

*Токбергенова А.А.*

## ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР – КАК ОСНОВНОЙ МЕТОД УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

УДК: 332(574.5)

*Бұл мақалада жер ресурсының негізгі әдісі ретінде Қазақстандағы қазіргі кездегі жер кадастры туралы мәлімет берілген.*

*In this article the problems of scientific, methodical and technical support of state and agriculture cadastral.*

Основная проблема теории и практики управления земельными ресурсами – установление его функций. Каждая из функций управления земельными ресурсами формирует совокупность мероприятий, систему элементов, состав и содержание которых определяют специфические для данной функции задачи, а также методы и средства их решения. Это позволяет каждой отдельной функции управления быть относительно обособленным направлением управленческой деятельности в области использования земельных ресурсов. Объективной основой организации и осуществления управления земельными ресурсами являются экономические, природные, социальные и иные законы. Это положение должно быть основополагающим при определении функций управления земельными ресурсами. Кроме того, наличие двух взаимосвязанных форм рационального использования земли, таких, как организация (опосредованная форма) и осуществление ее хозяйственной эксплуатации (прямая форма), также влияет на выбор функций управления. Рассматриваемые землеустроительные функции – относительно самостоятельное направление деятельности по организации рационального управления и использования земельных ресурсов. При этом отдельные мероприятия по использованию земли, связанные с прямым биотехнологическим воздействием на землю и производительным трудом человека, осуществляющим это воздействие, не являются функциями управления (работы по рекультивации нарушенных и мелиорации малопродуктивных земель, защите почв от эрозии и т. д.).

К основным методам управления земельными ресурсами относятся государственный земельный кадастр, землеустройство, мониторинг земель, земельный контроль и др.

Реформы, начатые в Казахстане в начале 90-х годов прошлого столетия, поставили перед государственными органами исполнительной власти ряд сложных задач. Важнейшая из них – реализация государственной земельной политики, направленной на организацию рационального использования земель с учетом многообразия форм собственности на землю. Одно из направлений этой политики – создание государственного земельного кадастра,

призванного служить информационной основой государственного управления земельными ресурсами, экономического и правового регулирования земельных отношений.

В результате проводимой в стране реформы идет процесс смены общественно-экономической формации, формирования нового земельного строя и соответствующих ему земельных отношений. Создание цивилизованных земельных отношений и системы управления недвижимостью – важнейший инструмент рыночной экономики, способствующий решению одной из ключевых проблем во всем развитом мире. Основой реализации этой проблемы является создание и ведение государственного земельного кадастра (ГЗК) и его автоматизированной земельно-информационной системы (АИС ЗК).

Смена формации обуславливает объективную необходимость коренных изменений целевого назначения земельного кадастра. Это связано с тем, что земля, сохраняя свои функции как главного средства производства, пространственного базиса и важнейшего природного ресурса, становится и недвижимым имуществом. В этой связи каждый земельный участок должен законодательно получить статус недвижимости и войти в состав имущества юридических и физических лиц. Наряду с этим, меняется подход к использованию земли – вводится платное землепользование и возникает необходимость разработки механизма к переходу на эти отношения на основе проведения кадастровой оценки земель.[1]

Таким образом, необходим полноценный земельный кадастр, представляющий собой инструмент для функционирования рыночной экономики, способствующий развитию рынка земли, осуществлению фискальной политики (налогообложения и иных платежей за землю), решению вопросов ипотечного кредитования, а также управления земельными ресурсами. Это означает, что в условиях рыночных отношений возрастают требования к системе государственного земельного кадастра, и в первую очередь, к регистрации земельных участков и их кадастровой оценке.

Зарубежный опыт создания кадастровой системы базируется на надежной законодательной базе. В странах с рыночной экономикой земельный кадастр опирается на специальные законы, а не на подзаконные и ведомственные акты. В республике законы – как основа нормативной правовой базы – для ведения ГЗК несовершенны.

Закон "О земле" и подзаконные акты характеризуют ГЗК как систему сведений о природном и хозяйственном положении земель Республики Казахстан; местоположении, целевом использовании, размерах и границах земельных участков, их качественной характеристике; об учете и оценке земельных участков, и иных необходимых сведениях.

Ведение государственного кадастра осуществляется по единым методике и технологии, представляющим собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке, учету и хранению сведений о земельных участках. Данная проблема реализуется путем создания автоматизированной информационной системы земельного кадастра (АИС ЗК) на основе ГИС-технологии.

