

О ТРАДИЦИЯХ И НОВАЦИЯХ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВЕ И КАДАСТРЕ

Валерий Борисович Жарников

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, профессор кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)361-05-66, e-mail: v.b.jarnikov@ssga.ru

Юрий Степанович Ларионов

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, доктор сельскохозяйственных наук, профессор кафедры экологии и природопользования, тел. (383)361-08-86, e-mail: larionov42@mail.ru

Ольга Анатольевна Пасько

Национальный исследовательский Томский политехнический университет, 634050, Россия, г. Томск, пр. Ленина, 30, доктор сельскохозяйственных наук, профессор отделения геологии Инженерной школы природных ресурсов, тел. (3822)60-63-85, e-mail: oap@tpu.ru

Развитие землеустройства и кадастра в историческом плане шло в ногу с развитием отечественной государственности, определившим их особый национальный характер и отдельные качества, в последующем получивших статус традиций интернационального характера: государственный статус, правовая значимость, обязательность и регулярность проведения с актуализацией данных об объектах недвижимости, использование данных для налогообложения и территориального управления.

Современный период усилил роль кадастра и градостроительной деятельности, содержание которых направлено на обеспечение равноправных интересов государства, бизнеса, гражданского общества и граждан. Рациональный учет данного обстоятельства с развитием повсеместной цифровизации становятся основными критериями развития обсуждаемых областей знания и практической деятельности.

Ключевые слова: землеустройство, кадастр, историческая традиция, новация, государственный характер, информативность, социальная и экономическая значимость.

ABOUT TRADITIONS AND INNOVATIONS IN THE DOMESTIC LAND MANAGEMENT AND CADASTRE

Valeriy B. Zharnikov

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Professor, Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)361-05-66, e-mail: v.b.jarnikov@ssga.ru

Yuriy S. Larionov

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Dr. Sc., Professor, Department of Ecology and Environmental Management, phone: (383)361-08-86, e-mail: larionov42@mail.ru

Ol'ga A. Pas'ko

National Research Tomsk Polytechnic University, 30, Lenin Avenue, Tomsk Polytechnic University, Tomsk, Russia, 634050, D. Sc., Professor, Division for Geology, School of Earth Sciences & Engineering, phone: (3822)60-63-85, e-mail: oap@tpu.ru

The development of land management and cadastre historically kept pace with the development of national statehood, which determined their special national character and individual qualities, which later received the status of international traditions: state status, legal significance, obligation and regularity of the update of real estate data, the data use for taxation and territorial administration. The modern period has strengthened the role of cadastre and urban planning, the content of which is aimed at ensuring the equal interests of the state, business, civil society and citizens. Rational consideration of this circumstance, with the development of widespread digitalization, become the main criteria for the development of the discussed knowledge areas and practice.

Key words: land management, cadastre, historical tradition, innovation, state character, information content, social and economic importance.

Введение

Исторические корни пространственной организации территорий для жизнедеятельности человека [1], в том числе работ по определению границ и площадей земельных участков, оценки их качеств с позиций основных направлений использования и отражением такой информации в документах кадастрового назначения уходят во времена становления древних цивилизаций эпохи 30-х вв. до н. э. [2]. Уже тогда была введена перепись населения, появился термин «кадастр» с единицей учета сбора дани за землю, сформированы содержание и правила межевания земельной собственности, соответствующие службы и четкие регламенты их работы. В Средние века содержание межевых и кадастровых работ, основные принципы учета земель практически не изменились – съемка земель осуществлялась с указанием границ землевладений и межевых знаков на основе линейных измерений с использованием имеющихся знаний геометрии и практического межевания [1–4].

В начале XVIII века по образцу римского кадастра разработан миланский вариант кадастра [2] на основе соблюдения ряда до настоящего времени значимых научных принципов с определением границ участков методами триангуляции и полигонометрии с отображением на картах крупных, в том числе общинных владений, типов грунтов и получаемой чистой прибыли, ставшей основой налогообложения. Благодаря новым качествам миланский кадастр надолго стал образцом разработки национальных кадастров в Австрии, Бельгии, Голландии, Франции и Швейцарии [5, 6, 7].

