерпывающими и приведенными к единым стандартам геопространства с целью идентификации объектов недвижимости на территории работ (учтенный/неучтенный), а также содержать информацию об объектах в существующих учетных реестрах [4].

Такая форма информационного взаимодействия сопряженных информационных ресурсов, где главенствующую роль играют сведения ЕГРН, на единой геопространственной основе универсальна и способствует решению ряда комплексных задач, представленных на рис. 6.

Одним из ключевых условий для формирования интегрированной исходной информации является наличие качественных цифровых картографических сведений для получения информации о местоположении и адресной привязке объектов недвижимого имущества.

Рис. 6. Задачи, решаемые при информационном взаимодействии ЕГРН и ИСОГД

Заключение. Обобщая вышесказанное, необходимо отметить, что в процессе подготовки как градостроительной, межевой, так и в целом кадастровой документации необходимо учитывать сведения не только об объектах недвижимости, но и о наличии существующих зон с особым режимом использования, поэтому на сегодняшний момент документация по планировке и межеванию территории обязательна для внесения в ЕГРН.

Отсутствие указанных сведений вызывает затруднения при проведении градостроительных и кадастровых работ и в целом препятствует рациональному использованию земельных ресурсов, снижает эффективность системы управления [5]. Поэтому необходимо постоянно совершенствовать процесс формирования сведений об объектах недвижимости, и интеграция информационных ресур-

сов ЕГРН и ИСОГД положительно отразится на качестве подготавливаемой градостроительной и кадастровой документации.

Библиографический список

1. Симонова, А. А. Проблема неполноты сведений информационного банка данных Единого государственного кадастра недвижимости / А. А. Симонова, К. В. Тихонова // Экономика и экология территориальных образований. — 2017. — № 3. — С. 123–128.
2. Тихонова, К. В. Анализ проблем информационной наполненности учетно-регистрационной системы и ее роль в различных аппаратах управления / К. В. Тихонова, Е. В. Кочетова, С. С. Кочетов // Экономика и экология территориальных образований. — 2018. — № 4(7). — С. 34–44.
3. Чешев, А. С. Оптимизация процесса внесения сведений в ЕГРН на основе результатов комплексных кадастровых работ / А. С. Чешев, К. В. Тихонова, В. Я. Ксенз // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института). Серия: социально-экономические науки. — 2018. — № 2. — С. 92–97.
4. Тихонова, К. В. Проблемы ведения государственного земельного контроля в системе информационного обеспечения Единого реестра недвижимости / К. В. Тихонова, А. А. Елисеева, А. А. Симонова // Экономика и экология территориальных образований. — 2017. — № 4(3). — С. 113–122.
5. Совершенствование инструментально-территориальных условий в системе новых земельно-имущественных отношений / К. В. Тихонова [и др.] // Экономика и экология территориальных образований. — 2017. — № 4(3). — С. 38–44.

References

1. Simonova, A.A. Problema nepolnoti svedenii informatsionnogo banka dannikh Edinogo gosudarstvennogo kadastra nedvizhimosti. [The problem of incomplete information data bank of the Unified State Real Estate Cadastre.] Economy and ecology of territorial formations, 2017, № 3, 123-128 pp. (in Russian).
2. Tikhonova, K.V. Analiz problem informatsionnoi napolnenosti uchetho-registratsionnoi sistemi i ee rol' v razlichnikh apparatakh upravleniya. [Problem analysis information content of accounting and registration system and its role in various control devices.] Economy and ecology of territorial formations, 2018, № 4 (7), 34-44 pp. (in Russian).
3. Cheshev, A.S. Optimizatsiya protsessa vneseniya svedenii b EGRN na osnove rezultatov kompleksnikh kadaстровых работ. [Optimization of the process of making information in USRRE based on the results of cadastral works complex.] Bulletin of the South-Russian State Technical University (Novocherkassk Polytechnic Institute). Series: socio-economic sciences, 2018, № 2, 92-97 pp. (in Russian).
4. Tikhonova, K.V. Problemi vedeniya gosudarstvennogo zemelnogo kontrolya v sisteme informatsionnogo obespecheniya Edinogo reestra nedvizhimosti. [Problems of state land control in the system of information support of the Unified Property Registry.] Economy and ecology of territorial formations, 2017, № 4 (3), 113-122 pp. (in Russian).
5. Tikhonova, K.V. and others. Sovershenstvovanie instrumentarno- territorialnikh uslovii v sisteme novikh zemelno-imuschestvennikh otnoshenii. [Improvement of instrumentality and territorial conditions in terms of new land and property relations.] Economy and ecology of territorial formations, 2017, № 4 (3), 38-44 pp. (in Russian).

Поступила в редакцию 26.11.2018
Сдана в редакцию 27.11.2018
Запланирована в номер 16.01.2019

Received 26.11.2018
Submitted 27.11.2018
Scheduled in the issue 16.01.2019

Об авторах:

Тихонова Ксения Владимировна,

доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), кандидат экономических наук, доцент

kafkadastra@yandex.ru

Калинченко Екатерина Олеговна,

студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1)

kafkadastra@yandex.ru

Бурдова Дарья Викторовна,

магистрант кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1)

kafkadastra@yandex.ru

Authors:

Tikhonova, Kseniya V.,

Associate Professor , the faculty of "Economics of Nature Management and Cadastre" , Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344000, RF), PhD in Economics,

kafkadastra@yandex.ru

Kalinichenko, Ekaterina O.,

student, the Department of "Environmental Economics and cadastre", Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344000, RF)

kafkadastra@yandex.ru

Burdova, Darya. V.,

graduate student, the Department of "Environmental Economics and cadastre", Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344000, RF)

kafkadastra@yandex.ru