

**Европейская экономическая комиссия****Комитет по градостроительству, жилищному
хозяйству и землепользованию****Рабочая группа по управлению земельными ресурсами****Двенадцатая сессия**

Валлетта, Мальта, 31 мая и 1 июня 2021 года

Пункт 3 предварительной повестки дня**Обзор сценариев будущего управления земельными ресурсами****Сценарное исследование на тему земельного
администрирования в регионе ЕЭК ООН в будущем****Записка Бюро Рабочей группы***Резюме*

Лица, принимающие решения в области землеустройства, должны иметь широкое представление о новых актуальных вопросах и изменениях, которые, как ожидается, будут определять будущее данного сектора. В связи с этим в 2017 году Рабочая группа решила разработать сценарии для будущих решений в области управления земельными ресурсами и землепользования (ЕСЕ/НВР/ВР.7/2017/6). Она продлила данный мандат на одиннадцатой сессии в 2019 году (ЕСЕ/НВР/ВР.7/2019/2). Эта деятельность была включена в программы работы Рабочей группы на 2018–2019 (ЕСЕ/НВР/190) и 2020–2021 (ЕСЕ/НВР/201) годы.

Соответственно Бюро приступило к проведению исследования по разработке будущих сценариев для сектора землеустройства на основе относительной важности и ожидаемых последствий глобальных мегатенденций. Настоящий документ включает в себя введение, описание целей, сценариев, руководящих принципов и системы самооценки проекта сценарного исследования на тему будущей практики земельного администрирования.

На ее двенадцатой сессии Рабочей группе будут представлены промежуточные результаты сценарного исследования, включая сценарии и вопросник для самооценки.

Рабочей группе будет предложено i) одобрить проект исследования с некоторыми техническими обновлениями, которые должны быть согласованы Бюро; ii) просить Бюро завершить исследование с учетом замечаний, полученных в ходе сессии; и c) утвердить издание сценарного исследования на тему будущей практики земельного администрирования в качестве официальной публикации (на английском и русском языках, в цифровой и печатной формах).

После его завершения исследование будет представлено на одобрение восьмидесяти второй сессии Комитета по градостроительству, жилищному хозяйству и землепользованию.



I. Введение

1. На жизнь людей во всем мире независимо от их местонахождения все больше влияют глобальные тенденции и события. К таким тенденциям относятся урбанизация, изменение климата, рост технологических достижений, развитие кибербезопасности, создание новых экосистем взаимодействия и миграция. Эти так называемые мегатенденции представляют собой универсальные явления, которые по мере течения времени формируют глубинные черты мира¹. Хотя данные мегатенденции являются трудноуправляемыми из-за своей сложности, они также открывают огромные возможности, в том числе для практики земельного администрирования. Как таковые, мегатенденции могут иметь как положительные, так и отрицательные последствия. Технологические достижения, например, могут содействовать доступу к информации и знаниям и тем самым способствовать достижению всеобщей грамотности. В то же время они могут угрожать неприкосновенности частной жизни, подрывать безопасность и увеличивать цифровой разрыв.

2. Эти мегатенденции дополняются соответствующими движущими факторами. В их число входят определенные изменения или причины, которые влияют на будущее или формируют его. Как и в случае мегатенденций, некоторые движущие факторы имеют для практики земельного администрирования особенно актуальное значение. К ним относятся, в частности, вновь появляющиеся источники данных и варианты интеграции данных, структурные сдвиги в возможностях взаимодействия, этика конфиденциальности данных и связанные с ней правовые соображения, а также внедрение новых технологий или инструментов анализа. В то же время мегатенденции и движущие факторы не должны рассматриваться изолированно. Напротив, именно в сочетании друг с другом они дают более быстрый и более значительный эффект, формируя текущие процессы преобразований в земельном секторе.

3. Проблемы и возможности, которые должны соответственно решаться и реализовываться органами земельной администрации, для того чтобы они могли продолжать играть значимую роль и предоставлять надежные услуги далеко в будущем, связаны с их способностью постоянно учитывать новые ожидания пользователей, выполнять часто расширяющуюся роль ключевого партнера по решению возникающих межсекторальных приоритетных задач государства (электронное правительство, «умные города», инфраструктура пространственных данных, принудительная цифровизация, интеграция процессов освоения земель, инициативы по борьбе с изменением климата и т. д.), а также по управлению эволюцией разнообразных ограничений (финансовых, технологических, кадровых, правовых, организационных и т. д.). Основным соображением в такой постоянно меняющейся ситуации является то, каким именно образом органы земельной администрации могут создать ценный продукт и увеличивать и сохранять его ценность в условиях действия принципов актуальности, ответственности, заботливости и авторитетности. Именно органы власти должны обеспечивать базу для формирования доверия, на основе которой могут развиваться общество и индивиды.

