

АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ НА ГЕОДЕЗИЯТА И КАДАСТЪРА В БЪЛГАРИЯ – СТАНОВИЩЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ОТ „КАДАСТЪР 2014“ КЪМ „КАДАСТЪР 2034“

инж. Цветен Боев, д-р инж. Кирил Стоянов, д-р инж. Иван Калчев - СГЗБ

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	СЪСТОЯНИЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО КАДАСТЪРА.....	3
1.1.	Правна рамка	3
1.2.	Отговорни институции.....	4
1.3.	Поземлена реформа и управление на поземлените ресурси	4
1.3.1.	Възстановяване собствеността на земята.....	4
1.3.2.	Комасация на земята.....	5
1.3.3.	Развитие на селските райони.....	6
1.3.4.	Териториално планиране.....	6
1.4.	Реформа в системата на кадастъра и имотния регистър	7
2.	ДЕЙНОСТИ ПО ГЕОДЕЗИЯ И КАРТОГРАФИЯ.....	8
2.1.	Геодезическа система.....	8
2.2.	Геодезически мрежи.....	9
2.2.1.	Държавна геодезическа мрежа.....	9
2.2.2.	Държавна GPS мрежа	9
2.2.3.	Геодезически мрежи с местно предназначение	10
2.2.4.	Държавна нивелачна мрежа.....	10
2.2.5.	Мареографни станции и гравиметрични измервания.....	10
2.3.	Стандартизация на географските имена.....	10
2.4.	Топографско картографиране	11
2.5.	Ортофотопланове	11
2.6.	Технически и финансови проблеми при изпълнение на дейностите по геодезия и картография .	11
3.	АГЕНЦИЯТА ПО ГЕОДЕЗИЯ, КАРТОГРАФИЯ И КАДАСТЪР – ОТГОВОРНА ИНСТИТУЦИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО КАДАСТЪРА, ГЕОДЕЗИЯТА И КАРТОГРАФИЯТА.....	12
4.	ПРОБЛЕМИ ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА ПОЗЕМЛЕНИТЕ РЕСУРСИ	13
5.	ОЦЕНКА ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА КАДАСТЪРА И ИМОТНИЯ РЕГИСТЪР.....	14
6.	ПРОБЛЕМИ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО КАДАСТЪРА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ТЯХНОТО РЕШАВАНЕ	15

6.1.	Агенцията по вписванията (службите по вписванията) все още не създават предварителни имотни партиди за недвижимите имоти	15
6.2.	В кадастралната карта се прехвърлят неточностите от картите, създадени при възстановяване на собствеността на земеделските земи и горите	16
6.3.	Описанието на недвижимите имоти в нотариалните актове продължава да се извършва съгласно регулационните планове	16
6.4.	Недостигът на бюджетни средства за изпълнението на дейности по кадастъра и геодезията е пречка за създаването на кадастралната карта.....	17
7.	КАКВО СЕ СЛУЧИ В ГЕОДЕЗИЯТА И КАДАСТЪРА ПРЕЗ 2015Г.?	18
7.1.	Концепция за ускорено създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри и за ускоряване процеса по създаване на имотен регистър	18
7.2.	Законопроект за изменение и допълнение на ЗКИР.....	21
7.3.	Предложения на МРРБ относно съдбата на АГКК	23
7.4.	Възлагане на оценка на КВС с цел създаването на кадастрална карта и кадастрални регистри (КККР), основа на единна система за поддържането на кадастралните данни и предоставяне на услуги от тях	28
7.5.	Обобщения за състоянието на геодезията и кадастъра в България през 2015г.	29
8.	СТРАТЕГИЯ КАДАСТЪР 2034 ИЛИ ИДЕИ ЗА РАЗМИСЪЛ ЗА РАЗВИТИЕТО НА ГЕОДЕЗИЯТА И КАДАСТЪРА.....	30
8.1.	Какво става у нас?	30
8.2.	Какво се случва извън България?.....	31
8.3.	Необходимост от реформа	32
8.4.	Какви промени са необходими?.....	33
8.5.	ПРЕДЛОЖЕНИЯ.....	36

Настоящият доклад има за цел да насочи вниманието на българската геодезическа общност и отговорните институции към актуалните проблеми на геодезията и кадастъра в България въз основа на критичен анализ на ситуацията към края на 2015г., както и да се формулират предложения за бъдещото развитие на сектора.

Дискутирането на актуалните проблеми на геодезията и кадастъра в настоящият момент е придружено с кратък преглед на изпълнените дейности в миналото, отчитайки факта, че дейностите по кадастър и геодезия в Република България имат повече от 100-годишна история.

1. СЪСТОЯНИЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО КАДАСТЪРА

Отмененият Закон за единния кадастър (действал в периода 1979–2000 г.) регламентираше процедурите по създаването, приемането и обявяването на кадастъра. Същевременно той предвиждаше създаването на многофункционален кадастър – имотен, фискален и за инфраструктурно проектиране. На практика той поставяше и една неосъществима цел – набирането на данни и за природните ресурси, и за наземните и подземни ценности, включвайки за тях много голям брой характеристики. Едни от причините за неефективното и трудно функциониране на закона бяха този голям обем данни, както и отсъствието на регламент за постоянно поддържане на плановете в актуален вид доведоха до. В създаваните в този период кадастрални плановете не се обръщаше особено голямо внимание на собствеността. Тези кадастрални плановете не правеха никаква връзка между правата на собственост и тежестите върху имотите с имотните граници.

В периода 1989–2000г. в България приключи реституцията на голяма част от недвижимите имоти. Създадени бяха предпоставки и за гарантиране правото на собственост на гражданите. Окончателно приключи реституцията на земеделските земи и горите и на отчуждените и одържавените недвижими имоти. Голямата част от предприятията към днешна дата са приватизирани. Обемът на строителството и пазарът на недвижими имоти през периода от 1989 г. до сега са силно динамични, което определя и съответстващия необходим темп на развитие на кадастралната система в страната.

1.1. Правна рамка

Развитието на кадастралните дейности през последните 15 години се осъществява в следната правна рамка:

- Конституцията на Република България и няколко закона и подзаконовни акта допълват правната основа на поземлената администрация.
- Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд;
- Законът за административно териториално деление на Република България;
- Законът за собствеността;
- Законът за кадастъра и имотния регистър (25 април 2000г.);
- Законът за общинската собственост
- Законът за собствеността и ползването на земеделска земя;
- Закон за държавната собственост;
- Законът устройството на територията;
- Законът за геодезия и картография;
- Законът за нотариусите и нотариалната дейност;
 - Правилникът за вписванията;
- Законът за горите.

Трябва да споменем още и Наредба № 19 за контрол и приемане на кадастралната карта и кадастралните регистри (28 декември 2001г.); Наредба № 15 за структурата и съдържанието на идентификатора на недвижимите имоти в кадастъра (23 юли 2001г.); Наредба № 3 за съдържанието, създаването и поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри (28 април 2005г.).

В обобщение може да се каже, че в България съществува правна рамка, осигуряваща подходяща база за поддържане на ефективна система на поземлена администрация. Все пак има редица слабости в прилагането на тази правна рамка, които трябва да бъдат преодолени.

1.2. Отговорни институции

До влизането в сила на Закона за кадастъра и имотния регистър на 1.01.2001г., кадастралната информация за недвижимите имоти се създава и управлява от различни институции:

- Министерство на регионалното развитие и благоустройството – кадастрални планове на населените места, дейности по геодезия и картография, устройствени планове и схеми. След изработването им те се предаваха за съхранение и поддържане на общините. Министерството отговаря за имотите и актовете за изключителна държавна собственост;
- Общински администрации - финансират кадастрални планове на населените места, устройствени (застроителни и регулационни) планове и схеми, отговарят за актове за общинска собственост и за управлението на общинските имоти; Те отговарят за поддържането в актуално състояние и на възложените от МРРБ кадастрални планове;
- Областни администрации - актове за държавна собственост;
- Министерство на земеделието и храните (чрез областни дирекции и общински служби „Земеделие“) – възстановяване на собствеността на земеделските земи, гори и други територии и т.н. Актовете, с които се признава или прехвърля право на собственост или се учредява, прехвърля, изменя или прекратява друго вещно право върху недвижимите имоти, както и други действия върху тях, се вписват в службите по вписванията към районните съдилища. От 1997 г. тези действия се извършват със съдействието на частни нотариуси.

Отсъствието на координираност между отговорните институции в този период при изпълнението на кадастрални, геодезически и картографски работи води до несъвместимост в създаваната информация, а като краен резултат – до обърканост на клиентите относно институцията, към която трябва да се обърнат, за да получат необходимата им информация и административна услуга.

