



Европейская экономическая комиссия**Комитет по жилищному хозяйству
и землепользованию****Одиннадцатая сессия**

Женева, 27–28 февраля 2019 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня

Обзор программы работы на 2018–2019 годы:**Исследования по отдельным темам, касающимся
управления земельными ресурсами
и земельного администрирования****Будущие сценарии в области земельного
администрирования****Записка Бюро Рабочей группы по управлению земельными
ресурсами***Резюме*

Лица, принимающие решения в области земельного администрирования, должны иметь широкое представление о новых актуальных вопросах и изменениях, которые, как ожидается, будут определять будущее этого сектора. С этой целью Бюро Рабочей группы по управлению земельными ресурсами приступило к проведению исследования для разработки сценариев будущего развития сектора земельного администрирования на основе относительной важности и ожидаемых последствий глобальных мегатенденций в течение следующих 10–15 лет. Задача этого исследования заключается в том, чтобы помочь органам земельного администрирования в регионе ЕЭК и за его пределами выявить общие проблемы, обменяться передовым практическим опытом в отношении подходов и мер по уменьшению рисков, а также повысить готовность к будущим радикальным изменениям. Конечной целью исследования является определение долгосрочных стратегий обеспечения устойчивости работы и услуг, предоставляемых органами земельного администрирования. Это исследование сейчас продолжается, а промежуточные результаты были представлены на совместном мероприятии РГУЗР/МФГ/Технической палаты Греции в Афинах (ноябрь 2018 года) и на Всемирном конгрессе ООН по геопространственной информации в Дацине, Китай (ноябрь 2018 года).

Рабочей группе предлагается принять к сведению представленную информацию об исследовании.



I. Введение и справочная информация

1. Для целей исследования будущих сценариев земельного администрирования было принято решение использовать определение, разработанное в 2005 году Стигом Энемарком и охватывающее четыре функции земельного администрирования (землевладение, оценка стоимости земли, землепользование и освоение земель) в контексте определенных правовых основ земельной политики, институционального механизма и информационной инфраструктуры¹. Землевладение и оценка стоимости земли являются основными функциями, рассматриваемыми в исследовании, в то время как две последние функции – землепользование и освоение земель – являются для целей данного исследования более второстепенными. В исследовании применяется комплексный и целостный подход к оценке сценариев развития систем земельного администрирования.

2. Первым шагом исследования является изучение недавних и текущих мегатенденций. Большинство публикаций, в которых обсуждаются сценарии, были подготовлены отраслевыми организациями и были посвящены развитию кадастровых систем без анализа того, как на них отразятся различные мегатенденции. Например, в двух исследованиях, проведенных в Новой Зеландии и Австралии, сформулированы ожидания в отношении будущего кадастров (LINZ, 2014 и ICSM, 2014). МФГ² также опубликовала исследование «Кадастры после 2014 года» с описанием перспектив развития кадастров в будущем. Похожие цели, по-видимому, преследует только исследование, проведенное в Финляндии; в нем рассматривается воспринимаемая в контексте кадастровых систем важность 21 глобальной мегатенденции и последствия соответствующих мегатенденций для финской кадастровой системы.

II. Описание исследования

3. В качестве основы для анализа в настоящем исследовании Бюро РГУЗР решило использовать 11 из 12 мегатенденций, выявленных в 2018 году компанией «Зи-пункт»³. Восемь старших международных экспертов по земельному администрированию⁴ должны описать возможные последствия этих мегатенденций для земельного администрирования и оценить их актуальность и сравнительную важность для систем земельного администрирования.

4. Выводы этих старших экспертов о важности мегатенденций для систем земельного администрирования были использованы в качестве исходных материалов для круглого стола по сценариям, который был организован с участием специалистов по земельному администрированию в Стокгольме, Швеция, в июне 2018 года. Участники круглого стола согласились с тем, что на развитие систем земельного администрирования существенно влияют две основные мегатенденции – «Экосистема бизнеса» и «Урбанизация и цифровая трансформация», и поэтому именно эти мегатенденции являются основными «определяющими факторами» сценариев.