A. Цель исследования

4. Сценарии обычно используются для понимания возможных направлений развития в будущем и оценки готовности организации к таким возможным будущим условиям. Кроме того, они могут подкрепить усилия по определению и реализации стратегий надлежащего реагирования на последствия, которые могут стать результатом появления вышеупомянутых будущих реальностей. Четыре сценария, изложенные в настоящем исследовании, основаны на учете относительной важности и ожидаемых последствий мегатенденций в сочетании с конкретными секторальными движущими факторами.

¹ Report of the UN Economist Network for the UN 75th Anniversary: Shaping the Trends of Our Time (издание Организации Объединенных Наций, 2020 год). URL: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/20-124-unen-75report-full-en-revised.pdf>.

5. Таким образом, данное исследование призвано обеспечить своего рода средство ориентации для применения органами земельной администрации стран в целях управления этими мегатенденциями и извлечения из них пользы. Благодаря показу возможных будущих сценариев для сектора землеустройства исследование может дать директивным органам более широкое понимание намечающихся изменений, которые, как ожидается, будут определять будущее данного сектора. Оно задумано как инструмент диалога, предназначенный для использования при стратегическом планировании, формировании видения и осуществлении самооценки того, в каком направлении должны развиваться органы земельной администрации как учреждения внутри соответствующей экосистемы земельного управления. Исследование непосредственно касается земельного реестра, кадастра и управления геопространственной информацией, в то время как вопросы землепользования, стоимостной оценки и освоения земель охватываются в нем косвенным образом. Следует надеяться, что это исследование положит начало постоянному диалогу между национальными органами земельной администрации, который будет опираться на сценарии и инструмент самооценки, а также послужит для них руководством при разработке долгосрочных стратегий.

6. Анализ сценариев не является ни предсказанием будущего, ни выражением намерений относительно дальнейшего развития систем землеустройства. Скорее, они разработаны как своеобразные сюжетные линии, призванные стимулировать обсуждение вопроса о дальнейшем развитии организаций, занимающихся земельным администрированием. Благодаря завязыванию дискуссии о возможных сценариях снижается риск применения упрощенного подхода лицами, принимающими решения по вопросам земельного администрирования, и повышается их готовность адаптироваться к будущему, действовать более гибко и формировать жизнестойкость к разрушительным событиям.

7. В анализе будут также охвачены такие аспекты, как выявление проблем и возможностей в условиях преобразований, обмен передовой практикой поиска решений и принятия мер по смягчению рисков, повышение готовности к будущим деструктивным изменениям и оценка эффекта от мер вмешательства, принимаемых на национальном уровне. В исследовании содержится конкретный призыв к странам разрабатывать и регулярно подвергать переоценке страновые стратегии ведения деятельности по земельному администрированию в будущем.

8. Сценарии и инструмент самооценки были разработаны в ходе ряда круглых столов с участием ведущих специалистов-практиков, представителей директивных органов и академических кругов из Австрии, Нидерландов, Норвегии, Финляндии, Швейцарии и Швеции. Сценарии были впервые представлены на конференции Постоянного комитета по кадастру в Хельсинки (20 и 21 ноября 2019 года) в презентации, в ходе которой от аудитории поступали в режиме реального времени интерактивные отклики на ожидаемое воздействие мегатенденций и конкретных движущих факторов, а также на прогнозы для сценариев.

9. Сектор землеустройства затронут вспышкой пандемии COVID-19, разразившейся в начале 2020 года. Это обстоятельство найдет отражение в скоро выходящем пересмотренном варианте данного исследования. К числу ее непосредственно наблюдаемых последствий относится, в частности, возможность «принудительной цифровизации». Она предполагает расширение использования электронных услуг и онлайн-приложений. С этим исследованием можно было бы увязать эффективные меры по подготовке к аналогичным разрушительным событиям с помощью сценарного анализа. Исследование могло бы, например, служить опорой для принятия решений об осуществлении на раннем этапе действий в связи с ожидаемыми воздействиями на земельный рынок, подкрепить меры по содействию обеспечению достаточных возможностей реагирования и сопротивляемости внутри национальных экосистем земельного управления, а также использоваться для анализа достигнутого эффекта от выбранной стратегии. В то же время пандемия окажет влияние и на разработанные сценарии, даст толчок выработке реализационных схем и приведет к пересмотру приоритетов. Последствия пандемии для практики земельного администрирования и актуальность использования сценариев для прогнозирования

возможного опыта такого рода, в частности переживаемого в неожиданных ситуациях, будут учтены в пересмотренном окончательном проекте после консультаций на сессии Рабочей группы.

