

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ В УПРАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

И.А.ГАДЖИЕВ

Дагестанский государственный университет, филиал в г. Дербент

Ключевые слова: земельные ресурсы, управление земельными ресурсами, земельно-информационные системы, земельный кадастр, земельные отношения, земли сельскохозяйственного назначения

Адрес для корреспонденции: madina.selimova@mail.ru

Важнейшей частью экономических преобразований в России стала земельная реформа, воплотившая идею приватизации земель, отказа от исключительной государственной собственности и перехода к множеству форм собственности. Однако это не привело к бережному и эффективному использованию и охране земель как важнейшего природного ресурса, устойчивому росту производства продукции в сельском хозяйстве. За период экономической трансформации общества площади земель в Российской Федерации значительно сократились. Качественное состояние земель характеризуется усилением эрозийных процессов, снижением плодородия почв, их засолением.

Отсюда возникает необходимость обеспечить такой порядок, при котором хозяйственное использование земель, удовлетворение иных общественных интересов не будет приводить к сокращению площадей, потере полезных свойств земель, их деградации и, как следствие, вызывать опасные социальные и экономические последствия, представлять собой угрозу устойчивому развитию общества. Это вызывает необходимость совершенствования системы государственного управления земельными ресурсами и землепользованием как на всей территории Российской Федерации, так и в субъектах РФ, включая не только сельскохозяйственные угодья, но и земли городов, промышленно-

сти, транспорта, лесного и водного фонда и др.

Управление земельным фондом РФ, организация его рационального использования требует всестороннего изучения и учета земельных ресурсов, формирования базы данных. Без этой базы невозможно добиться эффективного управления земельным фондом РФ. Поэтому по мере развития земельно-рыночных отношений возникла потребность в информации о земельных ресурсах, об их состоянии. Такая информация позволяет судить о самих экономических процессах.

В настоящее время учет качества земельных угодий и количества земель осуществляется в составе единой системы земельного кадастра. Государственный земельный кадастр — это систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими участками объектов [1].

Также информационным ресурсом является, согласно ст. 14 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», государственный кадастр недвижимости [1, 2]. Од-



ГАДЖИЕВ
Ибрагим
Абдулович

Кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и учет» Дагестанского государственного университета, филиал в г. Дербент. Автор более 100 научных и учебно-методических работ. Основные направления научно-педагогической деятельности — проблемы эффективного использования недвижимости в агропромышленном комплексе, оценка имущества предприятий, государственные и муниципальные финансы.

нако следует отметить, что государственный кадастр недвижимости — это не единственный государственный информационный ресурс, к ним отнесены федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании федеральных законов, законов субъектов РФ, правовых актов государственных органов. В качестве примера государственных информационных ресурсов можно привести государственный земельный кадастр, Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, Единый информационный ресурс Министерства сельского хозяйства РФ, автоматизированную информационную систему "Реестр федеральной собственности агропромышленного комплекса" Министерства сельского хозяйства РФ, автоматизированную информационную систему «Жилище» Минрегиона России и др.

Имеющиеся на сегодня информационные ресурсы для управления земельным фондом не полновесны. Анализ контроля за использованием земель показывает, что информация о состоянии и характере использования земель рассредоточена по землепользователям; ведомства и министерства проводят несогласованные контрольные действия, санкции не адекватны допущенным нарушениям. Необходима координация вопросов землепользования и формирование единого банка данных о состоянии земель.

Создание информационной системы как основы эффективного управления обусловлено особенностями земли как способного к плодородию, невоспроизводимого, перемещаемого природного объекта, различные массивы которого отличаются друг от друга.

В целях обеспечения реализации государственной политики эффективного и рационального использования земельных ресурсов и иной недвижимости, а также управления ими в интересах укрепления национальной экономики и повышения благосостояния граждан была принята федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» [3]. В рамках этой программы была выделена подпрограмма «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2012 годы)». Основная цель этой программы направлена на организацию в стране системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости, обеспечивающей реализацию государственной политики эффективного и рационального использования и управления земельными ресурсами и иной недвижимостью в интересах укрепления национальной экономики, повышения благосостояния граждан, обеспечения государственных гарантий прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество, формирования полного и достоверного источника информации об объектах

недвижимости, а также на совершенствование государственных услуг, оказываемых организациям и гражданам, органам государственной власти и органам местного самоуправления [4].

Сутью централизации земельно-кадастровой информации были и остаются сбор и накопление сведений о состоянии земли и обеспечение этой информацией людей, вовлеченных в земельные отношения.

Учитывая, что земельные ресурсы подвержены разного рода изменениям, для информационного обеспечения субъектов земельных отношений необходима постоянно действующая система сбора информации о земле (начального накопления — основной кадастр) и ее обновления (текущий кадастр). Таким образом, земельный кадастр должен не только обеспечивать земельные отношения в информационном плане, но и фиксировать текущее состояние.