5. Участники круглого стола также определили четыре возможных направления движения организаций по земельному администрированию по двум осям (см. диаграмму 1). Горизонтальная ось показывает способы *управления* земельным администрированием от традиционного/иерархического слева до цифровой

¹ Под информационной инфраструктурой подразумеваются коммуникационные сети и связанное с ними программное обеспечение, поддерживающие взаимодействие между людьми и организациями.

² Международная федерация геодезистов.

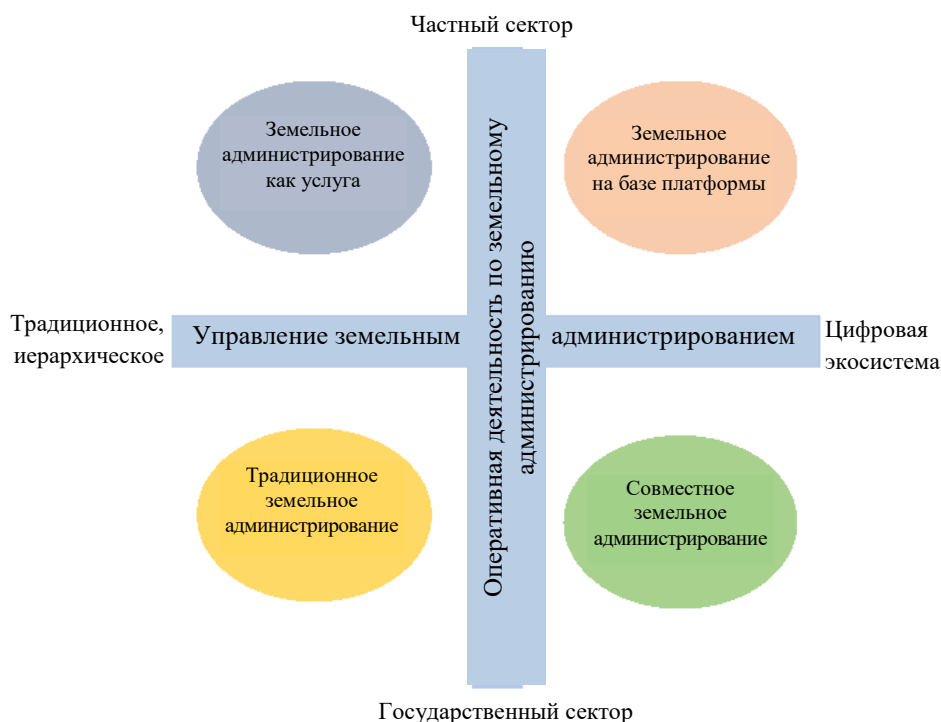
³ Консалтинговая компания, специализирующаяся на исследованиях тенденций и прогнозах. <http://www.z-punkt.de/en/>.

⁴ Давид Боман, «Лантметериет» (Швеция); Вернер Хоффманн, БЕВ (Австрия); Кирсика Риекинэн, Университет Аалто (Финляндия); Мартин Зальцманн, «Кадастер» (Нидерланды); Матс Снелл «Лантметериет» (Швеция); Даниэль Штедлер, «Свисстоп» (Швейцария); Рик Ваутерс, «Кадастер» (Нидерланды); Фредрик Цеттерквист, «Орднанс сервей» (Соединенное Королевство).

экосистемы справа. Вертикальная ось описывает *тип организации*, занимающейся земельным администрированием (от него зависит то, как работает организация): верхняя точка оси обозначает частные организации, а нижняя – государственные.

