

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

Женева, Швейцария, 4–5 апреля 2023 года

Пункт 4 предварительной повестки дня**Экосистемы и безопасность управления земельными ресурсами****Приоритетные тематические направления деятельности
Рабочей группы: экосистемы и безопасность в контексте
будущих механизмов управления земельными ресурсами****Записка Бюро Рабочей группы***Резюме*

Согласно информации, представленной в недавних исследованиях Рабочей группы по управлению земельными ресурсами (РГУЗР), а также на ее тематических вебинарах (ЕСЕ/НВР/2023/4), экосистемы и безопасность управления земельными ресурсами относятся к числу основных направлений, оказывающих влияние на сферу управления земельными ресурсами и землеустройства в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) и за его пределами, особенно в свете нынешних мировых мегатрендов.

Учитывая вышеизложенное, Бюро приняло решение продолжить изучение вызовов и проблем, связанных с вопросами экосистем и безопасности в контексте управления земельными ресурсами, в течение периода 2023–2024 годов (ЕСЕ/НВР/2023/6). Его целью является выявление воздействия этих проблем на будущие механизмы управления земельными ресурсами в регионе и вынесение рекомендаций для оказания помощи правительствам в деле укрепления роли управления земельными ресурсами в осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня на период до 2030 года) и Новой программы развития городов (НПРГ).

В соответствии со своей установкой на вовлечение государств — членов ЕЭК, Бюро РГУЗР решило посвятить основной сегмент тринадцатой сессии Рабочей группы обсуждению вопросов экосистем и безопасности в контексте управления земельными ресурсами. Результаты обсуждения послужат руководством для дальнейшей работы, включая исследования, укрепление потенциала и обмен знаниями.



Настоящий документ содержит краткий обзор главных концепций, определяющих подход к темам экосистем и безопасности в контексте управления земельными ресурсами, а также основных вопросов, которые будут в центре внимания РГУЗР. Он был составлен Бюро Рабочей группы при поддержке секретариата на основе публикации *Digital transformation and land administration – Sustainable practices from the UNECE region and beyond* («Цифровая трансформация и управление земельными ресурсами: устойчивая практика в регионе ЕЭК ООН и за его пределами») (2022 год), подготовленной совместно с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций и Международной федерацией геодезистов; исследования по оценке «Устойчивое развитие и уровень защищенности имущественных прав в регионе ЕЭК ООН: Оценка представлений об уровне защищенности прав на жилье и землю» (2022 год); и «Сценарного исследования по управлению земельными ресурсами в регионе ЕЭК ООН в будущем» (2021 год)¹.

Рабочей группе предлагается принять к сведению представленную информацию и поручить своему Бюро подготовить исследование, посвященное экосистемам в контексте управления земельными ресурсами и исследование, посвященное вопросам безопасности в контексте управления земельными ресурсами, и представить доклад о достигнутом прогрессе на ее четырнадцатой сессии в 2025 году.

I. Введение

1. Мировые мегатренды, включая урбанизацию, изменение климата и непрерывный прогресс в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), создают новые возможности для органов управления земельными ресурсами в регионе ЕЭК и за его пределами. Однако эти мегатренды также привели к появлению серьезных вызовов, в частности в плане обеспечения надлежащего управления земельными ресурсами и оптимального землепользования с целью извлечения максимальной пользы для всех в социальном, экономическом и экологическом отношении.
2. Информация, представленная в недавних исследованиях РГУЗР и на ее вебинарах, подчеркивает, что вопросы экосистем и безопасности в контексте управления земельными ресурсами — двух фундаментальных, взаимосвязанных компонентов механизмов управления земельными ресурсами — становятся все более сложными с учетом нынешних мировых мегатрендов и специфических отраслевых факторов. Экосистемы, под которыми понимаются организационные и институциональные механизмы, лежащие в основе взаимодействия между различными субъектами, а также их функции, стали более разнообразными с появлением расширенных и новых структур. Изменения в экосистемах также имеют непосредственное отношение к различным аспектам безопасности управления земельными ресурсами, среди которых можно выделить защищенность имущественных прав, защищенность данных, национальную безопасность и безопасность системы.
3. Влияние нынешних мегатрендов возрастает, в частности, в силу новых потребностей и ожиданий граждан и обществ; все более многогранное взаимодействие между управлением земельными ресурсами и социальной, экономической и экологической политикой; а также сокращения государственных расходов на государственные службы. Вопрос сложного взаимодействия между мировыми мегатрендами и национальными факторами имеет важное значение для достижения Целей в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций (ЦУР) и будет рассмотрен в ходе будущей работы.

¹ URL: <https://unece.org/publications/oes/welcome>.