Земли сельскохозяйственного назначения — не просто объект недвижимости, они имеют свои особенности и являются основным средством производства в отрасли экономики сельского хозяйства, а не только как объект пространственной основы. Поэтому земли сельскохозяйственного назначения подлежат наиболее детальному учету. Учет земель сельскохозяйственного назначения при помощи информационных систем практически не ведется.

Однако, несмотря на значительное количество публикаций, проблемы, связанные с концепцией создания единой земельно-информационной системы в агропромышленном комплексе страны, остаются предметом дискуссий. А созданный единый информационный ресурс Министерства сельского хозяйства РФ носит узковедомственный характер. В то же время функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, по государственному мониторингу таких земель переданы Министерству сельского хозяйства РФ.

Академик РАСХН И.Ушачев в докладе на Агрофоруме «Совершенствование и эффективность технологий — основа развития и повышения устойчивости АПК», говоря о технической и технологической модернизации в сельском хозяйстве, отметил, что в состав мероприятий государственной программы развития сельского хозяйства включено создание системы государственного информационного обеспечения [5]. Для научного обеспечения реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сырья и продовольствия на 2008-2012 гг. по вопросам земледелия одним из наиболее важных мероприятий ученый считает «осуществление мониторинга агроэкологического состояния земель сельскохозяйственного назначения на основе современных методов картографирова-

ния, данных глобального позиционирования, аэрокосмических съемок» [6].

Так, отсутствие достоверной информации об изменениях в структуре земельных угодий, вызванных массовым разукрупнением землепользователей в начале 90-х гг., а также непроведение за последние два десятилетия инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения органами государственной и исполнительной власти обусловили непринятие своевременных решений по упорядочению деятельности в этой области.

Например, в Республике Дагестан на протяжении ряда лет необрабатываемые, самовольно застроенные земельные участки на землях прикаспийской низменности продолжают отражаться как пашню. И, как правило, произошедшие в республике в действительности изменения в структуре угодий землепользований не соответствуют информации, приводимой в статистике. Наблюдается тенденция к уменьшению продуктивных земель, особенно пашни и многолетних насаждений.

По нашему мнению, для получения информации о протекающих процессах нужно их целенаправленно исследовать, а не ограничиваться информацией об их проявлениях,

поступающей от земельно-кадастровой или других систем.

В развитии земельно-информационных систем существуют две стороны: внешняя (соответствие потребностям и условиям времени) и внутренняя (рост качества государственных услуг, повышение открытости, доступности услуг и степени удовлетворенности всех пользователей информацией). Обе эти системы развиваются как сложные системы в соответствии с меняющимися потребностями экономического и социального развития, а также в зависимости от состояния взаимодействия общества и природы. Источниками развития этих систем являются изменяющиеся под воздействием естественных, социальных, политических условий земельные отношения. Поскольку земельные отношения можно рассматривать как первопричину функционирования земельно-информационных систем, то для кадастра недвижимости эти отношения, как и земельные ресурсы, в состоянии которых постоянно происходят изменения, являются основными системообразующими факторами.

По мере развития автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов

Вопросы создания Единой федеральной информационной системы регистрации прав и кадастрового учета: результаты реализации и перспективы развития (из интернет-интервью с ИА "ГАРАНТ" заместителем руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии С.А.Сапельниковым; 17.12.2012)

Посмотрим на нашу информационную систему в целом. Существуют учетные системы, в которых накапливается первичная информация об объектах недвижимости, это государственный кадастр недвижимости и единый государственный реестр прав. В будущем нам предстоит построить единую систему, мы откажемся от смежной или одинаковой информации и придем к единой модели, единому ведению объекта, правообладателя, модели прав. По "Дорожной карте", утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 16.08.2012 № 1487-р, принятие закона перенесено на 2015 г. Соответственно, и внедрение единой системы у нас намечено на 2015 г., хотя прототип уже сделан.

По европейской модели разработаны основные функциональные модули, схемы, большая схема по описанию единства объекта недвижимости. С точки зрения информационной составляющей все подготовлено, однако остается достаточно много юридической и внедренческой работы. Отметим учетные системы, над которыми строится целый комплекс различных фронтальных систем, к ним относится портал услуг.

В то же время мы разработали единый офис, который может принимать заявления всех типов, действующий во всех наших 6300 офисах. Планируется, что при необходимости документ будет передаваться и в многофункциональные центры, таким образом создается универсальный бумажный офис. Все они работают с учетными системами через единую операционную шину, которая интегрирует все приложения. Такая специальная архитектура была разработана с самого начала, в ее рамках и реализовывается проект.