В. Мегатенденции

10. Понятие мегатенденций было объяснено различными авторами². Если провести сравнение с обычными тенденциями, то общими элементами их определения являются неизбежность их появления, степень силы их воздействий и продолжительность времени, в течение которого они развиваются. В качестве основы для анализа в данном исследовании Бюро Рабочей группы решило использовать 11 из 12 мегатенденций, выявленных в 2018 году компанией «Зи-пункт»³. Краткое описание характеристик этих мегатенденций приведено в таблице 1. Они были дополнены движущими факторами, конкретно связанными с земельным администрированием.

Таблица 1

Мегатенденции и их краткие характеристики

| <i>Мегатенденция</i> | <i>Показатель</i> |
|---|---|
| 1. Демографические изменения | Региональные асимметрии развития Старение населения мира |
| 2. Диспропорции в обществе | Повышение концентрации богатства Интенсификация социальных конфликтов |
| 3. Дифференцированные жизненные миры | Ослабление традиционных гендерных ролей Новые формы индивидуальности |
| 4. Цифровая трансформация | Формирование цифровых сетей в повседневной жизни Новые возможности, появляющиеся благодаря «большим данным», искусственному интеллекту, роботизированной автоматизации процессов и т. д. |
| 5. Волатильная экономика | Долговая перегрузка в мире Концентрация производительности и прибыли |
| 6. Бизнес-экосистемы | Расширение платформенной экономики Практика совместного использования как бизнес-модель |
| 7. Антропогенный ущерб окружающей среде | Антропогенное изменение климата Увеличение загрязнения окружающей среды |
| 8. Децентрализованные среды | Децентрализованная организация Вспомогательные и автоматизированные рабочие механизмы |

² См., например, John D. Mittelstaedt, Clifford J. Shultz, William E. Kilbourne and Mark Peterson, “Sustainability as megatrend – two schools of macromarketing thought”, *Journal of Macromarketing*, vol. 34, Issue 3 (2014), pp. 253–264; John Naisbitt, *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives* (New York, NY, Warner Books, 1982).

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

| <i>Мегатенденция</i> | <i>Показатель</i> |
|--|--|
| 9. Новый мировой политический порядок | Многополярный мир Асимметричные линии конфронтации |
| 10. Глобальные/региональные сдвиги во власти | Рост мирового среднего класса Рост влияния негосударственных субъектов |
| 11. Урбанизация | Неуправляемый рост городов Модернизационный кризис муниципальной инфраструктуры |

Источник: (Z-Punkt, 2017)

С. Движущие факторы, связанные с земельным администрированием

11. Помимо глобальных мегатенденций, на будущие системы землеустройства будут также влиять связанные с ними движущие факторы. К ним относятся:

- a) кибербезопасность, аспекты конфиденциальности и цифровая этика;
- b) запросы следующего поколения;
- c) открытые данные и новые источники данных;
- d) искусственный интеллект и роботизированная автоматизация процессов;
- e) уверенность в цифровом мире;
- f) сотрудничество, практика совместного использования, экосистемы и распределенные решения;
- g) осуществление инноваций через открытые источники, инкубаторы и хакатоны;
- h) краудсорсинг; и
- i) требования к квалификации и образовательные программы.

Д. Сценарии

12. Основу для формирования сценариев составляют глобальные мегатенденции и движущие факторы в конкретных сферах, которые были охарактеризованы в предыдущем разделе. Как уже упоминалось, сценарии характеризуют возможные будущие реальности и направления развития, с тем чтобы помочь организации оценить свою готовность к появлению этих возможных новых условий. Кроме того, они могут подкрепить усилия по определению и реализации стратегий надлежащего реагирования на последствия, которые могут стать результатом появления таких будущих реальностей.

1. Определение сценарного креста и сценарии

13. Существуют различные подходы к характеристике сценариев. В данном исследовании применяется подход, основанный на использовании сценарного креста. Этот подход можно лучше всего охарактеризовать на примере «Лантметериета», шведского картографического, кадастрового и земельного ведомства. «Лантметериет» использовал сценарный крест, для того чтобы можно было лучше понять, как в будущем будут вестись пространственное планирование и планирование землепользования исходя из влияния внешних тенденций и, следовательно, ожидаемой роли «Лантметериета» в таких условиях. Они были призваны дать понимание того, какими могут быть основные процессы, кто может войти в число наиболее важных действующих лиц и какими могут быть наиболее значимые и

определяющие вопросы с точки зрения пространственных изменений. При анализе тенденций были определены две оси сценарного креста. По вертикальной оси определялось влияние государства, т. е. то, будет ли оказывать более сильное влияние на территориально-пространственное планирование государство или же ведущую роль возьмут на себя другие субъекты, например муниципалитеты и частный сектор. По горизонтальной оси определялось региональное развитие, а именно то, будет ли этот процесс и далее сконцентрирован в более крупных городах или же региональное развитие будет носить более сбалансированный характер. Затем для каждого квадранта был разработан возможный сценарий.

