



УДК 349.4

ЦИФРОВИЗАЦИЯ КАДАСТРА. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ В РОССИИ И БЕЛАРУСИ

О. И. МИРОШНИЧЕНКО¹⁾, А. В. ДЬЯКОНОВА¹⁾

¹⁾Дальневосточный федеральный университет,
пос. Аякс, 10, 690922, г. Владивосток, Россия

Рассматриваются тенденции правового регулирования земельного кадастра в Российской Федерации и Республике Беларусь. Акцентируется внимание на многолетнем плодотворном сотрудничестве двух стран. Делается вывод об устаревании действующего права, о его неспособности регулировать новые отношения, модифицированные набирающей ход цифровизацией, и о необходимости более стремительного реагирования на возникающие вызовы.

Ключевые слова: земельный кадастр и картография; цифровизация кадастра; кадастр Беларуси; цифровизация права; беспилотные летательные аппараты.

Благодарность. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-511-00009.

DIGITALISATION OF THE CADASTRE. DEVELOPMENT PROSPECTS IN RUSSIA AND BELARUS

O. I. MIROSHNICHENKO^a, A. V. DIAKONOVA^a

^aFar Eastern Federal University,
10 Ajax Village, Vladivostok 690922, Russia

Corresponding author: O. I. Miroshnichenko (olga-star.05@mail.ru)

The authors discuss the trends in the legal regulation of the land cadastre in the Russian Federation and the Republic of Belarus. Emphasis is placed on the long-term fruitful cooperation between the two countries. The conclusion is made about the obsolescence of the current law, about its inability to regulate new relations modified by the accelerating digitalisation, and about the need for a more rapid response to emerging challenges.

Keywords: land cadastre and cartography; digitalisation of the cadastre; cadastre of Belarus; digitalisation of law; unmanned aerial vehicles.

Acknowledgements. The research has been conducted with financial support of the Russian Foundation for Fundamental Research within the frame of scientific project No. 20-511-00009.

Образец цитирования:

Мирошниченко ОИ, Дьяконова АВ. Цифровизация кадастра. Перспективы развития в России и Беларуси. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2021;3:10–13.

For citation:

Miroshnichenko OI, Diakonova AV. Digitalisation of the cadastre. Development prospects in Russia and Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2021;3:10–13. Russian.

Авторы:

Ольга Игоревна Мирошниченко – кандидат юридических наук, доцент; заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридической школы.
Анастасия Витальевна Дьяконова – магистрант.

Authors:

Olga I. Miroshnichenko, PhD (law), docent; head of the department of theory and history of state and law, law school. olga-star.05@mail.ru
Anastasia V. Diakonova, master's degree student. dyakonova32@mail.ru





Введение

Цифровизация постепенно проникает во все сферы общественной жизни, включая самые консервативные. На сегодняшний день с трудом можно представить какие-либо отношения, не затронутые так или иначе цифровой модификацией.

Поводом для размышлений в рамках настоящей статьи стала нарастающая тенденция к усиленному влиянию подобной трансформации на действующее право. Парадоксально, но более всего такое влияние заметно в области общественных отношений, которые, как правило, плохо поддаются каким-либо инновационным изменениям и вбирают в себя преимущественно традиции, которые были выверены и признаны обществом. Речь идет в том числе и о правоотношениях в области земельного кадастра и картографии, которые, как показывает вре-

мя, довольно труднодоступны для цифровизации. На сегодняшний день одной из приоритетных задач государства является внедрение и активное использование цифровых технологий для автоматизации процессов управления недвижимым имуществом. Исследователи отмечают, что основа информационной инфраструктуры была заложена в 1996 г., когда на законодательном уровне был принят вектор автоматизации ведения кадастра как основы систем управления земельными ресурсами и объектами недвижимости путем создания автоматизированной системы [1, с. 66]. Одним из ключевых аспектов, определяющих потенциальную модернизацию всей системы в целом, и является внедрение принципиально новых схем взаимодействия между «цифрой» и людьми.

Материалы и методы исследования

В работе исследуются как нормы национального права Российской Федерации, так и нормы Республики Беларусь, регламентирующие некоторые проблемные аспекты правового регулирования нововведений в сфере кадастра и картографии, в том числе и беспилотных летательных аппаратов. Исследование также содержит некоторые программные акты стран

и отчеты о деятельности органов в сфере земельных правоотношений. Преимущественно используется формально-догматический метод и метод сравнительного государствоведения. Отдельные аспекты проблемного поля исследования находят отражение в трудах таких ученых, как Б. Н. Олзоев, Дж. Кауфман, Дж. Стотер, Н. Г. Овчинникова, Д. А. Шаповалов и др.

Результаты и их обсуждение

В настоящее время высокоточное топографо-геодезическое и картографическое обеспечение – не очередное цифровое излишество, как может показаться на первый взгляд, а правовая необходимость. Как указано в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 29 января 2021 г. № 55, такое обеспечение – «базовый элемент экономического развития, поддержания обороноспособности и безопасности страны, эффективного государственного управления»¹.