Същевременно, поради многостранните отговорности на общинската администрация относно управлението на територията, поради недостиг на средства и др. в преобладаващите случаи, веднъж създадени кадастрални планове на населените места бяха оставяни непопълвани, поради което в много кратък срок след това те загубват своята актуалност. Това спомагаше за неефективното използване на средства и също рефлектира върху обслужването на гражданите.

1.3. Поземлена реформа и управление на поземлените ресурси

1.3.1. Възстановяване собствеността на земята

Поземлената реформа създава икономически и технически проблеми в земеделския сектор поради факта, че тя доведе до радикални промени в съществуващите структури. Чрез приватизирането и преразпределението на голямата част от обработваемата земеделска земя сред

населението, държавните земеделски стопанства са закрити и в някои случаи успешно работещи земеделски предприятия са разделени на по-ниско ефективни производствени звена. В следствие на това земеделското производство спада, като същевременно условията на живот в земеделските райони се влошава.

Създаването на ефективно пазарно ориентирано частно земеделие все още не е завършило. Големият брой от частните земеделски стопанства все още са от категорията на стопанства, предназначени за задоволяване на собствени нужди, техният брой намалява и нямат ефективно производство, отговарящо на нуждите на пазара.

1.3.2. Комасация на земята

Разпокъсаността на земята представлява сериозна бариера за развитието на селските райони. След възстановяването на собствеността върху земеделските земи, техният среден размер всяка година намалява, като към момента е 5.5 дка на имот, с тенденция към намаляване. Това затруднява управлението на имотите и повишава административните и селскостопански разходи. Поради разпокъсаността на поземлената собственост повече от използваната земеделска земя се отдава под аренда. Наред с това управлението на горските ресурси също е затруднено поради подобна раздробеност на горската собственост.

Важен инструмент за развитието на селските райони в България е комасацията, включително доброволната размяна на арендована земя, комасация по споразумение и комасация по закон. В някои райони от страната това дава възможност на фермерите да станат по-конкурентно способни. Напоителните системи, които са почти напълно разрушени през последните десетилетия, вероятно могат да бъдат възстановени и разширени в процеса на комасация на земята. В национален мащаб комасацията може да спомогне за развитието на земеделието и другите сектори на селската и местната икономика, както и да подобри условията в селските райони посредством балансиране на интересите в секторите земеделие, транспорт, околна среда, отдих, културно наследство и туризъм.

През 2007 г. бе променен Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и бе заложен чл.37е, който позволява създаването на планове за уедряване и изменение на картата на възстановената собственост, когато има споразумение между собствениците на земеделски земи. Това е действително уедряване по собственост (комасация) и не бива да се бърка с процедурата по ежегодно създаване на масиви за ползване по чл. 37в от ЗСПЗЗ (погрешно наричано в общественото пространство "комасация"). Създаването на масиви за ползване на годишна база е своеобразна „патерица“, която подпомага земеделието до момента, в който проблемите с уедряването се решат кардинално. Настоящата законодателна рамка разрешава ежегодно създаване на масиви за ползване по споразумение между ползвателите, или чрез служебно разпределение, когато споразумение не е постигнато. За стопанската 2014/2015 г. стартираха над 1800 процедури. При добра воля от страна ползвателите може да се договори и дългогодишно постоянство на масивите, тъй като законът позволява ежегодно актуализиране на вече сключеното споразумение, но това все още не се случва, поради силната конкуренция между производителите.

Трайно решение на проблемите може да се постигне единствено чрез уедряване по собственост. Въпреки, че пазарът на арендоване на земеделска земя може да доведе до известно окрупняване, той не би могъл да разреши структурния дефицит в българското земеделие по отношение на размера на земеделските стопанства. Все още освен субсидиите няма други стимули за арендоване на земеделска земя.

С настъпването на икономическата криза през 2009 г. значителна част от земеделските земи смени собствениците си. По този начин на някои места се създадоха реални условия за комасация на пазарен принцип.

При подходящо изменение на законодателната рамка на базата на широко обществено обсъждане е възможно прилагането на интегрирани комасационни планове, обвързани с дългосрочно ползване на земите. След 2011 г. стартираха общо 20 процедури за уедряване на собствеността, в различни краища на България, обхващащи над 100 хил. дка, като разходите по тях са изцяло за сметка на собствениците. Все пак държавата подпомага процеса с първоначално предаване на нужните материали и документи на местния комитет на собствениците, а в края му, с издаването на документите за собственост – скици и решения.

Независимо от цялостната неблагоприятна рамка, все пак през 2014 г. са завършени три комасационни проекта в страната. Два са на базата на одобрена кадастрална карта (гр. Смядово и с. Друмево, област Шумен), а един е на базата на карта на възстановената собственост (с. Студена, област Хасково).

В заключение, дори доброволната комасация, в сегашния и вид дава добри и обнадеждаващи резултати, но е нужна национална стратегия и законодателство, за постигането на оптимални резултати, които са така нужни на икономиката на нашата държава.

1.3.3. Развитие на селските райони

От държавата се изисква да базира административната си дейност в селските си райони на ясна стратегия на развитие като въведе приоритетни принципи. Предпоставка за ефективно и ефикасно развитие на селските райони се явява мащабна дейност в сферата на законодателството и последователното въвеждане на съответната политика.

Въпреки, че дейностите по управление на земята са предимно насочени към земеделския сектор, няма действаща политика за преустройство на земеделското стопанство.

В резултат на сегашния икономически растеж и нарастване на възможностите за работа и приход, генериран в други сектори, се очаква определен брой от земеделските стопанства предназначени за собствени нужди (от там и общия брой на заетите в земеделието) да продължи да намалява. В тази връзка трябва да бъдат взети предвид възможности за финансов принос от страна на чуждестранни инвеститори (като тези от Великобритания, Ирландия и Руската федерация).

1.3.4. Териториално планиране

България има йерархична система на планиране с единен териториален план на национално ниво, регионални планове на областно ниво и общински планове на местно ниво. Прилаганите методи и правила на планиране са в съответствие с европейските стандарти, които са предимно въведени посредством прилагането на принципи за координация между отделните нива на планиране, активно участие на заинтересованите граждани и оценка на въздействието на плановите мерки върху околната среда.

Въпреки това, планирането е на неудовлетворително ниво и липсата на ясни и убедителни планове за различните райони на територията на цялата страна създава несигурност сред потенциалните инвеститори. Планирането и проектирането се базират предимно на държавната инициатива. Опитът на гражданите се ограничава до участие в малки инфраструктурни проекти.

1.4. Реформа в системата на кадастъра и имотния регистър

С приемането на ЗКИР през 2000г. се цели да се извършват едновременно няколко реформи в сферата на кадастъра и имотния регистър:

1. **Институционална** - създават се две самостоятелни агенции (по кадастъра и впоследствие по вписванията), осигуряват се правила и условия за създаване и постоянно поддържане на кадастъра и имотния регистър в цифров вид, осигурява се обмяна на данни между тях, както и се създава възможност за преминаване от поименна към поимотна система на регистрация;

2. **Административна** – след одобряването на кадастралната карта и кадастралните регистри отговорната институция за обслужване на клиентите с кадастрална информация е само Агенцията по геодезия, картография и кадастър;

3. **Техническа** – създава се информационна система на кадастъра и имотния регистър, която е достъпна за клиентите по Интернет при различни права на достъп.

Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК) изпълнява основните си функции:

1. Съгласно Закона за кадастъра и имотния регистър:

- създаване и поддържане на кадастралната карта и кадастралните регистри за територията на цялата страна;
- разработване на закони и подзакони нормативни актове в областта на кадастъра и геодезията, както и програми и концепции за развитие на дейността;
- осъществяване на дейността по кадастъра координирано с дейностите по имотния регистър; връзка с останалите регистри ЕКАТТЕ, БУЛСТАТ, ЕСГРАОН и др; регистрите на държавните и общинските имоти;
- извършване на административно - техническо обслужване на гражданите, ведомствата, общините и други потребители на кадастрална информация;
- поддържане на държавния геодезически, картографски и кадастрален фонд;
- водене на регистрите на лицата, правоспособни да извършват дейности по кадастър, по геодезия и по картография;

2. Съгласно Закона за геодезията и картографията:

- създаване и поддържане на държавните топографски карти в мащаби 1:5000 и 1:10000 за територията на страната;
- поддържане на държавната нивелачна мрежа и на мрежата от мареографни станции;
- поддържане на геодезическите мрежи с местно предназначение;
- създаване и поддържане на топографски бази данни и на геоинформационната система;
- осъществяване на техническата дейност по установяването на географските имена в Република България, водене на регистъра им, създаване и поддържане на база данни и информационна система за тях;
- осъществяване на взаимодействие и сътрудничество с държавни органи, както и с други организации в страната и в чужбина.