Российский кадастр как система учета земель, первоначально церковных и монастырских, зарождается в IX веке. С XI в. развивается деление земель на угодья и понимание нерушимости границ [2, 5, 6], с XII в. осуществляется перепись земель с характеристикой их количества и качества. Особенно активно подобный (кадастровый) процесс писцовых описаний шел в XIII – XV в.в., потребовавших точного учета числа плательщиков податей и различных сборов,

наличия и объема имуществ, способного обеспечить запросы монгольских завоевателей и не менее требовательных удельных князей. Подобные данные были нужны также для перераспределения земель в связи с пожалованиями помещиц служивым людям, монастырям, делением наследственных вотчин, отвода земель новым городам и оформления соответствующих документов – уставных грамот, купчих и других официальных бумаг, определения числа ратников и требуемого для них обеспечения на случай военных действий. Размеры участков измеряли в десятинах (наиболее распространенная – 2400 кв. сажень). Основные формы землевладения – боярская вотчина и крестьянская община, хозяйственная эффективность которых высокой никогда не была, а по мере ужесточения условий жизни и быта крестьянского сословия становилась все более проблемной [3]. Определенная часть проблем землепользования снималась техническими решениями: установкой и поддержанием сохранности межевых знаков, официальным рассмотрением земельных споров, развитием инструментальных геодезических, межевых и землеустроительных методов решения задач по развитию территорий, в том числе по преобразованию лесных земель в пашенные угодья [5]. В крупных частновладельческих и особенно дворцовых поместьях активно внедрялись новые агротехнические приемы на базе передовой техники, позволяющие уже к началу XX-го века собирать достойные урожаи.

Упорядоченность и относительно стабильное развитие земельных отношений, их начального землеустроительного и кадастрового обеспечения начинается со времени ликвидации феодальной раздробленности и становления Московского, а несколько позднее, Российского государства. Актуальнейшей задачей становится экономическое развитие, наполнение бюджета (государственной казны) налоговыми, таможенными и иными сборами. Основной производительной отраслью и основным источником бюджета оставался аграрный сектор, поэтому так была важна система его налогообложения, укрепление которой постоянно стимулировало учетно-регистрационный процесс недвижимости, развитие требуемого инструментария и подготовки кадров [2, 3, 6].

Крепостное право, окончательно закабалившее крестьян с 1649 г., стало тяжелейшим социальным испытанием и механизмом разрешения экономических проблем на долгие 200 с лишним лет. Период великих крестьянских реформ и социальных перемен, идущих в стране «нога в ногу» с 1861 г. по 1917 г., казалось закончился, но вечный для России «земельный вопрос» остался, актуальность которого вновь определили экономические и социальные реформы на рубеже XX–XXI вв. [5, 7]. В этой связи особую роль приобретает оценка сохраняющихся и развивающихся традиций, а также приобретенных и приобретаемых новаций отечественным «землеустройством и кадастром». Отметим, что предметом исследования является [9] наука и практика «землеустройства и кадастров», того комплекса теоретических и практических знаний, который стал с 90-х годов предметом обучения современных специалистов технического профиля под шифром 21.03(04).02 (бакалавриат/ магистратура) и подготовки научных кадров по специальности «25.00.26 – землеустройство, кадастр и мониторинг земель».

Основные традиции отечественного землеустройства и кадастра

Оценивая развитие российского землеустройства и кадастра, в том числе в их первоначальной форме до настоящего времени, выделим их основные устойчивые признаки – традиции, в состав которых включим общественно значимые установления, нормы, ценности, идеи и т. п. [10]. При этом учтем, что указанные признаки в определенной степени проявляются в формулируемых концепциях и закономерностях развития анализируемой нами предметной области, что требует их четкой дифференциации. В трактовке содержания указанных областей знания и практической деятельности будем придерживаться подходов, сформулированных авторитетными специалистами современности: С. Н. Волковым, А. А. Варламовым, Н. В. Комовым, П. Ф. Лойко, М. А. Сулиным и др. [9].