Мониторинг рынка недвижимости является уже своеобразным субпродуктом, когда все данные всех учетных систем собираются в единый федерализованный ресурс на центральном уровне, на центральном узле, обновляются эти данные один раз в день. В дальнейшем на этих данных строятся различные витрины под разным углом зрения. Например, недавно вышел Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 04.04.2012 № П/142 "Об организации работы по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним", т.е. об онлайн-доступе к тому самому федерализованному ресурсу, что является одной из витрин.

Сейчас на регистрации в Министерстве юстиции РФ находится Приказ Минэкономразвития России "Об утверждении порядка предоставления сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения государственного кадастра недвижимости" — это другая витрина того же самого ресурса.

Мониторинг рынка недвижимости — это взгляд со стороны стоимостей сделок. Мы не можем открывать персональную информацию и называть цену и сумму, передаваемую при продаже конкретно взятой квартиры. Но мы в свободном доступе можем публиковать агрегированную аналитическую информацию, что и отражено в мониторинге рынка недвижимости.

Источник: www.rosreestr.ru

недвижимости некоторые ранее входящие в его состав процедуры становятся все более самостоятельными: регистрация прав на землю, мониторинг земель и оценка земель. Для формирования управляющих воздействий при регулировании в сфере земельных отношений, сущность которых заключается, прежде всего, в отношениях между различными субъектами по поводу присвоения, владения, пользования и распоряжения землей, должна быть обеспечена достоверная и оперативная информация о состоянии земельного фонда и динамике его развития, что позволит прогнозировать его развитие и принимать решения.

Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости не в полной мере обеспечивает возможность управления в сфере земельных отношений и активного воздействия на них из-за степени детализации и характера собираемой информации. Поэтому процесс управления в сфере земельных отношений не исчерпывается только воздействием на объект управления, но и включает в себя сбор и накопление информации об объекте управления и протекающих в нем процессах.

Сформировавшуюся к настоящему времени систему государственной земельной информации следует признать в целом не удовлетворяющей требованиям к системе рационального использования и управления земельными ресурсами.

Обеспечивая, главным образом, интересы экономической системы общества, важнейшей функцией которой является производство материальных благ, земельно-информационная система является в первую очередь экономической. Естественно, что имеющаяся информация в государственных информационных ресурсах может применяться не только для экономических целей, но собирается она исключительно для информационного обеспечения земельных

отношений как разновидности производственных и экономических отношений. Кроме того, об экономических отношениях говорит то, что она фактически является составной частью процесса производства, обеспечивая его как ресурс, аналогичный материальным, трудовым и денежным ресурсам. Информационное обеспечение исторически сложилось и развивается во взаимодействии различных общественных групп по поводу владения, распоряжения и пользования землей, распределения и присвоения земельной ренты и, следовательно, отражает различные экономические интересы этих групп; учитывает землю не просто как физическое тело, а в первую очередь как главное средство производства в сельском хозяйстве и пространственный базис для градостроительства, т.е. затрагивает специфическую сферу аграрных и градостроительных отношений; является информационной основой создания и функционирования экономического механизма в земельно-имущественном комплексе; является важным фактором интенсификации и экономической эффективности производства.

Исходя из вышеизложенного, необходимость функционирования земельно-информационной системы обусловлена объективной потребностью субъектов земельных отношений в информации. Следовательно, земельно-информационная система носит экономический характер, реализация ее позволит сформировать единое информационное пространство и обеспечить возможность реализации постоянно расширяемого комплекса информационно-аналитических задач в интересах управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения территориальных образований РФ, существенно повысить экономическую эффективность использования земельных ресурсов и направить земельную политику государства на осуществление земельно-имущественных интересов всего общества.

Information systems in the management of land resources

I.A. Gadjev, PhD in Economics, Dagestan State University, Derbent branch

The role of the state information systems in the effective/ruling of the land resources, agricultural ones in particular is discussed in the article. The lands of agricultural destination by means of information systems aren't practically registered. The questions dealing with the conception of making a common land-information system in the agrarian sector of economic structure remain vexed till now. A question relating to the necessity of making a common state information system with the base of data on a real scale of time as an important element of ruling in the sphere of land relations, that is in fact an economic information, meeting the interests of the market governing is being brought forward.

Key Words: *land/resources, effectiveness, management, land information, systems, land cadastre, land relations, lands of agricultural destination*

Corresponding address: madina.selimova@mail.ru

1. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».
2. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
3. Постановление Правительства РФ от 25.10.2001 № 745 «Об утверждении федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)"»
4. Постановление Правительства РФ от 13.09.2005 № 560 «Об утверждении подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости (2006-2012 годы)" федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2008 годы)"» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 23.07.2007 № 472, от 29.12.2007 № 1009, от 31.12.2008 № 1105, от 02.02.2010 № 45, от 25.02.2011 № 105).
5. <http://www.agronews.ru>.
6. Ушаев И. Научное обеспечение программы развития сельского хозяйства на 2008-2012 гг. // Экономист. 2008. № 4. С. 23.