4. В следующем разделе представлен краткий обзор концепций, определяющих подход к вопросам экосистем и безопасности в контексте управления земельными ресурсами. Затем следует обзор руководящих принципов, которые послужат основой для будущей работы.

II. Экосистемы в контексте управления земельными ресурсами

5. Усиливающееся и многогранное взаимодействие между управлением земельными ресурсами и социальным, экономическим и экологическим благополучием граждан и обществ обусловлено мировыми мегатрендами, среди которых основными катализаторами являются урбанизация, изменение климата, цифровая трансформация, информационная революция, распределенные сети и передовые технологии. Как уже отмечалось ранее, это взаимодействие усиливается национальными факторами, включая новые потребности и ожидания граждан и обществ и сокращение расходов правительства на государственные службы.

6. Такая динамика в сочетании с межсекторальным характером земельного управления привела к появлению новых форм экосистем сотрудничества и распределенных функций управления земельными ресурсами, что открывает новые возможности для увеличения вклада управления земельными ресурсами в достижение ЦУР. Примерами инициатив, способствующих этому, являются новые механизмы государственно-частного партнерства, онлайн-государственные службы (т. е. подходы «государство как платформа») и решения по операционной совместимости (технические, семантические, правовые и организационные).

7. В этом контексте важно рассмотреть вопрос о взаимосвязи между кадастрами, регистрацией земель, инфраструктурой пространственных данных (ИПД), планированием землепользования и градостроительством. В условиях, когда общество становится все более сложным и требует междисциплинарных решений, невозможно переоценить важность обеспечения согласованной реализации этих функций в рамках системного подхода. Например, в общепринятой концепции прав, ограничений и обязанностей (ПОО), определяющей взаимоотношения граждан с землей, «права» устанавливаются в рамках процедур регистрации земли (т. е. включаются в земельные реестры). «Ограничения» и «обязанности» определяются посредством инструмента планирования землепользования и включаются в земельные кадастры, а ИПД определяет ПОО с геопространственной точки зрения.

8. Вертикальное распределение обязанностей создает дополнительные сложности: некоторые виды деятельности и функции, связанные с ПОО, осуществляются на местном/муниципальном уровне, а другие относятся к компетенции общенациональных учреждений. Например, в некоторых странах создаются цифровые платформы, где национальные земельные агентства назначаются ответственными за хранение данных, собранных на местном уровне. Такое распределение направлено на обеспечение большей стандартизации сбора данных и доступа для соответствующих национальных органов к местным данным, таким как планы землеустройства и информация о строениях.

9. Хотя эта динамика и возникающие в результате новые экосистемы субъектов и функций зависят от конкретных условий, они несут в себе важные последствия для механизмов управления земельными ресурсами. В связи с этим важно обсудить эти новые структуры и выявить общие аспекты, которые они затрагивают, поскольку такие аспекты имеют важнейшее значение для национальной политики и региональных механизмов сотрудничества, а также для повышения глобальной осведомленности.

10. В то же время цифровая трансформация, другие мегатренды и специфические отраслевые факторы, подробно описанные в «Сценарном исследовании по управлению земельными ресурсами в регионе ЕЭК ООН в будущем», оказывают значительное влияние на сетевые механизмы, условия сотрудничества и состав участвующих субъектов. В частности, цифровая трансформация позволяет

согласовать различные функции управления земельными ресурсами, такие как кадастр и регистрация земель, ИПД, планирование землепользования и градостроительство. Происходящие в результате этого изменения в процессах и практике имеют решающее значение для создания новых синергетических эффектов в целях усиления роли и повышения эффективности управления земельными ресурсами и в конечном счете увеличения его вклада в достижение ЦУР.

11. Вышеперечисленные вопросы лягут в основу исследования, посвященного экосистемам управления земельными ресурсами в регионе ЕЭК. В исследовании будут представлены рекомендации по поддержке национальной и региональной политики и инициатив в сфере управления земельными ресурсами. Результаты исследования будут обсуждаться в ходе онлайн-рабочего совещания и послужат основой для деятельности по укреплению потенциала и обмену знаниями.

12. Публикации «Сценарное исследование по управлению земельными ресурсами в регионе ЕЭК ООН в будущем» и *Digital transformation and land administration — Sustainable practices from the UNECE region and beyond* («Цифровая трансформация и управление земельными ресурсами: устойчивая практика в регионе ЕЭК ООН и за его пределами») будут использоваться в качестве справочной основы для обеспечения перспективного, инклюзивного и целостного подхода к экосистемам управления земельными ресурсами. Такой подход имеет особое значение в свете цифровой трансформации, в результате которой органы управления земельными ресурсами стали применять принципы цифровых технологий по умолчанию. Хотя эти принципы и связанные с ними решения открывают новые возможности и позволяют внедрять инновации, они требуют принятия обоснованных стратегических решений, основанных на фактических данных, накопленных знаниях и опыте, а также передовой практике для укрепления безопасности управления земельными ресурсами и обеспечения того, чтобы никто не остался в стороне.