Диаграмма 1

Пример применения сценарного креста



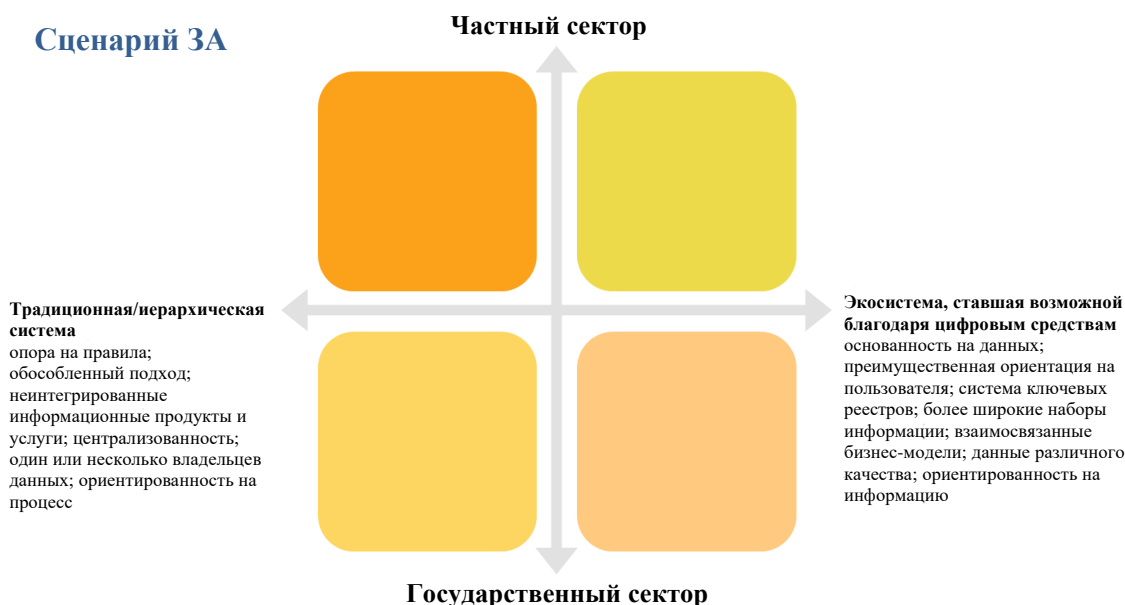
14. При разработке возможных сценариев развития практики земельного администрирования в будущем выводы группы экспертов о важности отдельных влияющих на него мегатенденций и движущих факторов использовались в качестве вводного материала для двух заседаний за круглым столом по разработке сценариев, которые были организованы в Стокгольме в июне 2018 года и Амстердаме в декабре 2018 года. В ходе круглых столов сначала была определена общая точка отсчета, т. е. выяснено то, как именно образом органам земельной администрации удастся сохранить свою значимость, ответственность и авторитетность и/или повышать свою значимость — независимо от того, где они сейчас находятся в сценарном кресте — и/или намерены ли они двигаться в определенном направлении внутри креста.

15. Сценарный крест был сформирован в результате кластеризации 11 мегатенденций, взятых в сочетании с движущими факторами, связанными с земельным администрированием, а также благодаря использованию коллективного опыта экспертов. Был сделан выбор в пользу прямого отнесения мегатенденции «бизнес-экосистема» к одной из осей. Возобладало мнение, что на все сценарии значительное влияние оказывают две мегатенденции — «урбанизация» и «цифровая трансформация». Поэтому их нельзя было использовать для определения осей как таковых. Скорее, они использовались при интерполяции тенденций для определения сценариев в качестве «факторов влияния».

16. Сформированный сценарный крест определяется горизонтальной осью, представляющей руководство процессом землеустройства с традиционной/иерархической экосистемой с внешней левой стороны и экосистемой, ставшей

