

DOI: 10.12737/article\_59cd0c5f5d19d4.09957286

Даниленко Е.П., доц.

Белгородский государственный технологический университет им. В. Г. Шухова

## ПРИМЕНЕНИЕ СОВРЕМЕННЫХ СИСТЕМ УЧЁТА ЗЕМЕЛЬ ПРИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ТЕРРИТОРИЙ НАСЕЛЁННЫХ ПУНКТОВ

danilenko\_ep@mail.ru

*В статье рассмотрены современные государственные и муниципальные системы учёта земель населённых пунктов. Определены сферы применения каждой системы, состав учитываемых показателей и характеристик земельных ресурсов. Проанализирована возможность применения каждой системы учёта земель для градостроительного использования территории населённых пунктов. Проанализированы проблемы учёта земельных ресурсов в муниципальных образованиях.*

**Ключевые слова:** земельные ресурсы, учёт земель, населённые пункты, градостроительство, муниципальное управление, характеристики земельных участков.

Земли населённых пунктов в силу своей специфики и полифункциональности представляют интерес для большинства инвесторов, юридических лиц и граждан, поэтому государство уделяет особое внимание учету земель данной категории. На современном этапе активного развития земельно-имущественных отношений активно растёт потребность в информации о земле как пространственно-операционном базисе, средстве производства и объекте имущественных прав. Такие сведения выступают базой для осуществления рационального управления территорией населённых пунктов, а также принятия управленческих решений, направленных на развитие инвестиционного климата регионов.

В связи с тем, что базы земельно-кадастровых данных рассчитаны на интегрированное использование входящих в них сведений об огромной территории, их принято подразделять на несколько территориальных уровней [6]:

- Российская Федерация в целом;
- субъект Российской Федерации;
- административный район субъекта РФ;
- муниципальное образование;
- землепользование.

На каждом территориальном уровне применяются различные системы и методики учёта земель, при этом между уровнями существует обмен информацией в прямом и обратном направлениях

В настоящее время в Российской Федерации действует четыре различные системы учёта земель. Учёт земельных участков на федеральном уровне и уровне субъекта РФ осуществляется в Едином государственном реестре объектов недвижимости (ЕГРН) и в системе федерального мониторинга природных ресурсов, частью которого является мониторинг

земель. На уровне муниципальных образований учёт земельных ресурсов осуществляется путём ведения муниципального реестра земель и информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД).

В современных рыночных условиях распределения земельных ресурсов населённых пунктов по землевладельцам и землепользователям, использующим земельные участки на правах собственности, аренды и пользования для различных функциональных целей, выбор методики учёта земель на муниципальном уровне играет особую роль. Не подлежит сомнению, что при планировании градостроительного использования территорий населённых пунктов и выбора вариантов застройки различных функциональных зон важное значение приобретает учёт количества и качества земельных ресурсов в пределах черты населённого пункта.

Рассмотрим особенности применения каждой системы учёта земельных ресурсов для обеспечения градостроительного развития территории населённых пунктов.

1. Государственный кадастровый учёт земельных участков в ЕГРН осуществляется в двух вариантах. В первом случае, совместно с государственной регистрацией прав в процессе создания, образования, прекращения существования земельного участка; образования или прекращения существования части земельного участка. Согласно второму варианту, государственный кадастровый учёт может осуществляться обособленно в случаях, установленных статьёй 14 федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Состав сведений о земельных участках, подлежащих включению в кадастр недвижимости, подразделяется на две

группы: основные и дополнительные. Основные характеристики установлены ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 218 «О Государственной регистрации недвижимости», их правовое значение заключается в том, что именно они характеризуют земельные участки в качестве индивидуально-определенной вещи. В ЕГРН содержится описание местоположения границ земельного участка, площадь земельного участка, сведения о правовом положении земельного участка, расположении его в границах различных зон с особыми условиями использования земельных участков. В качестве дополнительных сведений, выступают данные, вносимые в ЕГРН в уведомительном порядке [3]:

- адрес земельного участка;
- сведения о кадастровой стоимости земельного участка;
- сведения о природных ресурсах, расположенных в пределах земельного участка;
- категория земель, к которой отнесен земельный участок;
- вид или виды разрешенного использования земельного участка.

Как видим из вышеперечисленного, сведения ЕГРН не содержат характеристик земельных участков, которые наиболее важны для обеспечения градостроительной деятельности – отсутствуют такие характеристики, как рельеф и грунты, а также принадлежность земельного участка к функциональной зоне, в которой локализуется земельный участок в документах территориального планирования и градостроительного зонирования.

