

**ЗЕМЕЛЬНО-ИНФОРМАЦИОННАЯ И КАДАСТРОВАЯ СИСТЕМА —
СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ
РЕСУРСАМИ**

*Н.В. Комов**, *А.С. Чешев***

**Российская академия наук*

***Ростовский государственный строительный университет*

В предлагаемой статье авторы рассматривают актуальные проблемы создания земельно-информационных и кадастровых систем, которые призваны обеспечить эффективное управление земельными ресурсами Российской Федерации.

Ключевые слова: информация; земля; технологии; управление; система.

In the offered article authors consider actual problems of creation of land and information and cadastral systems which are urged to provide effective management of land resources of the Russian Federation.

Key words: information; earth; technologies; management; system.

В последнее время многочисленные факторы, происходящие в мире, вносят существенные изменения в развитие глобальных политических и социально-экономических процессов развития мировой системы. Прежде всего, это огромный технологический прогресс в области информационно-коммуникационных технологий, международные потоки капиталов, возросшее число транснациональных корпораций, развитие демократических институтов и новых рыночных экономических систем.

В связи с этим рыночная экономика, функционирование наряду с государственной частной земельной собственности и новых форм хозяйствования на земле выдвинули ряд проблем по созданию нашей российской модели землепользования и землевладения, а также совершенно иного земельного администрирования и цивилизованной системы земельных отношений. Рост числа собственников, владельцев и пользователей земельных участков стимулировал земельный оборот, который вызвал целый пласт проблем в земельной сфере страны и наших обширных территорий. Вопрос о том, как дальше вести земельную политику, в каком направлении, содержании и в какой последовательности, не только не снят с повестки дня, но и приобретает все большую остроту и значимость.

С учетом этого сегодня необходимо внести существенные коррективы в содержание и методику государственного регулирования земельных отношений как основы целостной модели российского землеустройства, практическая реализация которой позволит сохранить, эффективно использовать и обустроить российскую землю, укрепить экономику и обеспечить устойчивое развитие страны. В этой связи одним из важнейших направлений деятельности государства является ускорение формирования единого информационного ресурса о земельных участках.

Еще в октябре 2012 года, выступая на заседании президиума Госсовета Российской Федерации по вопросу повышения эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц, наш президент В.В. Путин отметил серьезные недостатки в этой сфере. Сейчас эта информация закрыта для людей, к сожалению. Руководители ведомств, сотрудники различных органов власти и всякие прилипшие к ним посреднические структуры фактически монополизировали эту информацию, а без нее гражданам невозможно взять в собственность ранее заброшенные участки земли.

Закрытость и непрозрачность – главная причина коррупции, которая пронизывает весь земельный рынок. Мы обязаны переломить эту ситуацию и предоставить каждому гражданину возможность узнать любую информацию «О свободных и используемых землях», подчеркнул президент.

Прошло три года, но «воз и ныне там». И это очень важное поручение президента страны не выполнено. А ведь этого срока было достаточно, чтобы провести повсеместно сплошную инвентаризацию земель, выявить используемые и неиспользуемые участки, поставить их на кадастр, на этой основе создать единый информационный фонд, опубликовать его и ежегодно обновлять. Но для этого нужна совершенно иная система управления землей, которая как в центре, так и на местах должна нести ответственность за эту крайне нужную гражданам, бизнесу и государству в целом земельно-информационную систему.

Сегодня такую работу выполнять некому. Ни местные имущественные, ни федеральные кадастровые органы такую работу на всей территории страны выполнить не могут. Главная причина – нет специалистов-земельщиков, да и у них нет таких важнейших функций для государства и народа, как проведение инвентаризации и государственного учета российской земли. А ведь без этого нельзя планировать комплексное использование и обустройство территорий, сбор земельных платежей и увеличение доходной части местных бюджетов. Но это им не нужно. Их заработок от этого не зависит и связи между ними практически нет. Им гораздо легче сделать «приостановку» и «отказ» при оформлении участков.

А вся беда только в одном, что в самой крупной земельной державе мира с некоторых пор в понятие «земля» вложено только одно ее свойство, да и не самое главное – она стала имуществом (недвижимостью). И это запутало всю страну и направило решение земельной проблемы в другую сторону, нежели в развитых странах.