При введении в оборот цифровых новшеств неизбежно возникают вопросы и проблемы в связи с устареванием существующей законодательной базы, которая не способна обеспечивать нужды, для которых создавалась, т. е. регулировать *существующие* общественные отношения. Приведем некоторые примеры в предметной области.

Соответствующие проблемы можно обнаружить в воздушном законодательстве в связи с тем, что

современной тенденцией цифровизации кадастра является использование беспилотных летательных аппаратов (БПЛА).

Так, в 2015 г. в Воздушный кодекс Российской Федерации были внесены существенные изменения: были проработаны некоторые очевидные проблемные зоны правового регулирования беспилотников, появилась легальная дефиниция беспилотного воздушного судна². И все это в то время, когда страна довольно продолжительное время развивала подобные технологии и уже более 5 лет активно сотрудничала с крупной израильской компанией IAI, поставляющей беспилотные системы³. Но даже после внесения изменений в закон ситуация выглядела следующим образом: «Исполнить его [закон] не может никто. Владельцы просто не знают, куда обращаться. Минтранс, к которому в результате ведут все дороги, не знает, как это делать.

¹О Государственной программе «Земельно-имущественные отношения, геодезическая и картографическая деятельность» на 2021–2025 годы : постановление Сов. Министров Респ. Беларусь от 29 янв. 2021 г. № 55 [Электронный ресурс]. URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=c22100055> (дата обращения: 11.11.2021).

²Воздушный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?from=191739-314&req=doc&rnd=692251DE79512942A528C52D35D80AC5&base=LAW&n=389222&stat=srcfld%3D134%26src%3D10000001%26fld%3D134%26code%3D65535%26page%3Dinfo%26p%3D0%26base%3DLAW%26doc%3D191739#9EajhoSeH25mxOZ5> (дата обращения: 11.11.2021).

³Россия продолжит сборку израильских беспилотников еще до 10 лет [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/04/07/636868-rossiya-prodolzhit> (дата обращения: 11.11.2021).



Прокуратура не понимает, как ловить нарушителей. Росавиация разводит руками – летать нельзя никому, нигде, никак»⁴. В итоге проблемы решались правоприменительной практикой по мере их поступления. Ориентиром для правоприменителя в данной области считается один из самых значимых в воздушном законодательстве актов – постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации». Интересно, однако, что лишь в феврале 2020 г. в данный документ были внесены соответствующие изменения и исключена дефиниция понятия «беспилотный летательный аппарат»⁵, которая по правилу юридической силы акта уже более пяти лет не существовала на бумаге.

Приведем еще один пример законодательного несовершенства в исследуемой области. В России для выполнения аэрофотосъемки с беспилотника необходимо получить следующие документы:

- 1) разрешение на съемку от Генерального штаба вооруженных сил Российской Федерации;
- 2) разрешение на съемку от оперативного управления штаба военного округа, в зоне ответственности которого находится снимаемый объект;
- 3) разрешение от территориальных органов безопасности ФСБ.

Дополнительно в случае полетов над территорией населенного пункта необходимо разрешение соответствующего органа местного самоуправления.

В итоге, как справедливо отмечают И. В. Кудинов и С. А. Саранчин, например, сроки выполнения работ по государственным и муниципальным контрактам не позволяют исполнителю потратить от 2 до 6 месяцев на сбор разрешений для производства работ [2, с. 255].

Таких примеров законодательных несовершенств, связанных с переходом в диджитализацию, масса. Решение их видится, на наш взгляд, в комплексе, а главное, опережающем обновлении системы законодательства в целом.

Так, в Республике Беларусь с начала 2021 г. действует Государственная программа «Земельно-

имущественные отношения, геодезическая и картографическая деятельность» на 2021–2025 годы. Для достижения поставленной в ней цели программа предписывает выполнить такие инновационные задачи, как, например, создание, обновление и издание государственных топографических карт и планов, общегеографических и тематических карт и планов в цифровой форме, развитие государственных географических информационных систем и ресурсов в области геодезии и картографии, включая формирование и ведение Госкартгеофонда, и т. д.⁶ Многие из подобных задач предполагают использование в том числе и высокоточного беспилотного летательного оборудования.

Ответственным заказчиком данной программы является Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь. Стоит отметить многолетнее сотрудничество последнего и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Плодотворная работа уже привела к созданию технологичного продукта – российско-белорусского геопортала, объединяющего картографические данные соседствующих стран и метаданные (позволяют описывать содержание, объем, положение в пространстве, качество и другие характеристики пространственных данных и пространственных объектов). Также обсуждается инициатива по разработке портала инфраструктуры пространственных данных стран СНГ⁷.