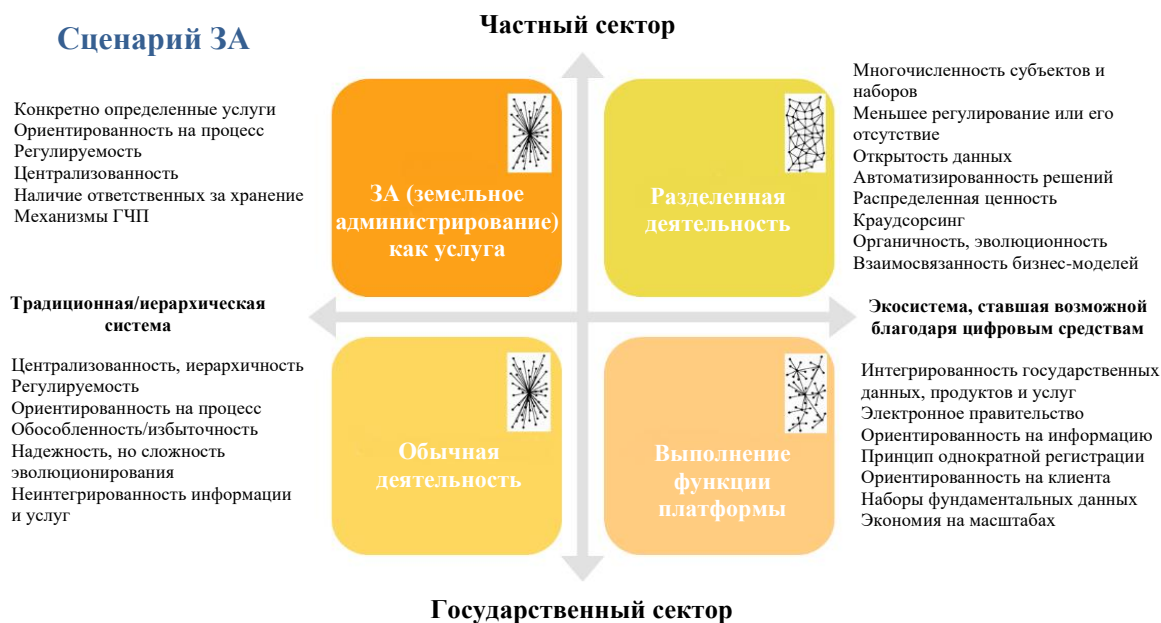
возможной благодаря цифровым средствам, с внешней правой стороны. Вертикальная ось определяет ответственных субъектов для операций по земельному администрированию, при этом верхний конец представляет частных субъектов, а нижний — государственных (см. диаграмму 2).

Диаграмма 2
Конкретно определенные оси сценарного креста



Построение сценарного креста завершается добавлением четырех сценариев развития практики земельного администрирования (см. диаграмму 3).

Диаграмма 3
Характеристики сценариев



2. Характеристики четырех сценариев

a) *Традиционное земельное администрирование*

17. Этот сценарий характеризует наиболее распространенную на сегодняшний день ситуацию в странах ЕЭК ООН (и за их пределами). Он отражает централизованное администрирование земельных отношений, при котором управление функциями, операциями, услугами и данными и их регулирование, как правило, лежит на государстве. Сценарий характеризуется наличием иерархически организованной системы, нисходящим характером практики управления, ограниченным делегированием полномочий вниз и часто ограниченной прозрачностью финансирования услуг. Данные вводятся и обновляются контролируемым образом, в результате чего получаются авторитетные данные. Услуги и процессы подробно регламентированы. Условия и показатели работы специалистов, представляющих как частный, так и государственный сектор, также строго регулируются. Часто различные наборы данных хранятся в нескольких разных подразделениях, как, например, наборы данных о зданиях, имуществе, участках, правах собственности, адресах и использовании земель. Существует риск избыточности работы и частичного дублирования информации на атрибутивном уровне. Большая часть информационных продуктов и услуг являются неинтегрированными. Сценарию обычно присуще наличие системных решений, характеризующихся существованием ограничителей для имеющейся у структур возможности эволюционировать, развивать новый потенциал и реализовывать новые ожидания. Это особенно верно при включении геопространственных данных, поскольку оно привлекает многих производителей и пользователей. При таком сценарии также стимулируется применение приложений, которые требуют наличия открытой и более интегрированной среды. Ожидаемый рост сложности отношений между людьми и землей (права, ограничения и обязанности) и электронных услуг представляет собой для вписывающихся в него систем землеустройства реальный вызов. Дополнительное давление на представленные в данном сценарии органы земельной администрации оказывает тот факт, что они во все большей мере вовлекаются в решение приоритетных задач государства, близко стоящих к их основным обязанностям, например задач, касающихся электронного правительства, интеграции процессов строительства и освоения земель, инфраструктуры пространственных данных, «умных городов» и инициатив по борьбе с изменением климата.

