



УДК 349.41

Белопловтов Антон Олегович

Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева
аспирант кафедры земельного, градостроительного и экологического права

Россия, Екатеринбург

anton_beloplotov.99@mail.ru

Beloplotov Anton Olegovich

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev

Postgraduate student of the Department of Land,

Urban Planning and Environmental Law

Russia, Yekaterinburg

РОЛЬ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ В РАМКАХ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Аннотация: статья посвящена рассмотрению роли и значения пространственных данных в рамках проектов комплексного развития территорий. Также в статье обозначены основные требования, которым должны соответствовать пространственные данные для минимизации рисков в рамках КРТ. Автором обращено внимание на несколько проблем отечественной системы пространственных данных, предложены способы решения обозначенных недостатков. В статье обосновывается, что для достижения целей введения Национальной системы пространственных данных необходимо предварительно устранить существующие проблемы во избежание нарушения прав граждан и юридических лиц.

Ключевые слова: комплексное развитие территорий, национальная система пространственных данных, достоверность пространственных данных, публичный реестр, единая электронная картографическая основа.



THE ROLE OF SPATIAL DATA WITHIN THE FRAMEWORK OF COMPREHENSIVE DEVELOPMENT OF THE TERRITORIES

Annotation: the article is devoted to considering the importance of spatial data within the framework of integrated development projects of territories. The article also outlines the basic requirements that spatial data must meet to minimize risks within the framework of the CRT. The author draws attention to several problems of the domestic spatial data system and suggests ways to solve the identified shortcomings. The article substantiates that in order to achieve the goals of introducing the National Spatial Data System, it is necessary to first eliminate existing shortcomings in order to avoid violation of the rights of citizens and legal entities.

Key words: integrated development of territories, national spatial data system, reliability of spatial data, public register, unified electronic cartographic basis.

Статья подготовлена в рамках реализации научного проекта «Современное градостроительство: новые вызовы», отобранного по итогам конкурса научных проектов ведущих научных школ УрГЮУ имени В. Ф. Яковлева 2023–2024 гг.

Сложно переоценить роль пространственных данных при осуществлении градостроительной деятельности, а в особенности в рамках реализации проектов комплексного развития территорий (далее – КРТ).

По оценкам НИУ «Высшая школа экономики», отношение объема российского рынка пространственных данных к валовому внутреннему продукту (ВВП) примерно в 10 раз ниже, чем в передовых странах. По мере развития цифровой экономики, создания продуктов и услуг с использованием различных типов данных спрос на российском рынке пространственных данных (ПД) может расти более чем на 20 % в год и достичь к 2030 г. уровня стран-лидеров [8, с. 92].

Отметим, что ранее Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.08.2006 № 1157-р уже была одобрена Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации [1].



Очевидно, что в XXI веке, с учетом темпов информатизации общества, создание современной системы пространственных данных является одной из основных задач органов государственного управления. Потребность и юридическая механика введения в действие эффективной инфраструктуры пространственных данных активно обсуждается представителями научного сообщества [10] [11] [12].

1. Пространственные данные в КРТ: значение и требования.

Необходимость оперативного получения достоверных пространственных данных в рамках КРТ имеет место, как до заключения договора о КРТ, так и в процессе его исполнения.

Так, пространственные данные до заключения договора о КРТ необходимы, в частности, для следующих целей:

- определение территории, вовлекаемой в проект КРТ (ст.65 ГК РФ);
- определение субъекта принятия решения о КРТ (ч. 2 ст. 66 ГК РФ);
- анализ градостроительного потенциала вовлекаемых в проект территорий;
- включение в решение о КРТ сведений о местоположении, площади и границах территории, подлежащей комплексному развитию (пп. 1 ч. 1 ст. 67 ГК РФ).

В свою очередь в процессе исполнения договора пространственные данные также имеют огромное значение, так как на их основе:

- осуществляется подготовка и утверждение документации по планировке территории (пп. 7 ч. 3 ст. 41 ГК РФ);
- вносятся изменения в генеральный план и правила землепользования и застройки;
- осуществляется архитектурно-строительное проектирование и последующее строительство / реконструкция объектов капитального строительства.