3. Съгласно закона за устройство на Черноморското крайбрежие

- изработване специализирани карти, регистър и информационна система за границите на морските плажове, брегоукрепителните и брегозащитните системи и съоръжения, прилежащите на морето крайбрежни езера, лагуни, лимани и влажни зони, пясъчните дюни, островите

Създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри за територията на цялата страна е сложен и продължителен процес, за осъществяването на който с Решение на Министерския съвет № 326 от 2001г. беше приета Дългосрочна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър. В изпълнение на тази програма АГКК възложи изработването и одобри ККР на областните градове, на почти всички общински центрове, планински и балнеоложки курорти и други райони с интензивно икономическо развитие и активен пазар на недвижимите имоти.

За реализиране на Дългосрочната програма, през 2001 г. Народното събрание ратифицира споразумение за заем от Световната банка в размер на 28.7 млн. евро по проект *“Кадастър и имотна регистрация”*. Съфинансирането от страна на българското правителство е в размер на 7.9 милиона евро. В съответствие със споразумението, заемът приключи през 2009 г. Средствата по този заем бяха предназначени както за Агенцията по геодезия, картография и кадастър, така и за Агенцията по вписване. През годините тези средства бяха почти единствен източник за финансиране на дейностите по кадастъра. Крайно недостатъчни бяха средствата от централния републикански бюджет и бюджета на МРРБ, които бяха отделени за кадастър и по закона за устройство на Черноморското крайбрежие. Средствата за останалите дейности – по геодезия и картография бяха и остават дори под санитарният минимум.

Реформата в системата на кадастъра и имотния регистър трябваше да приключи до 2015 г. До тогава трябваше да бъдат актуализирани, обединени и оцифрени данните за всички недвижими имоти в страната. Като резултат от тази реформа трябваше да е налице кадастрална карта и кадастрални регистри в цифров вид /ККР/. ККР е гаранция за правото на собственост, която да създаде сигурност в сделките и ипотеките, значително да намалее съдебните спорове и да се осигури възможност за провеждане на справедлива данъчна политика. Наличието на верен и точен кадастър е условие за развитието на пазара на недвижимите имоти, за добро и надеждно управление на земята и недвижимата собственост, за подобряване ефективността на инвестициите.

След създаването на цифров кадастър и имотен регистър АГКК трябва да поеме обслужването на клиенти с кадастрални данни от техническите служби на общините и от поземлените комисии. Въпреки, че не е написано в закона, идеята е вписването да се извършва от граждански регистратори на мястото на съдиите по вписванията.

Според данни от МРРБ от започване на дейността на АГКК през 2001г. до 01 юни 2015г. са одобрени или са в процес на създаване кадастрални карти за 2 280 000ha, представляващи 20.5% от територията на страната. Оставащата за покриване с кадастър площ от страната е общо 8 853 842ha, от които 365 000ha са урбанизирана територия. За дейностите по създаване на кадастъра от 2001г. до края на 2014г. са изплатени 80 225 308лв, от които от държавния бюджет 50 550 555лв и 29 674 753лв по проект „Кадастър и имотна регистрация“ на Световна банка. Приходите, които АГКК е внесла в държавния бюджет от извършени услуги по кадастъра и геодезията за същия период са 131 192 229лв, което показва, че разходите по създаване на ККР на една територия се възстановяват от таксите от услуги за срок средно от 2 до 3 години.

2. ДЕЙНОСТИ ПО ГЕОДЕЗИЯ И КАРТОГРАФИЯ

2.1. Геодезическа система

В България за граждански цели са използвани няколко координатни системи: 1930, 1950, Софийска координатна система, Координатната система 1970. Последната се прилага при изработването на всички планове и карти предназначени за граждански цели. Съгласно тази

система, територията на България е разделена на четири координатни зони, което създава проблеми при картирането на територия, попадаща в различни зони.

Нова геодезическа система наречена *Българска геодезическа система 2000* трябваше да бъде въведена за територията на цялата страна. Вместо това през 2010 г. беше въведена БГС 2005. За да се отстранят недостатъците на БГС2005 по отношение на приложимостта ѝ за кадастрални цели (следствие от приетата UTM проекция), през 2014г. тихомълком (без отмяна на Наредба №2 от 30 юли 2010г.) беше въведена модифицираната БГС2005 Кадастрална, като за основа отново се използва предложената в БГС2000 Ламбертова проекция с два стандартни паралела.

В момента с изключение на кадастралните карти никой друг не работи с БГС2005. Всички цифрови модели и ГИС са все още в Координатна система 1970г. или други. Взимането на това решение показва как ръководството на АГКК действа без да анализира последствията за всички ползватели на цифрови данни в страната.

Въвеждането на БГС2005 от АГКК се извърши административно и в абсолютно неподходящ момент, когато се разработват множество кадастрални карти и се предлага данните от КВС да преминат в АГКК и да бъдат преобразувани в кадастрални карти. Всички КВС, както и действащите към момента кадастрални карти и регулационни планове са в Координатна система 1970 г. и разумът изискваше, след приемането на новите кадастрални карти, които биха покрили голяма част от територията на България, да бъде извършена обща трансформация в новата координатна система. Създалата се ситуация провокира група изявени преподаватели от УАСГ да напишат отворено писмо до Министъра на МРРБ с цел да сигнализират за проблема.

2.2. Геодезически мрежи

Основните геодезически мрежи на Република България включват триангулационни, нивелачни, гравиметрични и магнитни мрежи, и мрежата от мареографни станции.

2.2.1. Държавна геодезическа мрежа

Систематичните работи по създаване на Държавните геодезически мрежи (ДГМ) в България водят началото си от 1920г. и са изпълнявани от Географския институт към Министерството на отбраната.

ДГМ обхваща триангулационните мрежи от I до IV клас, които към настоящия момент включват около 6 500 бр. основни геодезически точки. ДГМ е изградена като класическа триангулация с ограничен брой астрономически и линейни измервания при средна гъстота една точка на 17 km².

2.2.2. Държавна GPS мрежа

Решителна стъпка към усъвършенстването на ДГМ е направена с включването на страната към дейността за изграждане на новата европейска референтна система EUREF, в резултат от което през 1992 - 1993 г. са проведени първите международни GPS кампании.

Работите по създаване на Държавна GPS мрежа са проведени в периода 2003 – 2006 г. съвместно от МРРБ АГКК и МО Военно-географска служба на Генералния щаб.

Държавната GPS мрежа се състои от 473 точки в координатна система ETRS '89, от които 112 основни точки (със средно разстояние между тях 35 км) и 361 второстепенни точки (със средни разстояния между тях 15–20 км). Задължение за поддържане на тази мрежа има Военно-географската служба към МО.

2.2.3. Геодезически мрежи с местно предназначение

Геодезическите мрежи с местно предназначение (ГММП) са създавани за съгъстяване на държавната геодезическа мрежа във връзка с едромашабното картографиране на територията, за кадастъра на населените места и за други стопански задачи. Точките от тези мрежи са от V и VI клас, а в населените места и от VII клас. Основно изискване при създаването е било на всеки картен лист в М 1 : 5 000 (или на 6 кв.км) да има поне по една точка.

Запазени са около 35 000 геодезически точки с местно предназначение. Въпросът за съхранението им е особено важен за страната, тъй като само те са оцелели от изградените през последните 70 г. за нуждите на едромашабната топографска карта общо около 60 - 65 000 точки.

През последните години, откакто в геодезическата практика се внедри масово технологията за определяне на координатите на геодезически точки посредством глобални навигационни спътникови системи /ГНСС/, местните геодезически мрежи вече се създават само в един клас.

2.2.4. Държавна нивелачна мрежа

Държавната нивелачна мрежа (ДНМ) обхваща територията на цялата страна и осигурява единна основа за всички височинни измервания. За изходно начало на височинната система е възприет Кронщадтския пегел – Балтийско море. Първото измерване на ДНМ е извършено в периода 1920 – 1926 г. като до този момент са проведени три кампании по преизмерването ѝ.

Нивелачните линии са материализирани на местността чрез 105 фундаментални (векови) нивелачни репери I степен и още 112 бр. - II степен. Всички те са изградени в специални подземни шахти. За съгъстяване на разстоянията между фундаменталните репери на всеки 1 – 1,5 км са стабилизиращи междинни нивелачни репери.

ДНМ е развита в два основни класа: I кл., включващ 4 500 бр. нивелачни репери от 5 500 км първокласни нивелачни ходове и II кл. - с 4 800 бр. нивелачни репери 8 000 км второкласни нивелачни ходове.

Средният цикъл на преизмерванията на Държавната нивелачна мрежа I и II клас е около 20 години, което е значително по – рядко от европейските норми.

2.2.5. Мареографни станции и гравиметрични измервания

Държавната нивелация е свързана с четири мареографни станции (пегела) на Черно море, в резултат от дейността им в продължение на повече от 70 години се регистрират нивото на Черно море и колебанията му. Тези четири станции са в:

- гр. Бургас и гр. Варна - действащи от 1928 г.;
- гр. Ахтопол и м. " Иракли " (между Обзор и нос Емине) - действащи от 1971 г.