Опыт стран Восточной и Западной Европы показывает, что их системы кадастров и регистрации земель формировались в течение длительного времени, с использованием традиционных подходов, основанных на ручных и автоматизированных методах. В этой связи, земельно-информационные системы могут быть различных моделей:

1. Компьютеризованные;
2. Частично компьютеризованные, находящиеся в процессе компьютеризации;
3. "Ручные" системы.

Компьютеризированный многоцелевой кадастр - это сравнительно новая технология, один из важных инструментов для обеспечения эффективной обработки данных о земельных ресурсах и правах на землю.

В мире существует два подхода к созданию такой модели: интегрированные кадастровые системы (комплексные системы); ведомственные системы (двойные системы). При первом варианте в рамках одной базовой кадастровой системы объединены правовой, фискальный и многоцелевой как его составляющие. В двойных системах регистрация права пользования (границы земельных участков и данные для налоговых органов) фиксируется в обновленной кадастровой системе, а права на землю - в рамках традиционной нотариальной системы, то есть правовые вопросы земельной регистрации решаются отдельно юристами, а соответствующие записи вносятся в земельно-учетные книги, реестры. Это ведет к дублированию усилий, лишним финансовым затратам и появлению более сложных, чем это необходимо, механизмов управления земельными ресурсами.

В сложившихся экономических условиях переходного периода жизнеспособной остается и тенденция направленная на создание ведомственных систем. Она практикуется во всех странах СНГ.

В Казахстане, как и в других постсоветских государствах, к началу реформ в силу

централизованного жесткого планирования экономики сложился многоцелевой государственный земельный кадастр, как единая интегрированная система сведений о правовом, природном и экономическом положении земель, направленная на решение задач управления в различных сферах экономики. Таким образом, задача состояла в сохранении, дальнейшем развитии и совершенствовании его с учетом исторического понимания происходящего.

Создание полноценного ГЗК в республике находится на стадии его формирования. Научно-исследовательские и проектно-испытательские работы в этом направлении только начались. Из-за финансовых трудностей не удалось реализовать целевую комплексную программу "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра". Программой предусматривалось проведение работ по созданию нормативной: правовой базы земельного кадастра; разработка системного и технического проектов автоматизированной информационной системы и комплекса программных средств; организация подсистемы защиты и передачи информации; развертывание обеспечивающих структур; а также подготовка и переподготовка кадров. До последнего времени — принятия нового Закона "О земле" и ряда подзаконных актов - не была определена служба (структура), ответственная за ведение государственного земельного кадастра.

Однако, несмотря на отсутствие полноценной правовой базы и практически полное отсутствие республиканского финансирования не только на развертывание программы, но и на деятельность землеустроительной службы, Агентством Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами и его производственными подразделениями ведется целенаправленная работа по созданию целостной системы по ведению земельного кадастра. Такой структурой является подведомственное Агентству РГП "ГосНПЦзем" и его областные дочерние предприятия на праве хозяйственного ведения с районными кадастровыми филиалами. Они обеспечивают ведение земельного кадастра на бумажных носителях по единой технологии, взаимодействие и координацию работ с центром регистрации Комитета по регистрации недвижимости Министерства юстиции, Министерством государственных доходов (создание реестра налогоплательщиков и объектов налогообложения), органами государственного управления на местах.

Таким образом, создание целостной государственной структуры, обеспечивающей ведение государственного земельного кадастра по единой технологии, на основе сохранения действующего РГП "ГосНПЦзем" и его дочерних

предприятий и кадастровых районных филиалов, должно быть государственной политикой.[2]

В республике создание земельно-информационной системы связано с земельной реформой и приватизацией земли, поэтому с самого начала мы можем реализовать оптимальные решения - ориентироваться на создание модели унифицированной комплексной системы информации о земле, подконтрольной одному государственному органу. Такой порядок будет гарантировать максимально эффективную координацию между различными участниками всего процесса в целом, соблюдение национальных интересов, разработку единых стандартов документации и обмена информацией между пользователями, применение более эффективных и ориентированных на потребителей подходов. Для выработки основных направлений и подходов управления земельными ресурсами при Агентстве необходимо создать Координационный Совет, в состав которого должны входить представители соответствующих министерств, ведомств и организаций – пользователей. Внедрение таких новых систем – сложный и трудоемкий процесс. Он требует осуществления тесно взаимосвязанных действий и процедур: разработки соответствующего законодательства; совершенствования организационной структуры; определения финансовых механизмов и технических решений; проведения глубоких исследований и тщательного планирования. Как показывает опыт стран с рыночной экономикой, вопросы, связанные с законодательством, организационной структурой и финансированием, решить сложнее, чем технические проблемы.