b) *Земельное администрирование как услуга*

18. Этот вариант представляет собой сценарий, при котором один или несколько субъектов частного сектора оказывают все или некоторые услуги по земельному администрированию — зачастую по долгосрочной модели обслуживания, при которой управлением данными и установлением правил земельного администрирования по-прежнему занимается государство. Частный(ые) субъект(ы) может (могут) также нести ответственность за техническую систему и ее обслуживание. Все большее распространение получает мысль о том, что для усиления практики земельного администрирования капитал, технологии и квалифицированные специалисты могут быть мобилизованы в частном секторе. Нередко применяется модель государственно-частного партнерства (ГЧП) с разделением доходов, получаемых, например, в случае использования платы за сделки, сборов за данные/услуги и налога на имущество. Существующие случаи их использования, как правило, имели место в развитых странах, где земельный реестр ведется частными компаниями [например, в Австралии (западная часть) и Канаде (Онтарио)]. В настоящее время в нескольких странах с формирующейся рыночной экономикой изучаются варианты решений, связанные с ГЧП/обслуживанием как частью их деятельности, касающейся, например, эксплуатации постоянно действующих базовых станций (ПДБС), процедур первой регистрации, ведения земельного реестра и выполнения стоимостной оценки для целей налогообложения и ипотеки. Для дальнейшего изучения этих возможностей Всемирный банк провел глобальные консультации по ГЧП.

c) *Платформенное земельное администрирование*

19. В этом сценарии земельное администрирование осуществляется в рамках национальной/секторальной системы, в которую входят несколько государственных органов. Каждый государственный орган имеет свои собственные возложенные на него функции и обязанности и работает с четко определенными наборами данных. Как правило, сюда включается ряд ключевых реестров с национальными наборами данных (например, кадастр, земельный реестр, реестр предприятий, реестр ипотеки, свод статистических данных, реестр коммунальных объектов и реестр адресов), которые иногда размещаются на правительственном облаке. В процессе обновления учитываются все реестры, и при регистрации данных применяется принцип однократного ввода во избежание избыточности работы, дублирования и непоследовательности данных. Предметом обмена являются идентификаторы ключей, а не содержание данных. Таким образом, национальная архитектура ключевых реестров как бы перекрывает учреждения и институты. Следовательно, процессом обновления охватываются все соответствующие реестры, и каждый атрибут увязывается с конкретным куратором, т. е. органом, ответственным за конкретно определенный набор данных. Такой подход, иногда называемый «использованием правительства в качестве платформы», облегчает обеспечение распространения ориентированных на данные приложений, предоставление расширенных государственных услуг с использованием интегрированных государственных данных, а также автоматизированную обработку. Зачастую движущим фактором, побуждающим к применению этой концепции, являются инициативы в области электронного правительства, которые способны обеспечить правительству экономию за счет эффекта масштаба при одновременном совершенствовании деятельности организаций и секторов по совместному использованию наборов национальных данных и имеющихся возможностей с целью расширения спектра интегрированных государственных продуктов и услуг.

d) *Распределенное земельное администрирование*

20. Этот сценарий считается самым перспективным. В нем представлена среда с высокоавтоматизированной системой землеустройства с большим числом заинтересованных сторон, в которой важную роль играет частный сектор, а система руководства движется к превращению в экосистему технологий и платформ, охватывающую разнообразные группы заинтересованных сторон. Следовательно, «внутри системы» существует высокий уровень доверия. Доверие распределяется между заинтересованными сторонами, как частными, так и государственными. Руководство осуществляется в соответствии с распределенными обязанностями. Услуги и информационные продукты полностью цифровые. Внедряются распределенные цепочки создания стоимости, например блокчейн. Для удовлетворения потребностей различных пользователей и нужд общества внедряется набор конфигурируемых составляющих (технологии и услуги). Это требует широкого сотрудничества и четкого распределения обязанностей и рисков. Расширение возможностей интеграции данных, поступающих от многочисленных поставщиков, в том числе краудсорсинговых данных, в сочетании с политикой открытых данных требует высокой степени стандартизации и жесткой политики в отношении соблюдения нормативных положений о конфиденциальности и безопасности данных. Концепция облегчает автоматизацию процессов и способствует их прозрачности, а также дает возможность применять широкий спектр пользовательских приложений. Она также предусматривает наличие встроенной эволюционной среды, которая в сложном контексте может со временем трансформироваться и адаптироваться к новым ожиданиям и требованиям (например, переход от двухмерного к трехмерному, внедрение блокчейна, искусственный интеллект и анализ больших данных). В ней имеется потенциал для инициирования цифровых взаимодействий и эффективной мобилизации цифрового доверия.

Е. Руководящие принципы для систем земельного администрирования, отвечающих требованиям будущего

21. При развитии стратегического планирования с опорой на приведенные сценарии следует обеспечивать проверку такого планирования на предмет соответствия набору глобальных принципов, которые были разработаны на основе предыдущего опыта и существующей надлежащей практики. Эти руководящие принципы содержатся в недавно одобренной *Рамочной программе по эффективному управлению земельными ресурсами* ГУГИ ООН⁴. Данные принципы считаются действительными для всех юрисдикций в современном мире. Они должны применяться независимо от прогнозируемого сценария.