Однако, в ЕГРН включается проект межевания территории – документ, который на основании ст. 43 Градостроительного кодекса РФ, позволяет определить местоположение границ образуемых земельных участков; установить, изменить либо отменить красные линии для застроенных территорий, в границах которых не планируется размещение новых объектов капитального строительства, а также установить, изменить либо отменить красные линии в связи с образованием и (или) изменением земельного участка, расположенного в границах территории, применительно к которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, при условии, что такие установление, изменение либо отмена влекут за собой исключительно изменение границ территории общего пользования [2]. Проект межевания территории может разрабатываться как в составе проекта планировки территории, так и в виде отдельного документа. Структура проекта межевания

представлена основной частью (текстовая часть и чертежи межевания территории) и материалами по обоснованию проекта. В тестовой части проекта межевания территории описываются сведения о размерах земельных участков, их размещении на осваиваемой территории, представляются координаты формируемых земельных участков, а также в соответствии с проектом планировки определяются виды разрешенного использования [4]. Только разработав, утвердив и направив проект межевания территории для включения в ЕГРН, муниципальное образование приобретает право предоставлять земельный участок заинтересованным лицам для застройки в соответствии со своими планами и проектами развития территории населенного пункта.

2. В системе государственного мониторинга земель учет земель населенных пунктов сводится к осуществлению наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв. На основании полученных сведений дается оценка качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов и предложения по устранению негативных влияний. Данные, полученные в ходе проведения государственного мониторинга земель, используются при подготовке государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации.

Государственный мониторинг земель осуществляется с использованием автоматизированной информационной системы государственного мониторинга земель, являющейся информационной подсистемой единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды).

Собранная информация путем генерализации становится базисом для составления годового отчета о наличии и распределении земель по муниципальному образованию по состоянию на 1 января текущего года.

Отчет состоит из форм государственной и ведомственной статистической отчетности, утвержденных Приказом Росреестра от 30.12.2015 № П/690 «Об утверждении Перечня форм государственной и ведомственной статистической отчетности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии подлежащих сбору и обработке в

2016 году», экспликации земель, а также краткой пояснительной записки. Форма статистической отчетности № 22-5 «Сведения о распределении общих площадей городских населенных пунктов по видам использования земель и формам собственности» содержит обобщенные сведения о площадях земельных участков конкретного населенного пункта в разрезе видов использования, категориях землевладельцев и землепользователей, а также видах прав и формах собственности, на которых используются земли населенного пункта [5].

Формы статистической отчетности в системе мониторинга земель не содержат информации и локализации земельных участков на территории населенного пункта, рельефе, грунтах, и прочих характеристиках, необходимых для обеспечения градостроительной деятельности.

3. На уровне муниципального образования учет земель населенных пунктов ведется несколькими способами: в реестре муниципального имущества, путем проведения инвентаризации земель, а также с помощью специализированного программного обеспечения. Учет земель, находящихся в собственности муниципальных образований представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации об объектах собственности в специально созданном реестре. Цель муниципального учета – подготовка полной и достоверной информации об объектах собственности, для предоставления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также осуществление информационно-справочного обслуживания путем выдачи выписок из Реестра муниципальной собственности.

Реестр муниципального имущества – муниципальная информационная система, представляющая собой организационно упорядоченную совокупность документов (сведений) на бумажном носителе и в электронном виде. К сведениям о земельных участках в реестре муниципального имущества относятся:

- адрес (местоположение);
- кадастровый номер;
- площадь, протяженность и (или) иные параметры, характеризующие физические свойства земельного участка;
- сведения о балансовой стоимости;
- даты возникновения и прекращения права муниципальной собственности на земельный участок;
- реквизиты документов - оснований возникновения (прекращения) права муниципальной собственности;

– сведения об установленных в отношении муниципального земельного участка ограничениях (обременениях) с указанием основания и даты их возникновения и прекращения.

Учет земель на уровне муниципального образования осуществляется путем выполнения всех технологических, экономических и экологических функций, при реализации которых, полученный реестр земельных участков выступает инструментом управления конкретными землевладениями и землепользованиями. При этом органы местного самоуправления используют сведения из различных баз и банков земельно-кадастровых данных. На этом уровне структурные подразделения земельно-имущественных отношений осуществляют систематизацию и накопление данных об объектах и субъектах собственности, владения, пользования и аренды земли, целевом назначении земельных участков, режиме их использования и внесении изменений в базу данных.