При этом для эффективной реализации проекта необходимы, как графические пространственные данные (*схема существующего использования территории с отображением: планируемых границ КРТ; границ расположенных земельных участков с указанием форм собственности; границ территории с земельным участком в неразграниченной собственности и др.*), так и текстовые данные (*функциональное назначение объекта капитального строительства; информация о функциональной и территориальной зоне земельного участка и др.*).

Учитывая существование колоссальных рисков в ходе реализации проектов КРТ (в т.ч. имущественной ответственности в форме возмещения убытков), представляется, что пространственные данные должны соответствовать следующим базовым требованиям:

- достоверность и полнота данных об объектах, расположенных в границах КРТ, а также о существующих ограничениях (например, ЗОУИТ, публичные сервитуты);
- непротиворечие пространственных данных сведениям, содержащимся в других реестрах;
- возможность оперативного получения и ознакомления с пространственными данными;
- открытость (общедоступность) пространственных данных.

Необходимость систематизации и актуализации пространственных данных обсуждается уже не первый год.

Постановлением Правительства РФ от 01.12.2021 № 2148 утверждена государственная программа Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» [2].

В рамках данной государственной программы предполагается создание единой информационной системы пространственных данных (далее – НСПД) и единой электронной картографической основы (далее – ЕЭКО).



Постановлением Правительства РФ от 07.06.2022 № 1040 утверждено Положение о федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» [3].

В августе 2022 года Президентом РФ был дан ряд поручений [4] по вопросам реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных», что также свидетельствует о приоритетном характере данного проекта.

Более того, на сегодняшний день были анонсированы цифровые сервисы указанной платформы пространственных данных, в число которых войдет сервис: «Комплексное развитие территорий».

Данный сервис, по мнению Росреестра, снизит расходы на поиск и анализ территорий для вовлечения в КРТ, сократит сроки и оптимизирует взаимодействие бизнеса и власти в рамках государственных функций КРТ (<https://rosreestr.gov.ru/press/archive/rosreestr-na-pmef-vpervye-anonsiroval-tsifrovye-servisy-platformy-prostranstvennykh-dannykh/>).

На сегодняшний день не совсем понятно, как именно будет выглядеть данный сервис, и какие вопросы в действительности сервис будет помогать решать застройщикам и органам публичной администрации в рамках КРТ.

Целесообразность и возможная эффективность НСПД в настоящее время активно обсуждается в юридической науке.

Так, по мнению Н. М. Заславской система, которая предлагается к внедрению в Российской Федерации, представляет собой следующий этап, улучшение работы системы регистрационного и кадастрового учета объектов недвижимости, что, безусловно, должно позволить достичь определенных целей, однако такая система не позволяет получить целостную информацию об окружающей нас среде и в первую очередь - природной ее части, что является не только возможным, но и необходимым [9, с. 28].

Со своей стороны считаем необходимым провести анализ перспектив введения НСПД и ее влияние на реализацию проектов КРТ в контексте



существующих проблем системы пространственных данных в Российской Федерации.

2. Проблемы и недостатки системы пространственных данных в Российской Федерации.

Учитывая, что в рамках НСПД в соответствии с Положением о федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» планируется объединить сведения из разных информационных систем и реестров, возникает главный вопрос: каким образом будут соотноситься данные реестров по объему и юридической силе?

В качестве возможного решения представляется установление на законодательном уровне приоритета сведений отдельного реестра в зависимости от обстоятельств.

Однако основная проблема заключается в ведомственной разобщенности государственных информационных ресурсов, содержащих пространственные данные, и подразделяется на две группы.

Во-первых, противоречие сведений в рамках разных реестров (документации).

Так, например, в рамках дела № А45-18274/2019 по требованию о признании незаконным решения уполномоченного органа об отказе во внесении изменений в приказ о предварительном согласовании предоставления участка в аренду заявитель указывал на недопустимость расхождения сведений о категории земельного участка из государственного реестра недвижимости и Генерального плана (ГП), а также Правил землепользования и застройки Боровского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области (ПЗЗ).