III. Безопасность управления земельными ресурсами

13. Технологии и цифровизация влияют на все аспекты современного мира, выступая в качестве факторов развития и модернизации государственного сектора, включая управление земельными ресурсами². В то время как во многих странах процесс перевода данных органов по управлению земельными ресурсами из аналогового, бумажного формата в цифровой уже завершен, цифровая трансформация управления земельными ресурсами в регионе ЕЭК пока еще не произошла. Это объясняется тем, что необходимо еще многое сделать для модернизации процессов управления земельными ресурсами. По мере того, как отдельные органы по управлению земельными ресурсами занимаются модернизацией своих систем или рассматривают возможность ее проведения, цифровая трансформация вызывает многочисленные опасения с точки зрения безопасности.

14. В целом, цифровые решения и развитие технологий должны отвечать возрастающим потребностям граждан и обществ с учетом сложного и многомерного характера прав, ограничений и обязанностей. Кроме того, необходимо различать разные уровни безопасности при управлении земельными ресурсами. Каждый уровень включает в себя определенный аспект, а в совокупности эти аспекты отражают различные факторы и вопросы, которые должны находиться в центре внимания органов по управлению земельными ресурсами и директивных органов. В частности, в понятии земельной безопасности можно выделить три уровня: безопасность на уровне конкретных граждан, безопасность на уровне систем управления земельными ресурсами (СУЗР) и безопасность, связанная с обществом, регионом или страной. Эти три уровня включают различные, хотя и частично пересекающиеся, аспекты, в частности защищенность имущественных прав, защищенность данных и безопасность системы. Ниже приводится краткое описание этих аспектов.

² Подробнее см. *Digital transformation and land administration – Sustainable practices from the UNECE region and beyond*, available at <https://unece.org/info/publications/pub/373266>.

Защищенность имущественных прав

15. Обеспечение защищенности имущественных прав является одной из основных функций управления земельными ресурсами и подразумевает определенность в том, что право каждого гражданина на землю признается другими и защищается. Управление земельными ресурсами предоставляет различные инструменты для обеспечения защищенности имущественных прав. Правительства должны сами определить, как лучше использовать эти инструменты, в зависимости, в частности, от национальных культурных и судебных традиций. Функции регистрации представляют собой один из элементов обеспечения защищенности имущественных прав. К обеспечению защищенности имущественных прав можно также подходить с социальной точки зрения (т. е. рассматривать как социальное явление), обращая внимание на то, в какой степени граждане считают себя защищенными в отношении своих прав на владение землей. Кроме того, об уровне защищенности можно судить по числу судебных дел, возбужденных в странах ЕЭК.

Защищенность данных

16. Данные можно определить как любую информацию, которая заносится в систему управления земельными ресурсами. Такая информация считается чувствительной, если она включает частную личную информацию (например, номера банковских счетов и кредитных карт) или информацию, относящуюся к общенациональным вопросам (например, расположение критически важной инфраструктуры или военных объектов). Чувствительные данные рассматриваются как конфиденциальная информация, т. е. они должны храниться в безопасном режиме и быть недоступными для третьих лиц, если у последних нет разрешения на доступ к ним. Таким образом, конфиденциальность данных и право собственности лежат в основе концепции защищенности данных. Необходимо дать четкие ответы на вопросы о том, кому разрешен доступ к данным; как собираются, используются и защищаются данные, а также как они передаются между государственными и частными структурами; и кто несет ответственность за владение данными и их хранение.

Безопасность системы

17. Концепция безопасности системы связана с общей уязвимостью информационных систем органов по управлению земельными ресурсами, как с точки зрения разработки, так и с точки зрения использования. Подход к этой концепции должен быть комплексным с целью выявления и оценки потенциальных рисков. Оценка должна содержать определение рисков, степени серьезности каждого из них и возможные меры по смягчению последствий. Результаты оценки должны использоваться для принятия стратегических решений по разработке информационных систем (централизованных или децентрализованных); картирования субъектов экосистемы управления земельными ресурсами и их обязанностей; а также принятия решений по общей разработке систем управления земельными ресурсами.