Държавната гравиметрична мрежа е изградена за около 50 - годишен период и включва 357 гравиметрични точки, групирани в три класа.

2.3. Стандартизация на географските имена

В изпълнение на Резолюция № 4 “Национална стандартизация”, препоръка № 4а от Женевската конференция на ООН относно “Национални органи за географски имена”, в България функционира Съвет за транскрипция и правопис на географските имена със задължения относно стандартизацията на географските имена (от 2006 г. - Съвет за стандартизация на географските имена към Министерството на регионалното развитие и благоустройството). Основната дейност на Съвета е свързана с транскрипцията на чуждите и транслитерацията на българските географски имена.

В настоящия момент Агенцията разполага с над 100 000 транскрибирани и актуализирани чужди географски имена.

2.4. Топографско картографиране

Едромашабните топографски карти /ЕТК/ (в мащаби 1:5000 и 1:10000) са създадени и поддържани от държавните геодезически предприятия, докато топографското картографиране (в мащаб 1:25000 и по-малък) се изпълнява от Военно географската служба към Министерството на отбраната.

Цялостното покритие на страната (с едромашабна топографска карта) извършено в периода 1953 г. - 1983 г. След този период картата се обновява основно чрез прилагане на фотограметрични методи. След 1990 г. ЕТК не са обновявани, нито поддържани. До 2000 г. картата се издава в графичен вид. След 2000 г. се изработва и в цифров вид. Поради липсата на финансови ресурси, цифровата едромашабна топографска карта до този момент покрива само около 10% от територията на страната.

Топографските карти са достъпни срещу заплащане, съгласно тарифата одобрена от Министерския Съвет.

Едромашабната топографска карта е основния източник на информация при изготвянето на картата на възстановената собственост на земеделската земя и горите в периода от 1991г. – 1996г.

2.5. Ортофотопланове

Прилагането на ортофото изображения за стопански цели в България започва през 1980г. След 1988 г. нови ортофотопланове не са изработвани. То е свързано главно с определянето на площта на обработваемите селскостопански земи на базата на ортофотокарти в мащаб 1:5 000 и 1:10 000. Заедно с едромашабната топографска карта, ортофотокартата (в мащаб 1:5 000) е използвана при създаването на картата на възстановената собственост на земеделската земя и горите.

След това прилагането на ортофото практически е прекратено поради липса на финансови средства. През 2006 г. за цялата територия на страната е извършено аерофото заснемане за изработването на цифрова ортофотокарта (в мащаб 1:5 000) от МЗХ, съгласувано с Министерството на отбраната. Съгласно изискванията на Европейските институции тя се обновява периодично през 4 години, като страната се разделя на части. Необходимо е да се направят съответните промени в нормативните документи за да може тази ортофотокарта да бъде използвана за подобряване точността на картата на възстановената собственост, за създаване на ЕТК и др. АГКК до момента не е получила тази информация в достатъчна степен, така че независимо от огромните средства изразходвани за създаването на цифрова ортофото карта, резултатът не се използва нито за създаване на кадастрална карта, нито за поддържане на едромашабната топографска карта.

2.6. Технически и финансови проблеми при изпълнение на дейностите по геодезия и картография

През м. април 2006 г. Народното събрание прие Закона за геодезията и картографията. За първи път в България със закон бяха регламентирани дейностите в тези области и отговорностите на ведомствата. Същевременно поради извършени редица структурни промени и поради силно ограничени финансови средства, през последните близо 20 години дейности по геодезия и по картография почти не са извършвани с изключение на преизмервания на няколко линии от Държавната нивелачна мрежа I клас.

3. АГЕНЦИЯТА ПО ГЕОДЕЗИЯ, КАРТОГРАФИЯ И КАДАСТЪР – ОТГОВОРНА ИНСТИТУЦИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО КАДАСТЪРА, ГЕОДЕЗИЯТА И КАРТОГРАФИЯТА

Съгласно приетата с РМС № 326 Дългосрочна програма за дейността по създаване на кадастъра и имотния регистър, численият състав на Агенцията по геодезия, картография и кадастър до 2015 г. трябваше да бъде многократно увеличен. Това увеличение произтича от увеличението на териториите с цифрова кадастрална карта и регистри, от многократно нарасналия обем на базата данни.

Агенцията вече обслужва с кадастрална информация гражданите във всичките 28 областни служби по геодезия, картография и кадастър. Към момента броя на изнесените работни места е достигнал 83, но има територии с одобрена кадастрална карта и интензивен пазар, сделки с недвижими имоти и повишено търсене на кадастрални услуги, в които има необходимост от нови изнесени работни места на СГКК. Ежемесечно расте територията с одобрена кадастрална карта, при което значително нараства броят на гражданите и клиентите, на които Агенцията предоставя административно - технически услуги. Ежегодният ръст на услугите за периода до 2015 надхвърля 30% средногодишно. Приблизително такъв е процентът на ръста на приходите на АГКК в държавния бюджет.

През годините Агенцията по геодезия, картография и кадастър прилагаше значително усъвършенствани методи и системи, с помощта на които се ускорява обслужването на гражданите, но необходимостта от персонално участие на специалисти е огромна и очевидна. От 2010 г. насам обаче АГКК е поставена „под общият знаменател“ на държавната администрация и ежегодните съкращения не я подминават. Щатната численост на АГКК по информация от сайта е 345 щатни бройки.

В момента МЗХ разполага с над 265 Общински служби и 28 Областни дирекции „Земеделие“, които освен други ангажименти са отговорни за поддържането и използването на картите за възстановена собственост извън урбанизираните територии. Всяка Общинска служба „Земеделие“ извършва дейностите си по КВС чрез поддържащи фирми. Върху дейността на тези фирми практически не се упражнява никакъв контрол.

Едновременно с тях в общините работят отдели „Кадастър и регулации“ и „Общинска собственост“, които в населените места без приета кадастрална карта и регистри продължават да обслужват заинтересованите лица с данни от кадастралните и регулационни планове.

Това показва, че средния брой на служителите, работещи в сферата на кадастъра за една област е около 80 – 100 човека.

Независимо от внедрената информационна система и все по-усилено навлизане на нови технологии е нереалистично да се очаква, че с 400 или 500 човека АГКК ще може да замени над 3 000 човека.

Значително нарасналия обем работа в Агенцията и липсата на достатъчен персонал в последно време са причини, поради които на някои места доведоха до намаляване бързината на обслужването, до натрупване на граждани, чакащи услуги в офисите на службите, включително и до неудовлетвореност, изразена в медиите. Особено критично в момента е положението в гр. София, където беше намален състава на СГКК, а се очаква към началото на 2016 г. обема на работа да нарасне с над 40% заради влизането в сила на ККР и за последните 8 района на гр. София.

В същото време нарасналият обем работи, както и трудностите предизвикаха до напускането на редица специалисти от службите по кадастъра и същевременно са пречка при набирането на нови кадри. Това е една от причините АГКК и респективно СГКК да не могат да изпълняват качествено и една от основните си функции – контрол и приемане на кадастрална продукция. В резултат се получава онова, което добре знаем – множество пропуски и грешки, които се отстраняват за сметка и по инициатива на собствениците.

Към настоящия момент щатът на АГКК е крайно недостатъчен, за да могат да бъдат изпълнявани задълженията, определени със ЗКИР, ЗГК, ЗУЧК и задачите, поставяни от Правителството.