22. Кроме того, более конкретный набор руководящих принципов был разработан группой старших экспертов по земельному администрированию. Эти руководящие принципы предназначены для стран региона ЕЭК ООН, и акцент там делается на их средне- и долгосрочном будущем. Они представлены в настоящем разделе.

23. Следует обеспечивать соблюдение руководящих принципов, которые описываются ниже:

a) система земельного администрирования обеспечивает гарантии землевладения и гарантирует целостность и прозрачность как информации, так и сделок с недвижимостью; это делается на благо народа и государства в целях поддержания социальной стабильности и экономического роста;

b) система земельного администрирования устойчива к кибератакам, стихийным бедствиям и другим событиям, которые могут уничтожить или повредить реестр и содержащуюся в нем информацию;

c) система земельного администрирования полностью оцифрована, включая карты недвижимости и геопространственную информацию;

d) система земельного администрирования является единой на всей территории страны и содержит информацию обо всех объектах недвижимости независимо от их вида, использования и формы собственности;

e) система земельного администрирования содержит информацию о правах, ограничениях и обязанностях, имеющих отношение ко всем объектам недвижимости;

f) система земельного администрирования надежна и способна отражать динамичный характер информации, хранящейся в ней в течение того или иного времени, включая информацию о правах, обязанностях и ограничениях, и благодаря этому содержать ретроспективные данные об объектах недвижимости, например информацию об изменениях в правах собственности и границах участков;

g) все профессиональные и частные пользователи могут получить доступ ко всей информации о местоположении объектов недвижимости, а также к информации, связанной с правами на землю и имущество, ограничениями и обязанностями;

h) информация, содержащаяся в системе земельного администрирования, открыта для дистанционного контроля со стороны всех профессиональных и частных пользователей в интересах обеспечения транспарентности и подотчетности;

i) пользователи системы земельного администрирования должны быть уверены в том, что предоставляемая в системе информация верна и что если они понесут убытки из-за ошибочной информации, то получат компенсацию;

⁴ Дополнительную информацию см. в документе «Рамочная программа по эффективному управлению земельными ресурсами (РПЭУЗР)» (UN-GGIM, 2020a). URL: http://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/10th-Session/documents/E-C.20-2020-29-Add_2-Framework-for-Effective-Land-Administration.pdf.

- j) система земельного администрирования предоставляет информацию о происхождении и качестве информации, в частности о деталях кадастровых карт, например границах;
- k) система земельного администрирования учитывает динамическую природу геодезических систем координат, отражая движение поверхности Земли по горизонтали и вертикали;
- l) система земельного администрирования интегрирована с общенациональной инфраструктурой пространственных данных и способна обеспечивать максимально точную информацию о местоположении объекта недвижимости и более обширной территории;
- m) система земельного администрирования обеспечивает трехмерную информацию о вертикальных и горизонтальных границах объектов недвижимости, а также об относящихся к ним правах, ограничениях и обязанностях. Таким образом, система содержит информацию об объектах недвижимости, находящихся под или над поверхностью земли, например о квартирах, туннелях и подземных хранилищах;
- n) система земельного администрирования облегчает связи с системами информационного моделирования зданий (ИМЗ) в целях как производства данных, так и их распространения;
- o) система земельного администрирования облегчает регистрацию различных видов владения имуществом, таких как владение на правах собственности, аренды, пользования и общей собственности. В ней учитывается тот факт, что владение должно быть динамичным во времени и что связанные с этим ограничения могут быть четко установленными или неоднозначными;
- p) система земельного администрирования обеспечивает доступ к информации, подтверждающей регистрацию сделок, например о договорах, документах о сделках и отчетах об обследованиях. Когда это актуально, она организуется в виде цифрового архива, интегрированного с системой земельного администрирования;
- q) информация из системы земельного администрирования доступна на разнообразных стационарных и мобильных платформах и электронных устройствах;
- r) в соответствующих случаях для подготовки данных и проверки данных, содержащихся в системе земельного администрирования, используется краудсорсинг;
- s) процесс подготовки данных для регистрации в системе земельного администрирования хорошо интегрирован с цифровыми процедурами, используемыми частными агентами, например нотариусами, риэлторами, банками-кредиторами и землеустроителями;
- t) в системе земельного администрирования предлагается регистрация сделок в режиме реального времени, проводимая во многих случаях с соблюдением лишь условия о проведении только автоматических цифровых проверок. Документы по сделкам стандартизированы для машинного считывания. Органом земельной администрации вручную проверяются только сложные случаи;
- u) комиссионные и налоги на операции с недвижимостью прозрачны для пользователей, а цифровая оплата упрощена;
- v) в системе земельного администрирования хранится юридически действительная информация. Благодаря ей существует возможность распространять среди пользователей информацию, воспроизводящую содержимое системы с полной точностью;
- w) при проектировании и эксплуатации системы земельного администрирования применяются международные стандарты; и
- x) практика лицензирования и контроля частных агентов адаптируется с таким расчетом, чтобы облегчить электронную связь с системой земельного

администрирования в целях как регистрации сделок, так и распространения зарегистрированной информации среди ее клиентов.