18. Основной проблемой, требующей решения, является уязвимость информационных систем к хакерским атакам. В этом контексте оценка рисков должна быть направлена на выявление инструментов, используемых хакерами для взлома систем, и рисков, возникающих в результате их действий. В ходе оценки следует также проанализировать, как наилучшим образом найти баланс между укреплением безопасности системы и повышением удобства пользования. В Европе главной демографической тенденцией является старение населения, что необходимо учитывать при разработке информационных систем и повышении их безопасности.

19. Изучению этих вопросов будет посвящено исследование на тему безопасности управления земельными ресурсами в регионе ЕЭК. В исследовании будут даны рекомендации по поддержке национальной и региональной политики и инициатив в области управления земельными ресурсами. Результаты исследования будут

обсуждаться в ходе онлайн-рабочего совещания и использоваться в деятельности по укреплению потенциала и обмену знаниями.

20. Публикация «Устойчивое развитие и уровень защищенности имущественных прав в регионе ЕЭК ООН: Оценка представлений об уровне защищенности прав на жилье и землю» закладывает прочную основу для будущих исследований вопроса безопасности в сфере управления земельными ресурсами. В ней исследуются представления об уровне защищенности имущественных прав в регионе и дается обзор вопросов, связанных с безопасностью управления земельными ресурсами. Дальнейшие исследования будут опираться на три вышеприведенные концепции, чтобы выявить взаимосвязь между тремя уровнями безопасности управления земельными ресурсами, обеспечить всестороннее рассмотрение соответствующих вопросов и предоставить согласованные рекомендации для разработки будущих национальных стратегий управления земельными ресурсами и механизмов регионального сотрудничества.

IV. Руководящие принципы для укрепления экосистем и безопасности управления земельными ресурсами

21. Дальнейшая работа РГУЗР по вопросам экосистем и безопасности в контексте управления земельными ресурсами будет основываться на принципе согласованности политики, заложенном в Повестке дня на период до 2030 года (задача 17.14 ЦУР). РГУЗР будет также опираться на принципы Рамочной программы по эффективному землепользованию³ Комитета экспертов по глобальному управлению геопространственной информацией (ГУГИООН). Эти принципы изложены ниже.

Принцип 1: создание стратегических возможностей

22. Реализация Рамочной программы требует политической и финансовой поддержки и, следовательно, должна согласовываться со стратегией государства в таких вопросах, как экономический рост, социальное благополучие, создание рабочих мест, мониторинг природных ресурсов, управление и сохранение окружающей среды.

Принцип 2: прозрачность и подотчетность

23. Государственная геопространственная информация обрабатывается и распространяется в соответствии с главными принципами подотчетности и прозрачности, с тем чтобы все граждане, государственные учреждения, научные круги и частный сектор имели доступ к этому ценному и основополагающему национальному ресурсу.

Принцип 3: надежность, доступность и пригодность к использованию

24. Геопространственная информация является надежной, доступной и пригодной к использованию, чтобы ее можно было использовать для исследований и разработок, стимулирования инноваций и поддержки создания устойчивых услуг и товаров в целях содействия социальному, экономическому и экологическому развитию.

Принцип 4: взаимодействие и сотрудничество

25. Возможности взаимодействия и сотрудничества (между правительством, бизнесом, научными кругами, гражданским обществом и донорами) учитываются при реализации Рамочной программы для расширения обмена информацией между ее поставщиками и пользователями, сокращения случаев дублирования усилий в

³ Более подробную информацию см. в «Рамочной программе по эффективному землепользованию» (РПЭЗ), ГУГИООН, 2020а, URL: http://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/10th-Session/documents/E-C.20-2020-29-Add_2-Framework-for-Effective-Land-Administration.pdf.

государственном секторе, создания надежной системы, а также обеспечения ясности в отношении ролей и обязанностей.

Принцип 5: комплексное решение

26. Реализация Концепции должна носить комплексный характер и учитывать, каким образом люди, организации, системы, правовые и политические структуры совместно работают над созданием эффективной системы управления геопространственной информацией и ее использованием.

Принцип 6: устойчивость и ценность

27. Реализация Рамочной программы будет осуществляться таким образом, чтобы она повышала национальную эффективность и производительность; была устойчива в долгосрочной перспективе; а ее развертывание обеспечивало повышение качества государственных услуг для граждан.

Принцип 7: лидерство и приверженность

28. Важно отметить, что реализация Рамочной программы потребует сильного лидерства и приверженности, часто на самом высоком уровне, для увеличения долгосрочной отдачи от инвестиций в геопространственную информацию. Это будет достигаться путем проведения тщательного анализа, определения приоритетов и последовательной разработки плана действий, предусматривающего продуманное осуществление мероприятий в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, и способного получить одобрение и поддержку на высоком уровне со стороны правительства.