4. ПРОБЛЕМИ ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА ПОЗЕМЛЕНИТЕ РЕСУРСИ

Важно е да се дефинират проблемите, с които се сблъсква интегрираната комасация, и в частност уедряването като основна задача за подобрене управлението на поземлените ресурси. Основните проблеми са:

1. Възстановяването на имотите на наследниците на собствениците преди колективизацията, доведе до огромни проблеми при събиране на съгласие за разпоредителни сделки, или при разпределяне на богатата от имотите. За намаляване на тези проблеми е нужно да се направят промени в законите за наследството, закона за собствеността и ползването на земеделските земи и др.
2. „Отсъстващи” собственици. Това е друг проблем, който е следствие от съсобствеността и миграцията. Нужни са законодателни промени в различни закони, за намаляване на ефекта му, който в следващите десетилетия ще стане особено осезаем по отношение на земеделските имоти. Липсата на някои от собствениците и механизмите на уведомяване и получаване на съгласие от заинтересованите възпрепятстват, както покупко-продажбите на земи, така и доброволните делби и участието в доброволна комасация.
3. Липса на единен кадастър и имотен регистър. Това води до несигурност в комасационните процедури, тъй като служебните проверки при приемането на плановете, както и последващите проверки при подписването на споразумението върху одобрения план, пред нотариус и вписването му в Службата по вписвания, са с повишен риск поради това, че съответните проверки не могат да се извършват в реално време.
4. Бавни, финансово тежки съдебни производства при спорове за собственост. Това е пречка за по-дребните собственици при участие в комасационни процедури. От друга страна бавното приключване на подобни дела е предпоставка, да не се въведе задължителна комасация, тъй като тя е известна с множеството дела, които се водят от собствениците, които са били включени принудително. При подобни бавни съдебни процедури, един проект за комасация със задължителен характер може да продължи и няколко десетки години.
5. Нисък административен и производствен капацитет. Честите реформи и текучеството на кадри водят до слабости в администрирането на поземлените отношения. Стремещът е чрез непрекъснати обучения и семинари, това да се коригира. Създаването на кадри не е въпрос само на образователната система, но и на постоянство в бизнеса. Ниските заплати и лошите социални условия са основен фактор за липса на приемственост. Автоматизирането на процесите не е достигнало достатъчно съвършенство, че да не изисква специално, постоянно обучение, както на

проектантите, така и на съответните държавни и общински служители. Финансовите проблеми на държавата са един от основните фактори в тази насока, а друг важен фактор е липсата на политика на приемственост. Слабата информационна кампания на държавата също дава своето негативно влияние върху процеса.

6. Липса на инвестиции в хидромелиорации, пътища и други инфраструктурни мероприятия в земеделските земи. Остарялата хидромелиоративна мрежа не винаги дава възможност за осигуряване на вода на цени, за рентабилно земеделско производство. Известно е, че след 1989 г. поливните площи са намалели над 10 пъти, което в условията на променящият се климат е голям проблем за земеделието. През изминалия програмен период на ЕС не бяха отделени никакви средства за ремонт и рехабилитация на хидромелиоративната мрежа в страната, или за ремонт на селскостопанските пътища.
7. Липса на национална стратегия и цялостно законодателство за комасацията на земеделските земи и устройство на земеделските и горски територии. Проблемите в тази насока са както политически, така и чисто финансови.
8. Липсва стратегически поглед за използването на държавния поземлен фонд в практическата дейност по управлението на поземлените ресурси, като фонда се разглежда като средство за решаване на местни общински нужди. Използването на фонда не е прозрачно и не е подчинено на определена държавна цел свързана с развитие на селските райони. Споменатите по-горе пилотни проекти по комасация доказват, че използването на Държавния поземлен фонд при изпълнението на комасация е добра възможност да се защитят както обществените интереси, така и да се увеличат размерите на земеделските стопанства
9. Друг проблем е недостигът на опит и знания в оценката на земя и недвижимо имущество. Само малък брой административни служители са запознати с подходящата методология за изпълнението на тази задача. Същевременно институциите страдат от недостиг на опит за това как да посредничат и да разрешават възможни конфликти сред гражданите.

5. ОЦЕНКА ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА КАДАСТЪРА И ИМОТНИЯ РЕГИСТЪР

Настъпил е момента да погледнем назад във времето и да кажем какво направихме в България за прилагането на основните стратегически принципи на „Кадастър 2014“ – визията за развитие на кадастър на Международната Федерация на Геодезистите (FIG) от 1998г. Известно е, че този документ няма задължителен характер, но той очертава макар и с голяма степен на предположение бъдещето на кадастър в Европа, а и по Света. Документът не беше коментиран и не беше залегнал цялостно в националните ни програми. Може би това беше една от грешките, които бяха допуснати. Най-вероятно поради това за тези 15 години от както има ЗКИР и АГКК, има само бледи щрихи на една малка част от 6-те основни принципа, залегнали в „Кадастър 2014“. Тук и сега трябва да си припомним кои са те:

- **мисия и съдържание** – Кадастър 2014 ще представя пълна правна ситуация на земята, включително публични права и ограничения;
- **организация** – разделянето между кадастралната картата и имотните регистри ще бъде премахнато;
- **променяща се роля на картата в Кадастър 2014** – кадастралното картографиране ще отмре! Да живее моделирането!

- **техническото развитие** – кадастъра на хартията и молива ще отmine;
- **приватизация** – Кадастър 2014 ще бъде в голяма част частен. Публичния и частния сектор ще работят в тясно сътрудничество;
- **възстановяването на разходите на кадастралните системи** – Кадастър 2014 ще бъде самофинансиращ се.

Може много дълго да се разисква какво още би могло да се направи във връзка с „Кадастър 2014“. Разбира се, всички ние знаем, че реформи се правят с воля и с пари. Онова, което е по-важно, че у нас геодезическата общност, в това число и администрацията, не обърнаха подобаващо внимание на този сериозен документ. Не става дума той да се прилага догматично, а да се прецени, от гледна точка на националната ни специфика, кое и в каква степен от тази визия би могло да ни послужи и как бихме могли да го постигнем. Както се казва в документа именно „Кадастър 2014“ е ”мярката, по която се измерва степента на реформираност на дадена кадастрална система”.

Държавата чрез АГКК инвестира през годините значителни финансови средства и усилия в създаване на цифрова кадастрална карта и обновяване на съществуващите данни в кадастъра, създаване на геодезически мрежи с местно предназначение и др. Поради тоталното спиране на средствата на АГКК за възлагане на геодезически и кадастрални дейности в периода 2010-2014 г., а и поради хроничния недостиг на средства през годините Дългосрочната програма за дейностите по кадастър и имотен регистър, изтичаща през 2015г. не беше изпълнена и на 20%. За разработване на нова дългосрочна програма, каквото задължение има ММРБ съгласно ЗКИР, не се отваря и дума.

Почти никакви резултати не бяха постигнати в сферата на имотния регистър. До момента няма имотен регистър, така както ЗКИР изисква за нито един съдебен район. Още по-притеснителен е факта, че никой не повдига този въпрос. Закон има, доста пари са похарчени, но резултат няма, а ефект - да не търсим.

За кадастъра, макар и малко и недостатъчно, но нещо се прави. Не стоят така нещата с геодезията. Няма програма за геодезически дейности.

В момента се наблюдава остра липса на административни механизми за осигуряване на средства за каквито и да било дейности в геодезия, кадастър, комасация. В комбинация с широко разпространеното недоверие на собствениците и ползвателите към административните институции това се явява още една характеристика на настоящата ситуация в България.

Разбира се, работа на администрацията е да направи анализ и отчет за изпълнението на Дългосрочната програма за кадастър и имотен регистър, за което обществените геодезически организации настояваме. Очакваме в такъв документ да бъдат посочени причините за неизпълнението на Програмата. По-важно е обаче да видим концепция и нова програма с конкретни мерки за излизане на геодезията и кадастъра в България от унижителното положение, в което са поставени.

6. ПРОБЛЕМИ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО КАДАСТЪРА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ТЯХНОТО РЕШАВАНЕ

Петнадесетгодишният период на прилагане на Закона за кадастъра и имотния регистър показва редица проблеми, чието решение вече е крайно неотложно, а именно:

6.1. Агенцията по вписванията (службите по вписванията) все още не създават предварителни имотни партиди за недвижимите имоти

ЗКИР предвижда данните за правото на собственост и за другите вещни права да се уточняват в процеса на създаването на кадастралната карта въз основа на предоставени от службите по вписванията предварителни имотни партиди. Наличието на предварителни партиди е условие за набирането на верни данни за собствеността, която се отразява в кадастъра и имотния регистър.

Възможното решение е:

1. След одобряване на ККР предварителни партиди да не се изработват. Кадастралния регистър е основа за изработване на окончателни партиди. Те се изработват по землища, а не по съдебни райони.
2. За общински центрове – предварителни партиди на основата на оцифрените и сканирани документи за собственост. Да се възлага на един изпълнител по ЗОП заедно с ККР. Те да са първи етап. Изпълнителя да прави и връзката между партидите и ККР.

За целта е необходима промяна в ЗКИР.

6.2. В кадастралната карта се прехвърлят неточностите от картите, създадени при възстановяване на собствеността на земеделските земи и горите

Информацията от картата на възстановената собственост се отразява директно при създаването на кадастралната карта. Така при съвместяването на данните за населените места с тези за земеделските земи нередко се получават “контактни зони” (застъпване или разминаване). Особено голям е проблема около линейните обекти на техническата инфраструктура – пътища, ж.п. линии, канали, електропроводи и др. Налага се отстраняването на тези “явни фактически грешки”, което изисква коригирането на плановете и съответно обезщетяването на собствениците по реда на ЗСПЗЗ.

Решението е: проектирането на линейните обекти на техническата инфраструктура да се извършва само след преки геодезически измервания на трасето и контурите на околните масиви. Това може да стане задължителен етап от предпроектните проучвания. Едновременно с изработването на проекта на отделно линейно съоръжение се изработва и план за задължителна комасация на землището или по масиви.