При создании новой системы необходимо применять поэтапный подход. На начальном этапе содержание регистров должно быть ограничено данными, необходимыми для удовлетворения самых первоочередных потребностей пользователей. Основными элементами данного процесса являются демаркация границ, картирование и кадастровая оценка земельных участков.

По Указу "О земле" 1995 г. организация и ведение земельного кадастра были возложены на Агентство РК по управлению земельными ресурсами и его территориальные органы. Практически все работы по ведению кадастра выполнялись производственными подразделениями ГосНПЦзема, которые не имели на то юридических оснований. С принятием новой редакции Закона "О земле" и ряда подзаконных актов, в частности - постановления Правительства Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Республики Казахстан по регулированию земельных отношений" от 11 июня 2001 г. № 800, появилась возможность поставить все в

этом вопросе на свои места. Однако необходимо законодательно решить ряд вопросов:

- нормативно определить ответственным за ведение государственного земельного кадастра ГосНПЦзем и его дочерние предприятия, повсеместно создав на их базе соответствующие кадастровые центры;

- пересмотреть вопрос лицензирования землеустроительных работ. Сложившаяся практика организации выполнения таких работ свидетельствует, что в противном случае мы столкнемся с большими проблемами формирования земельного кадастра. Землеустроительные работы по обеспечению ведения земельного кадастра не должны передаваться на конкурентную основу, так как в этом случае теряется контроль за ведением графического учета и технического отвода земельных участков, нарушается программа ведения единой базы данных и регистрации земельных участков, архивные материалы хранятся разрозненно. Землеустроительные работы должны выполняться специализированными предприятиями системы государственной землеустроительной службы.[3]

Агентство Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами должно разработать и утвердить пакет методических, технологических и инструктивных документов, обеспечивающих осуществление государственного кадастрового учета земельных участков, ведение Единого государственного реестра земель (ЕГРЗ), кадастровой документации и ГЗК в целом, и на всех административно-территориальных уровнях.

С принятием нового Закона "О земле" и постановления правительства № 800 от 11 июня 2001 г., работы по ведению государственного кадастра отнесены к государственной монополии и являются функцией государственных землеустроительных предприятий, подведомственных Агентству Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами.

В этой связи возник вопрос о необходимости реорганизации производственных государственных предприятий ГосНПЦзема. При реорганизации производственной землеустроительной службы необходимо учитывать основную идеологию, заложенную в новом Законе "О земле", и в постановлении Правительства РК "Об утверждении Программы обеспечения прав на землю в Республике Казахстан на 2000-2003 годы" от 16 февраля 2000 г. № 253, предусматривающую формирование единой службы по ведению земельного кадастра на вертикальном и горизонтальном уровнях.

Основой будущей системы земельно-кадастровой службы должна стать создаваемая в республике единая автоматизированная система земельного кадастра. Вертикальная и горизонтальная

структура создания предприятий по ведению автоматизированной земельно-информационной системы — это будущее производственной системы ГЗК. Она должна создаваться и опираться на существующую сеть организационной структуры производственных подразделений ГосНПЦзема Агентства по управлению земельными ресурсами, с дополнительной организацией районных (городских) земельных кадастровых филиалов, где формируется первичная информация по земельной недвижимости.

Мировой опыт ведения земельного кадастра показывает, что одной из целей функционирующей системы ведения земельных кадастров является обеспечение самофинансирования. Непрерывные капитальные и эксплуатационные затраты,

связанные с использованием земельных кадастров и предоставлением услуг, должны покрываться за счет платы, вносимой пользователями.

**Литература:**

1. Оспанов Б., Дюсенбеков З. Земельные ресурсы и земельная реформа в Республике Казахстан. Астана, 2001
2. Стратегический план Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами на 2009 – 2011 годы. Астана, 2008.
3. Сводный аналитический отчет о состоянии и использовании земель Республики Казахстан. Алматы, 2006 г.

**Рецензент: д.геогр.н., профессор Надьров Ш.М.**