В процессе ведения Реестра муниципального имущества осуществляется внесение в него муниципальных земель и всех необходимых данных о них, обновление данных, исключение их из Реестра, изменение форм собственности или других вещных прав на земельные участки. Сведения, включаемые в Реестр муниципального имущества, формируются на основании системы единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

Как видим, реестр муниципальной собственности также не содержит сведений о качественных и правовых характеристиках земельных участков, необходимых для обеспечения градостроительства.

4. Учет земель населенных пунктов в Информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) заключается в формировании базы данных о застроенных и подлежащих застройке земельных участках. Сведения, содержащиеся в ИСОГД, предоставляются органам государственной власти, органам местного самоуправления, физическим или юридическим лицам на основании запроса заинтересованного лица в форме выписки (справки) или комплексной справки на земельный участок [2].

Размещение информации в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности осуществляется строго в соответствующие разделы согласно части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса РФ. Согласно используемому в большинстве муниципальных образований программному обеспечению в него входят следующие

прикладные подсистемы:

- ресурсы;
- строительство и реконструкция;
- подсистема ИСОГД;
- общие справочники и реестры;
- служебные сервисы.

Учет сведений о землях и земельных участках ведется только в двух подсистемах АИСОГД: подсистема «Ресурсы» и подсистема «ИСОГД». В рамках подсистемы «Ресурсы» осуществляются функции по вводу, хранению и обработке данных общих для всех подсистем программного комплекса, в результате чего создается реестр земельных участков, расположенных в населённом пункте. Совместно с основным реестром ведутся все справочники и классификаторы, необходимые для полноценного описания объектов реестра.

Сведения о застроенных и подлежащих застройке земельных участках содержатся в соответствующем разделе. С помощью Информационная система обеспечения градостроительной деятельности осуществляется автоматизированное формирование исходно-разрешительной документации градостроительной деятельности, в частности это градостроительный план земельного участка, разрешение на размещение временных объектов и рекламных конструкций, строительство, на ввод в эксплуатацию. Кроме того, ИСОГД позволяет актуализировать топографическую основу, адресный план и другие тематические слои, вести электронный документооборот, вести автоматизированный учет градостроительной документации, а также выполняет формирование пространственно-временных запросов и аналитических отчетов

(градостроительная справка, градостроительное заключение, статистические отчеты).

Как видим, ИСОГД за счет постоянной актуализации сведений должен содержать наиболее достоверную информацию о земельных участках на территории населённого пункта. Однако здесь видится несколько проблем, которые заключаются в нижеследующем:

- недостаточно оперативное внедрение в муниципальных образованиях автоматизированных систем ИСОГД,

- трудоёмкость работ по переводу информации на бумажных носителях, накопленной органами архитектуры и градостроительства за долгие годы работы, в электронный вид;

- отсутствие в структурных подразделениях местных администраций квалифицированных кадров, которые наполнят АИСОГД сведениями о земельных участках на территории населённого пункта, и смогут поддерживать систему ИСОГД в актуальном состоянии.

Всё вышеперечисленное не позволяет отнести систему учёта земельных ресурсов в ИСОГД к наиболее достоверной и единственно применимой для целей градостроительного использования территории населённых пунктов.

Результаты проведенного анализа учёта земель в конкретных населённых пунктах показывают, что площадь населённого пункта в четырёх используемых системах учёта земель может различаться. В целях выявления причин обозначенной проблемы сравним систему показателей, в соответствии с которой осуществляется учет земель и земельных участков в населённых пунктах (таблица 1).

Таблица 1

**Основные показатели в системах учета земель населённых пунктов**

№	Показатели	Учет земель в ЕГРН	Учет земель в системе государственного мониторинга земель	Учет земель в реестре муниципальной собственности	Учет земель в ИСОГД
1	Адрес (местоположение)	+	-	+	+
2	Кадастровый номер	+	-	+	+
3	Площадь земельного участка	+	+	+	+
4	Дата возникновения и прекращения права на земельный участок	+	-	+	+
5	Категория земель	+	+	-	-
6	Вид разрешенного использования	+	-	-	+
7	Сведения об установленных ограничениях (обременениях) в отношении земельного участка	+	-	+	+
8	Кадастровая стоимость	+	-	+	+
9	Основания возникновения (прекращения) права	+	-	+	+

Данные, приведённые в таблице, указывают на дублирование показателей в системах учёта земель. Так, к примеру, площадь земельных участков учитывается во всех четырех системах учёта, но для каждой системы учёта применяются разные методы ее получения. Так, учёт площади земельного участка в ЕГРН производится по результатам проведения кадастровых работ, в системе мониторинга земель – в основном методами дистанционного зондирования и картометрическими методами [8], в муниципальных реестрах земель – по результатам инвентаризации земель, в ИСОГД вносятся данные из документов территориального планирования и градостроительного зонирования.