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, иск удовлетворен, суды указали на приоритет сведений о категории земельного участка из данных государственного реестра недвижимости над сведениями ГП и ПЗЗ.



Однако Арбитражный суд Западно-Сибирского округа, отменяя судебные акты и отказывая в удовлетворении заявления, в постановлении от 26.05.2020 по делу № А45-18274/2019 указал [6]: *«Исходя из того, что Генеральный план и Правила землепользования и застройки Боровского Сельсовета Новосибирского района Новосибирской области являются действующими нормативными правовыми актами, в установленном порядке не оспорены и не отменены, испрашиваемый обществом земельный участок с кадастровым номером 54:19:050601:2058 относится к территориальной зоне - рекреационная зона отдыха, следовательно в силу закона указанный участок отнесен к категории земель особо охраняемых природных территорий (статьи 94, 98 Земельного кодекса РФ).*

Выводы судов первой и апелляционной инстанции о приоритете сведений кадастрового учета о принадлежности спорного земельного участка к землям сельскохозяйственного назначения перед нормативными документами территориального зонирования - Генерального плана и Правил землепользования и застройки являются неправильными, сделанными в нарушение норм земельного и градостроительного законодательства».

В качестве способа решения обозначенной проблемы предлагается законодательное закрепление порядка преодоления расхождений между сведениями разных реестров и информационных систем.

Во-вторых, проблема противоречивости данных государственных информационных ресурсов сводится не только к расхождению данных двух различных реестров (например, ЕГРН и ГЛР).

Противоречие в сведениях относительно одного объекта могут содержаться в рамках одного реестра.

Так, в деле № А66-3275/2019 судом не были применены положения Федерального закона от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления



принадлежности земельного участка к определенной категории земель», в том числе, на том основании, что имеют место противоречия в сведениях о земельном участке не только в ЕГРН и ГЛР, но и в самом ЕГРН.

Так, в постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.07.2020 по делу № А66-3275/2019 суд округа отметил [7]: *«Доводы Общества о приоритете сведений о категории земельного участка, содержащихся в ЕГРН, над сведениями в отношении данного участка, имеющимися в ГЛР, были предметом рассмотрения апелляционного суда, получили надлежащую правовую оценку и отклонены ввиду установления в рассматриваемой ситуации противоречия в сведениях о земельном участке не только в ЕГРН и ГЛР, но и в самом ЕГРН, содержащем противоречивую информацию относительно категории земельного участка и его правообладателя, поскольку спорный участок (в границах установленного пересечения) находится в границах земельного участка с кадастровым номером 69:24:0000013:258, входящего в единое землепользование с кадастровым номером 69:24:0000013:1975, относящегося к категории земель сельскохозяйственного назначения, принадлежащего Обществу, а также данный участок входит в состав земельного участка с кадастровым номером 69:24:0000013:3309, являющегося федеральной собственностью и относящегося к землям лесного фонда».*

В такой ситуации представляется необходимым при создании НСПД предусмотреть порядок преодоления имеющихся противоречий между сведениями, содержащимися, как в различных реестрах, так и в рамках одного реестра.

Помимо прочего поставщикам информации следует провести предварительную работу по актуализации и корректировке данных «своего» реестра перед включением соответствующих сведений в НСПД.

Еще одной немаловажной проблемой отечественной системы пространственных данных является отсутствие в реестрах и ГИС



исчерпывающего объема пространственных данных, которые должны содержаться в таких реестрах и системах.

Указанное приводит к снижению эффективности использования земель, а также к нарушению стабильности гражданского оборота.

Президентом Российской Федерации в августе 2022 года даны первые поручения [4] главам регионов по вопросам реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных», среди которых:

- завершение работ по описанию местоположения границ муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон (срок 01.01.2027);
- запланировать в бюджете средства на проведение комплексных кадастровых работ и картографических работ;

Таким образом, предполагается проведение субъектами РФ предварительной «инвентаризации» всех объектов перед включением пространственных данных региона в НСПД.

Примечательно, что неполнота сведений, содержащихся в реестрах и информационных системах, зачастую влечет неблагоприятные последствия для добросовестных участников гражданского оборота, нарушение их прав.