Значительную роль в системе государственного управления земельными ресурсами и российским землепользованием отведена таким кадастровым системам, которые будут работать на благо настоящих и будущих поколений, а не на чиновников. Это связано, прежде всего, с меняющейся ролью государства в обществе (оно должно работать на человека, а не на оборот) и коренное изменение отношений человечества к земле. Важную роль в этом будет играть проводимая в настоящее время автоматизация кадастровых систем и все возрастающее значение кадастра как основной части земельно-информационных систем.

В последние годы многие страны внедрили современные и эффективные кадастровые системы и считают их надежными и обеспечивающими гарантию безопасности прав не только частной, но и государственной собственности на землю, поэтому у них совсем иные подходы к управлению территориями. Значительный технический прогресс, огромные перемены в социальной жизни, глобализации и влияние человеческой деятельности на природные ресурсы, и окружающую среду заставили реформировать эти системы, что нужно сделать и в России. Основная законодательно-нормативная база и контроль за ведением кадастровых систем у них за федеральными органами, а само ведение кадастра передают на места.

Сегодня кадастровые системы сложны, дороги и очень медленно внедряются, особенно, на территориях с государственной собственностью на землю. Кадастр должен обеспечить «оптимальные услуги» для различных типов общества, за незначительную цену и концентрироваться не только на частных правах на землю, но и не в меньшей степени и на публичных правах и на ограничениях этих прав в соответствии с действующим законодательством.

Наиболее важным моментом современных кадастровых систем является их техническое обеспечение путем инновационных автоматизированных систем и преобразования данных в цифровую форму. Переход к новой «цифровой эпохе» необходимо постоянно поддерживать законодательно, что позволит создать

многофункциональный кадастр. При этом возможна интеграция различных организационных структур по земельным вопросам (окружающая среда, природные ресурсы, недвижимость, строительство и др.). В сфере нового государственного управления земельными ресурсами и, особенно в создании земельно-информационной системы необходимо наряду с государственным активное участие частного сектора, банков, коммерческих структур. При этом появится возможность сократить значительное количество специалистов, работающих за счет бюджетов и перевести кадастровые системы на самоокупаемость. Так решен этот вопрос в Китае, где государственная собственность на землю, а большая часть специалистов-заемщиков работают успешно, и не за счет бюджетных средств.

Процесс самоокупаемости кадастровых систем должен стать важным аспектом нового государственного управления землей в России и его влияние будет возрастать при принятии стратегических решений общественного развития.

Сегодня, в начале XXI века современный кадастр должен отражать полное правовое положение земель, включая публичные права и ограничения, на всей территории страны, региона, местного самоуправления. Это обусловлено тем, что население мира растёт, соответственно растёт и спрос на землю. Возрастает абсолютный контроль физических и юридических лиц, общественного сектора за решением земельных проблем. Поэтому полная база земельно-кадастровых данных должна быть общедоступной. Все это требует и создание современной новой системы комплексного земельного законодательства. Возрастает необходимость усиления защиты земли и других природных ресурсов от чрезмерного потребления, разбазаривания и уничтожения. В ряде стран наряду с частным и публичным правом на землю действуют и родовые права землевладения и землепользования. И на этих территориях родовое право превалирует над двумя первыми. Но это право требует особой юридической защиты. Но возможность появления родовых поместий в России имеется.

Новые кадастровые системы требуют создания более эффективных организационных структур, учитывающих требования будущего, отдельных лиц и общества в целом. Будет существенно изменяться роль и ответственность между землеустроителями и юристами. Землемеры должны уметь думать моделями и принимать современную технологию комплексного управления этими моделями.

Земля как природный ресурс имеет огромную финансовую и идеологическую значимость и затраты на создание кадастровых систем составляют незначительную часть от стоимости ограниченных земельных территорий. Многие экономически развитые страны в целях гарантии своего устойчивого развития планируют использование земельных ресурсов, важнейшие элементы которого гарантия и защита прав собственности; обеспечение гарантий для кредитования; мониторинг земельных ресурсов и их дальнейшим развитием; поддержка сборов налогов на землю и недвижимость; защита государственных земель, укрепление надежности земельных рынков; уменьшение количества земельных споров; улучшение планирования использования земель; поддержка в управлении природными ресурсами; ведение государственного земельного учета.