F. Основа для самооценки

24. Сценарное исследование задумано как инструмент диалога для использования при стратегическом планировании, формировании видения и осуществлении самооценки того, в каком направлении должны развиваться органы земельной администрации как учреждения внутри соответствующей экосистемы земельного управления. Для того чтобы помочь оценить подготовленность организации и определить, какая стратегия подходит для соответствующего сценария, предусматривается постановка ряда вопросов для облегчения самооценки. Вопросы носят предварительный характер. Ожидается, что они будут рассмотрены и уточнены в ходе двенадцатой сессии Рабочей группы.

25. То, какой из сценариев является предпочтительным, зависит от местных условий в каждой юрисдикции, зрелости ее земельной администрации и степени насыщенности общественных потребностей в отношении имеющихся в стране земель. К другим основным соображениям относится то, каким образом системы земельного администрирования могут обеспечить создание ценного продукта, а также увеличение и сохранение его ценности в условиях релевантности, ответственности и достоверности земельного рынка, а также в контексте политики и социальных вопросов, связанных с землей.

1. Ориентирующие вопросы для оценки сценариев

26. С целью оценки ценности каждого из четырех сценариев для страны и ее системы земельного администрирования группой экспертов по земельному администрированию были подготовлены нижеследующие ориентирующие вопросы. Эти вопросы основываются на семи нижеуказанных принципах *Комплексной системы геопространственной информации* ГУГИ ООН⁵:

a) создание стратегических возможностей

- Считается ли земельное администрирование существенным стратегическим ресурсом в (национальном) политическом, административном и общественном контексте?
- Лежит ли в основе системы земельного администрирования уже существующая прочная правовая база?

b) прозрачность и подотчетность

- Все ли заинтересованные стороны имеют доступ к системе земельного администрирования на основе общих и транспарентных руководящих принципов?
- Установлена и поддерживается ли подотчетность всех заинтересованных сторон, вовлеченных в земельное администрирование?
- Установлена ли подотчетность за все элементы цепочки создания стоимости?
- Являются ли издержки пользователей справедливыми и прозрачными?
- Являются ли роли и обязанности всех сторон в системе четкими и прозрачными и выполняются ли они?

⁵ UN-GGIM, “Part 1: Overarching Strategic Framework” в документе “*Integrated Geospatial Information Framework*”. A Strategic Guide to Develop and Strengthen Geospatial Information Management (July 2018). URL: <https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/8th-Session/documents/Part%201-IGIF-Overarching-Strategic-Framework-24July2018.pdf>.

- c) *надежность, доступность и легкость в использовании*
- Имеется ли в наличии земельная информация, является ли она легкодоступной и пригодна ли для использования всеми заинтересованными сторонами?
 - Является ли земельная информация авторитетной и/или в отношении нее действуют государственные гарантии?
 - Доступна ли вся земельная информация (права, ограничения и обязанности) в многомерном (3D) и временном (4D) разрезе?
 - Является ли охват земельной информации общенациональным и полным?
- d) *взаимодействие и сотрудничество*
- Вовлечены ли все стороны в государственном и частном секторах, научно-преподавательской среде и гражданском обществе в процесс функционирования и развития системы земельного администрирования?
 - Не допускается ли дублирование внутри системы?
 - Открыта ли система для новых участников или источников информации?
- e) *интегрированность решения*
- Интегрирована ли предлагаемая система в информационное общество (как государственное, так и частное) или, по крайней мере, связана ли она с ним?
 - Эффективно ли управляется система заинтересованными сторонами?
- f) *устойчивость и оцененность*
- Существует ли устойчивая бизнес-модель для системы в целом и для каждой стороны в цепочке создания стоимости в системе земельного администрирования?
 - Имеются ли соответствующие механизмы и стимулы для дальнейшего развития системы?
 - Чувствительна ли система к новым потребностям общества, связанным с землей, и способна ли она их удовлетворить?
- g) *лидерство и приверженность*
- Наблюдаются ли сильное политическое лидерство и приверженность делу, призванные гарантировать преемственность и долгосрочные инвестиции в систему?
-