Так, например, Верховным Судом Российской Федерации рассматривалось дело по заявлению гражданки о пересмотре решения суда по делу о признании построек самовольными, их сносе, демонтаже части ограждения.

В качестве вновь открывшегося обстоятельства заявитель указывал на внесение изменений в статью 222 ГК РФ Федеральным законом от 03.08.2018 № 339-ФЗ. В новой редакции закреплена презумпция защиты добросовестного создателя самовольного объекта.

Суды нижестоящих инстанций отказали в удовлетворении заявления о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам.

Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2020 № 4-КГ20-15 суд, отменяя судебные



акты нижестоящих инстанций и удовлетворяя заявление о пересмотре, указал [5]: *«При разрешении спора суды, установив факт отсутствия информации о зонах с особыми условиями использования территории в публичном доступе на момент возведения спорных строений, не приняли это во внимание.*

Однако отсутствие данной информации также являлось новым обстоятельством в силу действия новых законодательных новелл. Ответчик, действуя добросовестно, имел полное право на пересмотр судебного решения о признании его спорных построек самовольными лишь по факту их нахождения в зоне с особыми условиями использования территории (в границах минимальных расстояний до магистральных трубопроводов) в связи с отсутствием информации о данных зонах в публичном доступе».

Таким образом, перед запуском НСПД, а также сервиса «Комплексное развитие территорий» представляется необходимым обязательное устранение или, во всяком случае, создание условий для максимального исключения возникновения обозначенных выше проблем при реализации градостроительных проектов.

Полагаем, что решения, предложенные по тексту настоящей статьи, способны повысить показатели реализации государственной программы в соответствии Положением о федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных».

В противном случае использование НСПД и рамках проектов КРТ будет влечь за собой существенные риски для застройщика, невзирая на принцип достоверности публичного реестра.

Список литературы:

1. Распоряжение Правительства РФ от 21.08.2006 № 1157-р «О Концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ, 28.08.2006, № 35, ст. 3775.



2. Постановление Правительства РФ от 01.12.2021 № 2148 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» / Сборник законодательства РФ, 13.12.2021, № 50 (часть IV), ст. 8542.

3. Постановление Правительства РФ от 07.06.2022 № 1040 «О федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» / Сборник законодательства РФ, 13.06.2022, № 24, ст. 4065.

4. Перечень поручений по вопросам реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных» (утв. Президентом РФ 11.08.2022 № Пр-1424) / СПС «Консультант Плюс» (Дата обращения 09.10.2023).

5. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2020 № 4-КГ20-15 // СПС «Консультант плюс» (Дата обращения 09.10.2023).

6. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26.05.2020 № Ф04-1295/2020 по делу № А45-18274/2019 // СПС «Консультант плюс» (Дата обращения 09.10.2023).

7. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.07.2020 № Ф07-6369/2020 по делу № А66-3275/2019 // СПС «Консультант плюс» (Дата обращения 09.10.2023).

8. Белогурова Е. Б., Воробьев В. Е., Гвоздев О. Г. и др. Пространственные данные: потребности экономики в условиях цифровизации / Федер. служба гос. регистрации, кадастра и картографии; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»; НИИ «АЭРОКОСМОС». – М. : НИУ ВШЭ, 2020. – 128 с.

9. Заславская Н. М. Национальная система пространственных данных в механизме информационного обеспечения государственного экологического управления: организационно-правовой аспект // Экологическое право. 2022. № 6. С. 23 - 28.



10. Сивоконь Ю. В., Касмынина М. Г. Обзор российских и зарубежных городских геопорталов используемых для целей градостроительной деятельности // Региональное развитие: электронный научно-практический журнал. 2016. № 3(15).
11. Тарарин А. М. Понятие и реализация базовых наборов пространственных данных в национальной системе пространственных данных Российской Федерации // Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). 2022. № 2.
12. Цветков В. Я. Инфраструктура пространственных данных как инструмент поддержки управления / В. Я. Цветков // Общество: политика, экономика, право. 2013. № 2. С. 36 - 41.