Все это составляет надежную и полную информацию о правовом положении и физическом состоянии земельных участков, обеспечивающую устойчивое развитие территорий.

Эффективное управление земельными ресурсами способствует избежанию конфликтов общественных и частных интересов. Поскольку земельные ресурсы истощаются, общество вынуждено регулировать использование земли. Законы, регулирующие землепользование, определяют, какие виды землепользования желательны и позволительны, а какие запрещены. Планирование землепользования определяет правовые земельные объекты, на которые могут быть наложены ограничения по их передаче в чью-либо собственность.

В связи с все возрастающей опасностью возникновения экологического кризиса, вызванного невозможностью утилизации промышленных отходов, общество обязано создавать законы по усилению защиты окружающей среды. Эти правила могут также ограничивать свободу землепользования, данную законным владельцам в связи с их правом собственности на землю.

Критическая форма ограничения создается в тех случаях, когда общество должно защитить граждан от угрозы здоровью в ситуациях, когда, относящиеся к экологии несчастные случаи уже произошли. Такие примеры имеются в странах, которые пострадали от выпадения на их территории радиоактивных осадков после аварии на атомных электростанциях.

Должны быть определены зоны, где проживание запрещается или где использование земли ограничено в соответствии с законом. Земельные объекты в этих случаях создаются с дифференцированным ограничением землепользования. Если ограничения пересекаются с правом владения собственностью, то стоимость такого земельного участка резко падает. В некоторых случаях стоимость земельных участков даже может быть равна нулю, что означает, что такие участки больше не может быть объектом на земельном рынке. В некоторых странах такой же эффект был достигнут определением зон, которые находятся в экологическом загрязнении.

Другой аспект ограничения землепользования состоит в защите пользователей от риска естественных природных катаклизмов. Общество создает законы, чтобы ограничить использование земли, где граждане могут быть подвергнуты опасности наводнения, схода лавин, камнепадов и т.д.

В большинстве стран эти общественные законы имеют защитный характер. Цель их создания состоит в том, чтобы минимизировать проблемы конкурентного использования земли при эксплуатации природных ресурсов и экологического ущерба.

Недостаток общественно-доступных данных о земле ослабляет безопасность прав собственности, что нежелательно как для собственников земли, так и для властей. Это не позволяет получить кредит под залог земельных объектов; создаст проблемы для прозрачного рынка земельно-имущественных объектов; произволу и коррупции.

Мировая экономика в настоящее время находится в процессе интернационализации. Часто производственные, маркетинговые, сервисные, научно-исследовательские подразделения международных компаний расположены в различных частях и странах мира, что приводит к увеличению расходов на приобретение и продажу земельных участков. Поэтому для международных компаний проще иметь дело с земельными вопросам, когда национальные кадастровые системы похожи или незначительно отличаются друг от друга.

Кадастровая и земельно-информационная система, передающая гласности полное правовое положение земель, уменьшает риск финансовых потерь. Простым запросом заинтересованные лица или учреждения могут получить полную информацию относительно любого участка земли. Стандартизированная и полная кадастровая система помогает хозяйствующим субъектам более легко решать вопросы в отношении земли и недвижимости, а, следовательно, экономить деньги и время, да и сами услуги будут недорогими. Чтобы обеспечить эти услуги необходимо создать, с одной стороны, простую структуру распределения информации о земле и, с другой - эффективные процедуры хранения, поиска и сопровождения данных.

Если принимается во внимание принцип правовой независимости, то может быть легко создана эффективная информационная структура. Для того, чтобы справиться с большим многообразием потребностей, земельно-кадастровая система должна быть простой и эффективной; адаптивной к уровню роста населения и разнообразию этнических групп; обеспечивать свободный доступ к земле, защиту прав собственности на землю и продажи этих прав; содержать обширное разнообразие данных, включать все

государственные и частные земли, быть частью национальной инфраструктуры пространственных данных.