В результате анализа указанных источников и рекомендаций их авторов в состав основных традиций землеустройства и кадастра нами включено следующее: их высокая государственная, общественная и гражданская значимость; государственный характер организации, исполнения и ответственности за результаты работ; полное соответствие правового содержания результатов социально-экономической и правовой политике государства и его конституционным основам; высокая личная ответственность исполнителей за результаты, требования к качеству которых остаются стабильно высокими, определяя соответствующие уровни знания, используемых технологий и исполнительского мастерства; постоянное внимание государства к подготовке и переподготовке кадров, развитию науки и инноваций, использованию зарубежного опыта, в первую очередь европейского. Подчеркнем важнейший аспект дифференциации качеств землеустройства и кадастра; землеустройство, включившее в себя межевание и отчасти его геодезическое обеспечение в ходе столыпинской (определившей становление землеустройства) и последующих социальных реформ, всегда было ориентировано на решение общезначимых эколого-экономических и технологических задач, определивших, в частности, актуальную проблему рационального использования земельного фонда страны, его отдельных территорий и земельных участков на основе многовековой практики и серьезнейшей теории землеустройства по решению задач многокритериальной оптимизации ограниченного социально-экономического пространства [5, 7, 11]. В силу этого, землеустроительная дифференциация территорий принципиально отлична от кадастрового деления, межевания, сутью которых стало выполнение несложных в методологическом и технологическом отношении работ по подготовке данных к последующему учетно-регистрационному процессу. Понятно, что глубокий смысл проекта межевания должен и принципиально может быть обеспечен (но эта задача точно не формулируется) и это могло стать предметом новой области науки и практики – земле – и градоустройства, но не случилось, а вырванная из контекста часть землеустройства стала отдельной профессией – кадастровой деятельностью, содержание которой требует дальнейшего развития [12].

О развитии традиций и новаций в современных землеустройстве и кадастре

Традиции и новации на современном этапе развития землеустройства и кадастр [8] наиболее ярко проявились в ходе современной земельной реформы, начало которой было положено в 1990 г. [8, 9], особенно на этапе формирования рыночной инфраструктуры новых земельных отношений. Важную роль здесь играла ФЦП «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации» (1992 г.), главной целью которой стала разработка и развертывание в субъектах и муниципальных образованиях Федерации автоматизированной системы ведения земельного кадастра как государственной информационной системы, способной обеспечить проведение на местах и в целом по России обоснованной политики по реформированию прежних земельных отношений к условиям рыночной экономики, защитить базовые интересы государства и населения страны, включая права новых собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земли, создать условия для работы цивилизованного рынка земли и иной недвижимости.

Достижение поставленной цели давалось нелегко [9], путем поэтапного развертывания и наращивания подсистем кадастра территориального уровня с последовательным переходом на автоматизированный количественный и качественный учет и сплошную оценку земельного фонда страны, в короткий промежуток времени трансформировавшегося в сложнейшую многопрофильную и правосубъектную с огромным числом землевладений и землепользований природно-хозяйственную систему.

По мере формирования информационной инфраструктуры и накопления все большего объема данных о конкретных территориях и земельных участках осуществлялся переход к информационно-цифровому управлению использованием земельных ресурсов, а также территориальным комплексом в целом. Следует подчеркнуть цифровой характер, смысл, возможности и направления использования указанной инфраструктуры, в определенной степени являющейся примером глобального сервиса формирующейся национальной цифровой экономики [13].

Основным инструментом управления землей и иной недвижимостью в стране становится кадастр, сначала земельный, позднее – имущественный, а в настоящее время – Единый государственный реестр недвижимости [14]. В дополнение к землеустройству [15], ставшему к 1990-м годам классическим методом организации территорий, добавилось градоустройство – градостроительная деятельность [16], вскоре оттеснившая своего «старшего брата» с передовых позиций планирования территориального развития страны, ее регионов и муниципальных образований. Возникшее недоумение землеустроителей сменилось разочарованием, поскольку основное содержание недавнего государственного механизма перешло в состав услуг, выполняемых по хозяйственным договорам. Востребованным в основном осталось лишь определение границ административных образований, минимизированы различного рода исследова-

ния территорий, внутривладельческое и территориальное землеустройство, материалы которых являлись и сегодня способны быть основанием дифференциации земельного фонда и разработки рекомендаций по его рациональному использованию [17].

В результате анализа основных программ развития кадастра – основного, наряду с градоустройством, механизма развития территорий сформулируем основную перечень новаций – базовых качеств, определяющих его современную действенность [7, 11, 14, 17, 18]. К таковым нами отнесено:

- многоцелевое назначение;
- высокий уровень автоматизации;
- государственный статус информационного ресурса с соответствующими уровнями его правового обеспечения, формирования и ведения, доступа уполномоченных лиц, правообладателей недвижимости, участников рынка;
- постоянное развитие системы в отношении ее технико-технологических качеств, но, прежде всего, полноты и достоверности сведений об объектах государственного кадастрового учета и регистрации;
- актуализированная информационная полнота, широкая доступность и высокий уровень цифровых сервисов кадастра позволяют планировать перевод кадастровой системы из ранга информационно-аналитического в ранг системы управления с приобретением новых качеств, способных полноценно обеспечить оптимизацию использования земельных ресурсов на всех уровнях его организации и форм собственности; решение подобной задачи сочетается с рядом частных задач, в числе которых назовем следующие: информационное обеспечение и поддержка землеустройства, мониторинг земель, государственный контроль за использованием земель, разработка программ по рациональному использованию земельных ресурсов, оптимальное регулирование развития территорий, установление границ территорий с особым правовым режимом.