Диаграмма 1

Возможные сценарии развития систем земельного администрирования



6. Авторы исследования добавили еще три фактора, влияющих на оперативную и управленческую деятельность в рамках системы земельного администрирования: *i) данные, ii) технологии и iii) функции/процессы*. В каждой стране земельное администрирование на практике различается и поэтому не везде и не в каждом сценарии эти различные аспекты будут иметь одинаковый приоритет. Поэтому для данного исследования важно проанализировать, как они будут ранжированы в различных сценариях. Под данными понимается то, как и кем будут управляться и пополняться данные и кто будет их хранить. Что касается *технологий*, то авторы говорят здесь о том, кто будет управлять, разрабатывать и владеть технологическими решениями и какую конфигурацию они будут иметь. *Функции и процессы* относятся к управленческой и оперативной составляющей земельного администрирования и тому, как эти задачи будут осуществляться.

7. Участники круглого стола обсудили влияние ключевых мегатенденций и факторов, определяющих использование данных, применение технологий организациями по земельному администрированию и эффективность процессов. В результате были сформулированы следующие четыре сценария:

- *Традиционное земельное администрирование*. Это организации по земельному администрированию, которые являются централизованными и в которых функции, данные и технологии, как правило, управляются и регулируются государством. На сегодня это наиболее распространенная ситуация в странах региона ЕЭК (и за его пределами).
- *Земельное администрирование как услуга*. Речь идет о сценарии, при котором один (или несколько) субъектов частного сектора оказывают большинство услуг по земельному администрированию, часто по принципу подряда, при котором государство по-прежнему управляет тремя вышеупомянутыми аспектами.

- *Совместное земельное администрирование.* Земельное администрирование осуществляется в рамках государственной системы, но с разделением обязанностей, относящихся к трем различным аспектам. Как правило, сюда включены ряд ключевых регистров, которые являются частью государственного облака.
- *Земельное администрирование на базе платформы.* Это высоко автоматизированная и многосторонняя система земельного администрирования, в которой частный сектор играет важную роль в работе по всем трем аспектам, а система управления превращается в экосистему технологий, платформ и различных групп заинтересованных сторон.

III. Последующие шаги

8. Эти четыре сценария будут дополнительно проработаны «целевой группой по будущим сценариям» Рабочей группы, а затем в декабре 2018 года – январе 2019 года будет проведено обследование государств – членов ЕЭК; итоги этой работы будут представлены и обсуждены на одиннадцатой сессии РГУЗР в феврале 2019 года. Результаты будут представлены на конференции «Земля и бедность» Всемирного банка в марте 2019 года.

9. Рабочая группа будет ежегодно обсуждать сценарии для субъектов сектора земельного администрирования, с тем чтобы рекомендации по совершенствованию систем земельного администрирования соответствовали изменяющимся реалиям и отвечали изменяющимся ожиданиям и потребностям.

IV. Заключительные замечания

10. Анализ сценариев не является ни предсказанием будущего, ни выражением намерений относительно будущего развития систем земельного администрирования. Сценарии разрабатываются в виде сюжетных линий, чтобы облегчить обсуждение будущего развития организаций по земельному администрированию. Обсуждение возможных сценариев позволяет снизить риск упрощенного подхода среди лиц, принимающих решения в области земельного администрирования, и повысить их готовность к будущему, гибкость и устойчивость к радикальным изменениям.

11. Учитывая глобальные мегатенденции, анализ сценариев полезен для того, чтобы органы земельного администрирования сохраняли свою актуальность и оказывали надежные услуги как сегодня, так и в будущем.

Справочная литература

Enemark, Stig, 2005. *The Land Management Paradigm for Institutional Development* ICSM, 2014. Intergovernmental Committee of Surveying and Mapping, Canberra, Australia. *Cadastrre 2034 – Powering Land & Real Property. Cadastral Reform and Innovation for Australia – A National Strategy*

LINZ, 2014. Land Information of New Zealand. *Cadastrre 2034 – A 10–20 Year Strategy for Developing the Cadastral System: Knowing the ‘Where’ of Land-related Rights*

Pauliina Krigsholm, Sofia Zavialova, Kirsikka Riekkinen, Pirjo Stähle, Kauko Viitanen, 2017. *Understanding the Future of the Finnish Cadastral System – A Delphi Study*

Z-punkt, 2017. *Megatrends update – Understanding the Dynamics of Global Change*