В современной кадастровой системе всё возрастающую роль играют квалифицированные специалисты-землеустроители, имеющие богатые традиции, связанные с правом собственности на землю и недвижимость и его ограничениями. В большинстве стран они могут выполнять технические, правовые, экономические и другие работы без всякого ограничения. Однако, для решения правовых аспектов традиционного кадастра, они должны получить лицензию. Эта лицензия доказывает, что специалист способен к выполнению задач, поставленных обществом в технических и юридических областях.

Они должны понимать процесс определения местоположения земельных участков, знать процесс определения прав на них, а также должны знать принципы оценки земли. Они должны быть способны управлять земельно-информационной системой, документирующей земельные участки со всеми их физическими и правовыми аспектами, а также обеспечивать граждан, предприятия и властные коммерческие структуры информацией о земле.

Для решения этих задач от землеустроителей требуются знания более широкого спектра. Их роль в обществе становится очень важной. Ситуация на земле быстро и устойчиво изменяется. В основном это происходит из-за все возрастающей численности населения во всем мире и интернационализации экономики. Защиту прав собственности на землю нельзя полностью гарантировать при помощи традиционных, кадастровых и регистрационных систем. Эффективность традиционных кадастровых систем сегодня не адекватна сложившейся ситуации. Они не могут обеспечить ни достаточно надежную информацию относительно правового положения земель, ни услуг, которые являются эффективными.

Для решения этих проблем с учетом социальных, правовых, экономических, технических достижений и реформ в области землепользования и управления земельными ресурсами необходим новый подход к созданию земельно-информационных систем, которая должна стать институтом, объединяющим в себе общественный и частный сектора. Участие общественного сектора гарантирует, что система имеет необходимую непрерывность. Общественный сектор должен концентрироваться на контроле. Эффективность и гибкость будет заложена в систему частным сектором, который является ответственным за выполнение операционной работы. Такое разделение обязанностей также гарантирует, что общие и частные интересы в земле сохраняются в равновесии и в тесной увязке с функционированием современной миросистемы. В России XXI века все возможности для создания такой системы имеются. Ими следует только своевременно воспользоваться и иметь свою российскую долгосрочную земельную политику и эффективную современную систему государственного управления земельными ресурсами страны. Без этого в стране будет продолжаться «земельный хаос», произвол и коррумпированность чиновников, а в итоге тормозится развитие страны в условиях рыночной экономики и глобализации мирового хозяйства.

Литература

1. Комов Н.В. Управление земельными ресурсами в новой России. Казань. РИЦ.2011., 568 стр.
2. Хлыстун В.Н., Волков С.Н., Комов Н.В. Проблемы управления земельными ресурсами в Российской Федерации. Сборник докладов V Всероссийского конгресса экономистов-аграрников 21-22. 2013г.-М.: РГАУ – МСХА им. К.А. Тимирязева – Государственный университет по землеустройству (ГУЗ), 2014. – Том 1. – 181с.

3. Николай Комов. Российская модель землепользования и землеустройства. Издательство ООО «Институт оценки природных ресурсов», 2001. – 622с.

Николай Васильевич Комов - доктор экономических наук, профессор, академик РАН, экс-председатель Госкомзема России, почетный землеустроитель России.

Nikolay Vasilyevich Komov - the Doctor of Economics, professor, the academician of the Russian Academy of Sciences, the ex-chairman Goskomzema of Russia, the honourable land surveyor of Russia.

119334, Москва, Ленинский просп., д. 14,
119334, Moscow, Leninsky Avenue, 14.
Тел.: (495) 664-25-50; e-mail: vt789@mail.ru

Анатолий Степанович Чешев – доктор экономических наук, профессор кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Ростовского государственного строительного университета.

Anatoly Stepanovich Cheshev – the Doctor of Economics, professor of «Economy of Environmental Management and Inventory» chair of the Rostov State University of Civil Engineering.

344022, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 162
344022, Rostov-on-Don, Sotsialisticheskaya St., 162
Тел.: +7(863) 295-03-32; e-mail: kafkadastra@yandex.ru