За целта са необходими промени в ЗУТ и ЗСПЗЗ.

6.3. Описанието на недвижимите имоти в нотариалните актове продължава да се извършва съгласно регулационните плановете

Съществено влияние върху дейността по кадастъра и имотния регистър оказваха и все още продължават да оказват устройствените и в частност регулационните плановете. Подробните устройствени плановете отразяват бъдещото устройство и развитие на съответната територия. Навлизането в практиката на „парцели“/“урегулирани поземлени имоти“, прилагането на тези плановете и масовото неразбиране на разликата между имот и УПИ е един от основните проблеми. Проблем създава разликата в площите на имота по скица, която се определя графо-аналитично, и по документ за собственост, където тя в много от случаите е преписана от предходен документ за собственост. Описанието на недвижимите имоти в документите за собственост в повечето случаи е по регулационните плановете при неприложени граници, което допълнително води до несигурност и неяснота в процеса на регистрацията.

Решението е:

- 1) разработването на ПУП в част „Регулация” да се прави само за уличната регулация и да не се образуват УПИ. Ако не се налага промяна на уличната регулация проектирането да се извършва върху кадастралната и специализирана карта.
- 2) В документа за собственост да не се вписва площ и скицата за имота да стане неразделна част от документа за собственост.

За целта е необходима промяна в ЗУТ.

6.4. Недостигът на бюджетни средства за изпълнението на дейности по кадастъра и геодезията е пречка за създаването на кадастралната карта.

Голяма част от изразходваните до момента средства за дейности по кадастъра са използвани основно средства по проект “Кадастър и имотна регистрация” на Световна банка, който приключи успешно през 2009 г. и бе награден от Световна банка като един от най-успешните подобни проекти. Необходимо е възлагането на нови дейности да бъде осигурено със средства от бюджета. Също така средства от бюджета са необходими и за изпълнение на дейностите по геодезия и картография, които през последните години по административни причини не бяха възлагани.

С изменение на нормативните актове, през 2006 г. беше регламентиран редът за ползване на част (75 %) от приходите на Агенцията от набираните такси от услугите за възлагане на кадастрални и геодезически дейности, за работи по развитие на материалната база на Агенцията и т.н., но на практика този ефективен механизъм никога не се е изпълнявал, а в последствие с промяна в ЗКИР дори беше премахнат. Ако си спомним това е един от принципите на Кадастър 2014 – самофинансиране на кадастъра.

Има различни варианти за решаване на този проблем, но всички преминават през политическа воля за решаването му. За съжаление през последните години се забелязва точно обратното - абсолютно negliжиране на дейностите по кадастър, геодезия и картография от страна на управляващите. Нещо повече, за съжаление, именно през последните години се забелязва нещо, което е трудно да бъде квалифицирано: вместо да се дадат средства на АГКК да изпълнява задълженията си, които произтичат от закони се създават административни органи, дирекции; възлагат се обществени поръчки от различни ведомства за геодезически, кадастрални и картографски дейности, без възложителите да имат идея как ще ги приемат и т.н. Примери за това – много:

- Агенцията по вписванията беше създадена след АГКК за да приеме дейността на съдиите по вписванията. Колко регистъра води днес е трудно да се каже. За това се намериха и бройки и средства и каквото е необходимо, но имотен регистър – НЯМА!
- МРРБ възлага заснемания на концесионните територии за картирането им.
- Геопространствените данни бяха изпратени в Агенцията по информационни технологии. Агенция „Пътна инфраструктура“ и Национална компания „Железопътна инфраструктура“ възлагат различни геодезически дейности. АПИ (независимо, че имат за принципал) същият министър даже не канят служители на АГКК за приемателни комисии, ако правят такива, НКЖИ ги канят, но средства за това няма предвидени, а и не съгласуват намеренията си за възлагане с АГКК.

Възможни предложения за решения:

- 1) В някои територии от страната дейностите по създаване, поддържане в актуално състояние на базата данни и обслужване на клиенти да се възложат на отделни фирми чрез договори на принципа на публично - частно партньорство. Преди да изпаднем в пълно отрицание на

такова предложение трябва да се припомни, че това е един от 6-те основни принципа на визията „Кадастър 2014“ на FIG. Спорното възприятие на тезата за концесиониране на кадастрални дейности е основателно формирано в геодезическата общност поради начина, по който бяха направени опити в недалечното минало за нейното непрозрачно и задкулисно прокарване с основателни съмнения за защита основно на корпоративни интереси. Това не бива да опорочава идеята за публично-частно партньорство в геодезията и кадастъра, още повече, че тя в голяма степен е реализирана при съществуващото разпределение на дейностите, възлагани от АГКК и МЗХ. Агенцията възлага и контролира изпълнението на техническите геодезически и кадастрални дейности на правоспособните юридически и физически лица. МЗХ също използва услугите на правоспособни лица за поддръжка на КВС. Геодезическите фирми ще внасят в бюджета процент от приходите от такси за обслужване на клиенти и/или концесионни такси. Логично е едновременно с това на тези изпълнители да се възложат и дейностите по геодезия (геодезически и нивелачни мрежи), картография, ортофото-карта и др. а и някои, дейности които са в правомощията на общините – обслужване с информация от застроителния план (визи за проектиране и строителство, разрешителни за строеж).

- 2) За другите територии да отговаря АГКК като тя бъде трансформирана в държавно предприятие като например РВД. Логично е тя да иземе функциите на МЗХ (общински служби и областни дирекции „Земеделие“) и на общинските технически служби. Логично е Агенцията да отговаря и за воденето на имотния регистър, като поеме и някои от функциите на Агенцията по вписванията, и за геопространствените данни, и за следенето и наблюдението на свлачища и др.
- 3) В дългосрочен план създаване на национална институция за поземлена администрация, която да се занимава с кадастър, оценки, устройство и управление на територията, комасация, осигуряване на географска и картографска информация, ред и условия за обмен на пространствени геоданни в цифров вид.

Тук е мястото да се каже, че географската информационна система на кадастъра ще даде много по-големи възможности за оптимизиране на някои особено важни държавни и общински дейности като събиране и контрол на събираемостта на данъци върху недвижимите имоти, устройство на територията, планиране и проектиране, водене на различни регистри като тези на държавните и общински имоти, на ипотеките, на ГРАО, за решаването на някои проблеми, свързани с работата по управление на кризи, тел. 112. Събирането, съхраняването и създаването на правила за използването на гео-информацията ще облекчи работата на експлоатационните предприятия и всички инвеститори в страната.

7. КАКВО СЕ СЛУЧИ В ГЕОДЕЗИЯТА И КАДАСТЪРА ПРЕЗ 2015Г.?

Похвално е да се отбележи, че в Програмата на настоящото Правителство за стабилно развитие на република България за периода 2014-2018г. се говори за геодезия, картография и кадастър; за повишаване качеството на услугите и за превръщане на информационната система на кадастъра в основа за добро електронно правителство, но ... толкова.

7.1. Концепция за ускорено създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри и за ускоряване процеса по създаване на имотен регистър

В началото на годината във връзка с изпълнение на заповед на Министър – председателя на Република България междуведомствена работна група с представители на политическия

кабинет на Заместник министър - председателя по коалиционна политика и държавна администрация, дирекция „Модернизация в администрацията“ към МС, МРРБ, МП, МЗХ, МТИТС и АГКК разработи и предложи „Концепция за ускорено създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри и за ускоряване процеса по създаване на имотен регистър Според авторите си тя е насочена към ускорено създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри в неурбанизираните територии и ускоряване процеса по създаване на имотен регистър.

По време на проведеното обществено обсъждане на Концепцията СГЗБ представи официалното си становище, където бяха посочени редица бележки, изводи и предложения. Основните от тях са:

1. Представеният документ не може да претендира за Концепция особено в частта за КККР. Това е по-скоро методическо (дори не техническо) задание и ред за реализиране на една конкретна техническа задача – анализирането на качествата на КВС и превръщането ѝ в КККР. В документа не са налице особени концептуални идеи и оставя нерешени редица съществени въпроси и проблеми при преобразуването на КВС в КККР, по-важните от които са обезщетенията и финансирането на дейностите.

2. Трябва да се отбележи, че опитите КВС да се превърне в КККР продължават поне през последните 5-6 години в различни законопроекта за изменение и допълнение на ЗКИР. В конкретния случай трябва да се даде положителна оценка на политическата воля за решаване на дълго отлаганите проблеми със съдържанието и точността на КВС като част от процеса на преобразуването им в КККР. В същото време не бива да се допуска този процес да се извърши без отчитане на всички технически и организационни аспекти на проблема, защото именно незачитането на техническите изисквания в политически наложеното бързане при възстановяването на собствеността върху земеделските земи през 90-те години на ХХ век е основната причина за незадоволителното състояние на КВС.