Заключение

Представленный анализ развития и современного состояния землеустройства и кадастра как системы знаний и сферы практики технико-технологического характера, имеющей широкий спектр применения, обусловленный историческими традициями и современными задачами социально-экономического развития страны, позволяет сделать следующие выводы:

- указанная предметная область является одной из наиболее известных и распространенных в мире, обеспечивая решение важнейших для любого государства проблем в отношении учета его национального богатства (земельных и иных природных ресурсов, созданной человеком недвижимости) и законных прав субъектов, включая государство, по реализации в данной сфере своих социальных и имущественных интересов;

– исторический опыт подтверждает, что создание и развитие эффективного землеустройства и кадастра базируется на исконно своих, национальных идеях и решениях, которые со временем приобретают интернациональный характер,

одновременно не теряя основополагающей национальной основы, выраженный в устойчивых традициях и не менее значимых новациях, определивших, в частности, содержание и технологию современного кадастра – ЕГРН.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Михайлов Ю. П. Территориальная организация природы и общества. – Новосибирск: Наука, 2012. – 351 с.
2. Тетерин Г. Н. История геодезии, картографии и землеустройства в России с древнейших времен и до наших дней (XI-XXI вв.). – Новосибирск : ООО «Альянс-Регион», 2018. – 344 с. Гагарин А. И. Землепользование в условиях реформирования аграрной экономики в России: монография. – Новосибирск: СГГА, 2005. – 724 с.
3. Экономика русской цивилизации / Сост. О. А. Платонов. – М. : Родник, 1995. – 384 с.
4. Лебедев Д. М. География в России Петровского времени. – М.-Л. : Изд. АН СССР, 1950. – 384 с.
5. Волков С. Н. Землеустройство : учебник. – М. : ГУЗ, 2013. – 992 с.
6. Волков С. Н. Землеустройство : учебник в 7 т. Землеустройство за рубежом. Т. 7. – М. : КолосС, 2005, 408 с.
7. Варламов А. А. Земельный кадастр : учебник в 6 т. Теоретические основы государственного земельного кадастра. Т. 1. – М. : КолосС, 2003, 383 с.
8. Земельный вопрос / Е. С. Строев, С. А. Никольский, В. И. Кирюшин и др.; под. ред. Е. С. Строева. – М. : Колос, 1999. – 536 с.
9. Землеустроительная наука и образование России в начале третьего тысячелетия : сб. науч. статей, посвященных 225-летию госуд. ун-та по земл-ву / Сост. С. Н. Волков, А. А. Варламов. – М. : ГУЗ, 2004. – 489 с.
10. Кравченко А. Ф. История и методология науки и техники : учеб. пособие. – Новосибирск : изд-во СО РАН, 2005. – 360 с.
11. Варламов А. А., Гальченко С. А. Государственный кадастр недвижимости : учебник. – М. : КолосС, 2012. – 679 с.
12. Варламов А. А., Гальченко С. А., Аврунев Е. И. Кадастровая деятельность: учебник. – М.: ФОРУМ: Инфра-М, 2015. – 256 с.
13. Белов. С. Цифровая мера // Российская газета от 04.04.2019 № 74. – С. 3.
14. О государственной регистрации недвижимости [Электронный ресурс]: Федеральный закон № 218–ФЗ от 13.07.2015. – Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс».
15. О землеустройстве [Электронный ресурс] : Федеральный закон № 78–ФЗ от 18.06.2001. – Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс».
16. Градостроительный кодекс РФ [Электронный ресурс] : Федеральный закон № 190–ФЗ от 29.12.2004. – Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс».
17. Волков С. Н. Землеустройство : учебник в 7 т. Теоретические основы землеустройства. Т. 1. – М. : Колос, 2001. – 496 с.
18. Государственные учетные системы по управлению и развитию территорий РФ (кадастры, реестры, регистры) : уч. пособие / под ред. А. П. Сизова. – М. : КНОРУС, 2016. – 208 с.

© В. Б. Жарников, Ю. С. Ларионов, О. А. Пасько, 2019