Россия также стремится создать эффективную систему реагирования на внешние вызовы. Так, в 2021 г. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии планирует участие более чем в 50 мероприятиях, большинство из которых так или иначе связано с обсуждением цифровых инициатив. Среди таких встреч и мероприятия в рамках развития двустороннего сотрудничества с Беларусью (например, прошедшее в июне совместное заседание коллегий Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в составе Росреестра и подведомственных учреждений и Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь)⁸.

⁴Аксенов П. Закон о беспилотниках в России: всем нельзя все [Электронный ресурс]. URL: https://www.bbc.com/russian/russia/2016/04/160413_russa_drone_law (дата обращения: 11.11.2021).

⁵Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 № 138 [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=CEX|hoS8kZfFW3Tk&cacheid=257AFED15B9BDDAAA6D71FFE9547926&mode=splus&base=LAW&n=370637&dst=150&rnd=692251DE79512942A528C52D35D80AC5#mvYLhoSGhGNYOGff1> (дата обращения: 11.11.2021).

⁶О Государственной программе «Земельно-имущественные отношения, геодезическая и картографическая деятельность» на 2021–2025 годы...

⁷Госкомимущество планирует разработать портал инфраструктуры пространственных данных стран СНГ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.belta.by/economics/view/goskomimuschestvo-planiruet-razrabotat-portal-infrastruktury-prostranstvennyh-dannyh-stran-sng-447144-2021/> (дата обращения: 11.11.2021).

⁸Отчет о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в сфере международного сотрудничества за 2020 год [Электронный ресурс]. URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/09-upr/Отчет%20межд.%20за%202020%20год.pdf> (дата обращения: 11.11.2021).



Заключение

Оценивая перспективы существующих и планируемых нововведений и международного сотрудничества в сфере кадастра и картографии, мы придерживаемся мнения, что цифровизация кадастра посредством внедрения беспилотных летательных аппаратов, 3D-визуализации, географических информационных систем, топографических карт и планов в цифровом формате и многого другого просто бессмысленна без качественного фундамента в виде законодательной базы. Мы можем

бесконечно долго и, главное, успешно развивать передовые технологии, но какой в этом смысл, если результатом такого развития нельзя будет фактически воспользоваться? Очевидно, что цифровизация земельных отношений носит уже стратегический характер, в связи с чем перспективность и сложность задачи требуют не только комплексного и структурированного подхода к межотраслевому сотрудничеству, но и предметного совершенствования.

Библиографические ссылки

1. Гура ДА, Павлюкова АП. Информационное обеспечение кадастра недвижимости: исторический опыт, современность и перспективы. В: Яроцкая ЕВ, Юрченко КА, Матвеева АВ, редакторы. *Современные проблемы и перспективы развития земельно-имущественных отношений: сборник статей по материалам II Всероссийской научно-практической конференции; 23 апреля 2019 г.; Краснодар, Россия*. Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина; 2020. с. 63–69.

2. Кудинов ИВ, Саранчин СА. Правовое регулирование использования БПЛА на территории Российской Федерации. В: Сысоев ОЕ, Ши Тиемао, Хейн Вин Зо, Цветков ОЮ, редакторы. *Региональные аспекты развития науки и образования в области архитектуры, строительства, землеустройства и кадастров в начале III тысячелетия: материалы Международной научно-практической конференции; 29–30 ноября 2018 г.; Комсомольск-на-Амуре, Россия*. Комсомольск-на-Амуре: КНАГУ; 2019. с. 251–256.

References

1. Gura DA, Pavlyukova AP. Real estate cadastre information: historical experience, modernity and prospects. In: Yarotskaya EV, Yurchenko KA, Matveeva AV, editors. *Sovremennye problemy i perspektivy razvitiya zemel'no-imushchestvennykh ot-noshenii: sbornik statei po materialam II Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 23 aprelya 2019 g.; Krasnodar, Rossiya* [Modern problems and prospects for the development of land property relations: collection of articles based on the materials of the 2nd All-Russian scientific and practical conference; 2019 April 23; Krasnodar, Russia]. Krasnodar: Kuban State Agrarian University named after I. T. Trubilin; 2020. p. 63–69. Russian.

2. Kudinov IV, Saranchin SA. Legal regulation of the use of UAVs on the territory of the Russian Federation. In: Sysoev OE, Shi Tiemao, Khein Vin Zo, Tsvetkov OYu, editors. *Regional'nye aspekty razvitiya nauki i obrazovaniya v oblasti arkhitektury, stroitel'stva, zemleustroistva i kadaстров v nachale III tysyacheletiya: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 29–30 noyabrya 2018 g.; Komsomol'sk-na-Amure, Rossiya* [Regional aspects of the development of science and education in the field of architecture, construction, land management and cadastres at the beginning of the 3rd millennium: materials of the International scientific and practical conference; 2018 November 29–30; Komsomolsk-on-Amur, Russia]. Komsomolsk-on-Amur: Komsomolsk-na-Amure State University; 2019. p. 251–256. Russian.

Статья поступила в редколлегию 18.11.2021.
Recieved by the editorial board 18.11.2021.