3. От повърхностното споменаване в текста на основни проблеми, придружаващи процеса на преобразуване на КВС в КККР, се създава впечатлението, че основната цел на разработката е с минимум средства да се отчете бърз и голям напредък в покритието на територията на страната с КККР. Сериозен проблем и при този опит за преобразуване на КВС в КККР съзираме във факта, че в предложените текстове липсват необходимия задълбочен анализ и задължителната оценка на въздействие върху други нормативни актове и финансова обосновка за реализацията му. Не са уточнени разпределението на отговорностите и взаимодействието между различните институции, които трябва да участват в процеса,. Очаква се едва след анализа на качествата на КВС да бъде дадено и финансово предложение за средна стойност за изработване на КККР за неурбанизираните територии, а въпроса с финансовото обезпечаване на самите дейности по анализа и подобряването на качествата на КВС е само маркиран. Дали би се решил проблемът с капацитета на АГКК по отношение на сграден фонд, техническо и софтуерно оборудване и квалифициран специализиран персонал само чрез споменаване в документа на увеличаване на числения състав на 28-те СГКК (чрез прехвърляне от други администрации, в които е неизвестно как ще се намерят квалифицирани специалисти по геодезия и кадастър) за да са в състояние да поемат функциите на Областните (28) и Общински (265) служби по земеделие, които до момента обслужват заинтересованите лица и институции с кадастрална информация за неурбанизираните територии?

4. Независимо, че частта от документа, отнасяща се за ускоряването на процеса по създаване на имотен регистър (ИР), не е в компетенцията на геодезическата общност, като пряко ангажирани с изпълняване на дейности по ЗКИР ни правят впечатление някои аспекти на концепцията. Състоянието на ИР с поимотно вписване всъщност може да се оцени като несъстояло се задължение на Агенцията по Вписванията (АВ) от влизане в сила на ЗКИР през

2001г. до сега. Като основни причини в анализа на това състояние се посочват бавното създаване на КККР, малкото покритие с кадастрални карти и вследствие на това липсата на идентификатори на имотите за цели съдебни райони (само за които беше предвидено създаването на предварителни имотни партиди). От всички приведени доказателства за невъзможността за създаване на ИР до момента прозира по-скоро незаинтересованост и нежелание от страна на МП за изпълнение на частта за ИР от ЗКИР. Защото всички посочени проблеми по създаването на ИР могат да намерят решения с промени в законодателството – нещо, което за юристи би трябвало да е по-лесно осъществимо отколкото за която и да било друга професионална общност. Защо дълго време беше възможно създаването на КККР на по-малки територии от съдебен район, а създаването на ИР беше ограничавано да се процедира само за цял съдебен район? Едва с промените, предвидени в ЗКИР от юни 2014 (чл. 73(1) и чл.65(3)) проблема със създаването на имотни партиди намери по-бързо решение? Защо едва сега - 14 години след влизането в сила на ЗКИР, това ограничение се преразглежда в представените текстове на концепцията? Какво досега е възпрепятствало промяната на нормативната уредба така, че да е възможно създаването на ИР в териториите, покрити с КККР и КВС, в които имотите и сега имат въведени уникални идентификатори? Особено впечатление прави срока, който се предвижда за попълване на имотна партида при т.нар. инцидентно или системно създаване на предварителни имотни партиди. Този срок е определен така: „...изхождайки от реалистичното разбиране, че за изследване на собствеността, ограничените вещни права и тежестите върху конкретен недвижим имот, е необходим период от поне 6 месеца, в който период съдията по вписвания да извърши справка както по книгите, водени по ПВп, които се намират при него, така и да изиска документи и данни от други органи и лица“! С тези предвидени темпове и отчитайки посочената статистика в представения документ, че „Според данни от АГКК поземлените имоти в България са около 20 млн. В рамките на урбанизираните територии в един поземлен имот често има повече от един обект на собственост, а в някои случаи могат да надминат 150 обекта на собственост.“, става ясно, че създаването на ИР се насочва от уважаваните колеги юристи бавно и полека към небитието. Така *de jure* МП и АВ имат задължения по ЗКИР, които им налагат преминаването от „персонално“ към „поимотно“ вписване, но де факто те нямат нито професионален, нито финансов стимул да изпълняват задълженията си. Статуквото с персоналната система на вписване осигурява на нотариусите и АВ пряк ангажимент от собствениците на недвижимости, което напълно отговаря на техните финансови интереси и прави дейността им независима от бюджетно финансиране.

В заключение от представените анализ, коментари и забележки към предложения текст на Концепция са обобщени следните изводи и заключения:

1. Състоянието и перспективите за развитие на КККР и ИР се отразяват изключително неблагоприятно не само на геодезическата професионална общност, но най-вече на интереса на цялото общество по отношение гарантирането на правото на собственост на недвижими имоти;

2. Съществуващата дългогодишна ситуация на незаинтересованост от страна на АВ да изпълнява задълженията си по ЗКИР пряко влияе на оценката за необходимостта от кадастъра от страна на политическото ръководство на държавата, в следствие на което се констатират забавените темпове за финансиране, възлагане и развитие на КККР.

3. За съжаление предложената концепция разглежда само една малка част от проблемите пред КККР и то доста повърхностно. Заявените в концепцията положителни резултати, които биха се постигнали със създаването на КККР за неурбанизираните територии по „ускорена“ процедура могат да се оценят като обещаващи, НО поради явната необходимост от подготовката и приемането на поредица от нормативни актове, необходимата за постигането им административна реформа в МЗХ, МРРБ (АГКК) и МП (АВ), както и липсата на срокове,

отговорности и финансиране на дейностите документа звучи по-скоро пожелателно отколкото реалистично постижимо в частта за КККР;

4. Преминаването на кадастралната информация за неурбанизираните територии от МЗХ и АГКК да поеме администрирането ѝ да стане след като е приключила подготовката на АГКК за да се осигури безпроблемното обслужване на обществените нужди с тази информация. В противен случай съществува голяма вероятност от технически и организационен колапс на отговорната за КККР държавна институция – АГКК. Надяваме се, авторите на концепцията не целят именно това!

5. Предложените текстове в концепцията определено не са достатъчни за реализирането на заявените в разглеждания документ ключов приоритет в Програмната декларация на правителството в раздел 7. „Електронно управление и държавна администрация“ за въвеждането на електронното управление като основна платформа за модернизация на държавата и електронизиране на процесите на функциониране и управление в публичния сектор с цел качествено предоставяне на услуги за гражданите, както и за постигане на поставената цел да се отговори на нуждите на обществото чрез подпомогне процеса по гарантиране на правото на собственост на държавата, общините, физическите и юридически лица.

7.2. Законопроект за изменение и допълнение на ЗКИР

Въз основа на предложената концепция в следващите няколко месеца бяха подготвени няколко варианта на текстове на Законопроект за изменение и допълнение на ЗКИР съответно от МРРБ за частта КККР и от МП в частта Имотен регистър.

На 17 юни 2015г. се проведе заседание на Консултативния съвет в областта на проектирането, строителството и инвестиционния процес към Министъра на регионалното развитие и благоустройството, в дневния ред на което беше включено представяне и дискусия по ЗКИР. СГЗБ получи официален отказ да бъде конституиран като част от този Консултативен съвет и поради това представи официално писмено становище по мотивите на ЗИД на ЗКИР. Основните бележки, изводи и предложения в това становище са:

Отчитат се положителни страни в предвижданите изменения на ЗКИР в следните аспекти:

1. Идеята данните за недвижимите имоти, предмет на кадастъра да са в една институция е основателна и законосъобразна. Така цялата информация свързана с недвижимата собственост в урбанизираните и неурбанизираните територии ще се поддържа по реда на ЗКИР и ще отпадне необходимостта от договори с поддържащите фирми, извършващи техническите дейности по поддържане на картите на възстановена собственост (КВС);

2. Обслужването на гражданите с кадастрална информация за голяма част от територията на страната ще бъде от един административен орган и предоставяните услуги, както и техните цени ще бъдат унифицирани.

3. Потребителите (физически и юридически лица, правоспособни лица по кадастър, нотариуси и т.н.) на услуги с кадастрална информация ще имат улеснен отдалечен достъп и за кадастъра на неурбанизираните територии чрез информационната система на кадастъра.

Предложеният законопроект не дава отговори на редица въпроси като:

1. Възможно е част от данните (ограничения, почвени категории, отдели и подотдели от лесоустройствените проекти и др.), съдържащи се в КВС да бъдат безвъзвратно загубени защото АГКК не е решила въпроса с надграждането на информационната система на кадастъра със специализирани данни.