Таким образом, вышеизложенное подчеркивает необходимость обстоятельного рассмотрения вопроса об усовершенствовании взаимодействия всех четырех систем учёта земель населённых пунктов. Также следует отметить, что полностью отказаться от какой-либо системы учёта невозможно, поскольку каждая из них несет определенную функцию. Так, система ЕГРН необходима для целей государственной регистрации прав на недвижимое имущество, регистрации сделок с земельными участками и для налогообложения; система государственного мониторинга земель – для наблюдения за состоянием земель и составления национального доклада Правительству РФ о состоянии и использовании земельного фонда России; реестр муниципальной собственности позволяет организовать систему рационального управления муниципальными землями на территории населённого пункта, а Информационная система обеспечения градостроительной деятельности ведется для целей обеспечения градостроительного развития территории населённого пункта.

С целью минимизирования различий сведений о земельных участках во всех вышеперечисленных системах учёта нами предлагается оптимизировать процесс учёта земель путем интеграции используемых систем и обмена полными, достоверными, актуальными сведениями. Так, для ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) необходимо применять программное обеспечение, которое будет иметь возможность интеграции с системой межведомственного электронного взаимодействия. Система межведомственного электронного взаимодействия позволит упростить процедуру внесения актуальных сведений о земельных участках населённого

пункта в ИСОГД из таких систем учёта земельных участков, как ЕГРН и Реестр муниципальной собственности. В результате этого на основании сведений различных ведомств, пространственные и реестровые данные ИСОГД получают возможность постоянной актуализации. При нормальном функционировании СМЭВ в области учёта земель решаются сразу два вопроса: полностью ликвидируются различия в значениях площади земель населённого пункта и устраняется необходимость в дублировании показателей учёта.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный Закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2017.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2017.
3. О государственной регистрации недвижимости [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2017.
4. Приказ Минэкономразвития России от 21.11.2016 № 734 «Об установлении формы карты-плана территории и требований к ее подготовке, формы акта согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ и требований к его подготовке» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2017.
5. Приказ Росреестра от 30.12.2015 № П/690 «Об утверждении Перечня форм государственной и ведомственной статистической отчетности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии подлежащих сбору и обработке в 2016 году» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2017.
6. Варламов, А. А., Гальченко С. А. Кадастр недвижимости. Под ред. А. А. Варламова. М.: КолосС, 2012. 679 с.
7. Даниленко Е.П., Коробейник В.А. Оценка эффективности работы органов местного самоуправления при управлении территорией города Шебекино // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2016. №10. С. 230–236.
8. Затолокина Н.М., Мелентьев А.А. Учёт данных дистанционного зондирования

застроенных территорий г. Белгорода при планировке и застройке новых микрорайонов // В сборнике: Актуальные проблемы природообустройства, кадастра и землепользования. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию факультета землеустройства и кадастров ВГАУ. 2016. С. 76-81.

9. Камынина Н.Р. Особенности кадастрового учёта земель для регулирования

маломасштабного строительства в странах Евросоюза // Геодезия и картография. 2016. № 12. С. 36-44.

10. Ноздрачев Т.А. Формирование системы эффективного управления государственным и региональным землепользованием // В сборнике: Актуальные проблемы землеустройства и кадастров на современном этапе: Материалы III Международной научно-практической конференции. 2016. С. 201–205.

*Информация об авторах*

**Даниленко Елена Петровна**, доцент кафедры городского кадастра и инженерных изысканий.

E-mail: danilenko\_ep@mail.ru

Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова.

Россия, 308012, Белгород, ул. Костюкова, д. 46.

---

*Поступила в сентябре 2017 г.*

© Даниленко Е.П., 2017

---

**Danilenko E.P.**

**APPLICATION OF MODERN LAND REGISTRATION SYSTEMS  
AT TOWN-PLANNING USE OF TERRITORIES OF SETTLED POINTS**

*The article considers the modern state and municipal accounting system of land settlements. Defined the scope of each system, the composition of indicators and characteristics of land resources. Analyzed the possibility of applying each accounting system of land to urban use of the territory settlements. Analyses problems of accounting of land resources in municipalities.*

**Keywords:** *land resources, land registration, human settlements, urban planning, municipal management, characteristics of the land.*

---

*Information about the authors*

**Danilenko Helena Petrovna**, Assistant professor.

E-mail: danilenko\_ep@mail.ru

Belgorod State Technological University named after V.G. Shukhov.

Russia, 308012, Belgorod, st. Kostyukova, 46.

---

*Received in September 2017*

© Danilenko E.P., 2017