2. Що се отнася до реализиране на заложените в ЗИД на ЗКИР цели за създаване на единен поземлен регистър, според нас, това не може да се постигне, тъй като в регистрите на собствениците в КВС най-често е записано „наследници на...“, които на практика не се знае колко са и кои са с изключение на имотите, за които има извършени сделки, делби и др.;

3. По отношение на твърдението за намаляване на необходимия финансов ресурс за създаване на кадастрална карта (КК), считаме че това очакване не е обосновано и достоверно по следните причини:

- Липсва финансова обосновка към предложенията за ЗИД на ЗКИР;
- Не е представена програма за извършващите се дейности по кадастъра и бюджет за 2015 г., а в проекта за изменение се предвижда цялата дейност по преобразуване на КВС в КК да се извърши до края на текущата година;
- Отстраняването на явна фактическа грешка ще се извършва за сметка на АГКК без да е ясно какъв ресурс ще е необходим за това.

4. Твърдението, че съсредоточаването на кадастралната информация в един административен орган ще съдейства за бързо и облекчено развитие на инвестиционното проектиране не е вярно по следните причини:

- Кадастралната карта съдържа само част от необходимата информация за инвестиционния процес. В нея не се съдържа информация за инженерната инфраструктура, релефа, хидрографията и др.
- Специализираните данни за надземната и подземна инфраструктура са в съответните експлоатационни дружества и не е решен въпроса със съхраняването и поддържането им от АГКК. Това е един много сериозен проблем, по който виждаме основен пропуск в законопроекта. Няма идея за развитие на специализираната карта и специализираните данни. Това пречатства унифицирането на цялата информация в кадастралната карта.

5. В мотивите се твърди, че със законопроекта се отстраняват някои терминологични несъответствия, както и непълноти в нормативната уредба. Твърдението не е вярно по следните причини:

- Не се премахват терминологични несъответствия, напротив по-скоро се въвеждат;
- Неясна е мотивацията за въвеждане на нови различни термини за неурбанизирана и урбанизирана територия като „явна фактическа грешка“ и „непълноти и грешки“. Направените предложения по никакъв начин не уреждат ефективно отстраняването на грешки в кадастралната карта и грешките в контактните зони;
- От техническа и процедурна гледна точка проблема с явна фактическа грешка не е решен. Процедурата за отстраняване на явна фактическа грешка не е ясна, не са предвидени срокове за отстраняването им. Какво ще се случи, ако явните фактически грешки по един инфраструктурен проект се отстраняват спорадично (за всеки отделен имот)?

Според нас явните фактически грешки трябва да се отстраняват с изработването на КК за урбанизираната територия, което означава, че възлагането за изработване на КК и КР трябва да остане по землища или група землища.

б. Налични са конфликти в текстовете на законопроекта – премахва се правоспособността по кадастър на служителите в АГКК, а в същото време им се вменяват задължения за преобразуване на КВС в кадастрална карта. Тези дейности се извършват от правоспособни лица по кадастър. За преобразуването на КВС в КК не е предвиден контрол съгласно действащите нормативни актове за вярност поне с оригинала. Предвижда се преобразуването на КВС в КК да

се изпълни служебно от Службите по ГКК, които би трябвало да изпълняват контрола по приемането на КККР, което се явява конфликт на интереси – изпълнителя да се контролира сам!

След направеният анализ в становището на СГЗБ са формулирани следните предложения:

1. КВС да се приеме за поддържане и обслужване на потребителите от АГКК без автоматичното ѝ преобразуване в кадастрална карта. При преобразуването на КВС в КК трябва да се решава въпроса с контактните зони, които следва да бъдат процедурни по реда на ЗКИР за да отговарят на неговите изисквания.

2. Да се разработят методически указания за анализ, оценка и необходими дейности за преобразуване на КВС в кадастрална карта.

3. АГКК да разработи програма включваща технически, финансови и юридически аспекти за изпълнение на дейностите по преобразуване на КВС в КК и след обсъждане с геодезическите професионални организации да я предложи на МРРБ и Правителството за изпълнение. Да се разработи и утвърди план за поэтапно преобразуване на КВС в КК за землищата, за които не са изработени кадастрални карти, като се отчетат всички аспекти и най-вече да се акцентира на обществения интерес при обслужване на потребителите с кадастрална информация. Възлагането на дейности за създаване на кадастрална карта и регистри да става по землища или група землища, като се включва и преобразуването на КВС в КК.

4. В изпълнение на чл. 94 ал.2 от ЗКИР МРРБ съвместно с неправителствените геодезически организации да изработи дългосрочна национална концепция за кадастъра (включително специализирания) и имотната регистрация. При разработването на концепцията да се използва международния опит и визия за развитието на кадастъра и поземлената регистрация, като се отчете важната им роля в стопанския и обществен живот. Това би довело до по-пълноценно устройство и управление на територията на страната с цел повишаване на икономическото благосъстояние на гражданите ѝ.

5. На основата на приетата дългосрочна концепция да се разработи и приеме закон за изменение и допълнение или нов Закон за кадастър и имотен регистър, отразяващ съвременните виждания и гарантиращ реална интеграция на кадастралната карта и имотния регистър.

Какво се случва с вариантите на ЗИД на ЗКИР към момента обаче не е известно! В един момент МП оттегли предложенията си за ЗИД на ЗКИР за частта имотен регистър, с което отново демонстрира безотговорност към задълженията си по ЗКИР при създаването на Имотния регистър. При изпълнение на административната процедура по предварително съгласуване на ЗИД на ЗКИР предложените текстове от МРРБ и произтичащите от тях административни и бюджетни промени не са получили подкрепа от страна на основни министерства – МЗХ, МФ, МП и други. Така законопроектът и предвижданата чрез изпълнението му реформа в кадастъра попаднаха в ситуация „на трупчета“ вече няколко месеца въпреки обявените приоритети в правителствената програма и ЗИД на ЗКИР не е влязъл за обсъждане в Министерски съвет към днешна дата!

7.3. Предложения на МРРБ относно съдбата на АГКК

В процеса на задкулините административни игри покрай обсъждането на ЗИД на ЗКИР се стигна до безпрецедентна ситуация – постави се на обсъждане предложение на Министъра на МРРБ АГКК да премине на административно подчинение на МЗХ!? На 10.07.2015г. почти по едно и също време от МЗХ и АГКК постъпиха различни предложения за обсъждане от геодезическата колегия:

1. С писмо от зам. министъра на земеделието и храните (МЗХ) се искаше в изключително кратък срок геодезическите организации да изразят становище относно направеното

предложение от министъра на регионалното развитие и благоустройството Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК) да премине към Министерството на земеделието и храните (МЗХ) с оглед оптимизиране на структурите и обединяване на регистрите на поземлена администрация;

2. С електронно писмо от 10.07.2015 АГКК организира среща на тема: „Кадастър” по следните въпроси:

а. Статус на предприятиите от МРРБ и АГКК стъпки по концепция за ускорено създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри (КККР) и за ускоряване процеса по създаване на имотен регистър.

б. Структурни промени във връзка с т. 1 за преминаване на 300 щатни бройки от МЗХ към АГКК, одобрени от Съвета за административна реформа и предложени от министъра на регионалното развитие и благоустройството.

В последствие се оказва, че е имало и трето предложение, което може да бъде поставено някъде по средата – преминаване на по-малко щатни бройки от МЗХ към АГКК заедно с финансовото им обезпечаване и използване на Общинските служби по земеделие като фронт офиси на АГКК.

От писмата е видно, че и двете предложения произлизат от МРРБ, но се поднасят по отделно за обсъждане от съответно заинтересованата институция. За третият вариант не са счели за необходимо да ни уведомят нито от МЗХ, нито от АГКК, което привидно го прави неактуален. На среща между изпълнителния директор на АГКК и председателите на неправителствените геодезически организации се определи именно средният вариант като предпочитан, но по него не се проведе никаква дискусия. Повърхностното впечатление е, че основният спор на двете администрации е къде да се съберат повече щатни бройки – в АГКК или в МЗХ! Не се посочват мотиви нито в подкрепа на едната концентрация на щатни бройки, нито на другата.

Запознавайки се с поставените за обсъждане теми възникват някои въпроси:

- защо МРРБ след като изработи Концепция за ускорено създаване на КККР и подготви законопроект за изменение и допълнение на ЗКИР сега излиза с разнопосочни предложения (преминаване на АГКК към МЗХ), за които няма аргументация или мотиви?

- защо след години пасивност от страна на изпълнителната власт по отношение на кадастъра сега е необходимо такова бързане в обсъждането на административно-организационни въпроси ?

- какво всъщност ни пита администрацията?

Не може такива важни решения да се взимат прибързано, „на коляно“ и без каквито и да било аргументи!!

Не по-малко тревожен е факта, че отсъства мислене и действия в посока към създаване на ясна визия и национална стратегия как ще се развива геодезическия бранш в краткосрочна перспектива и с по-дългосрочен хоризонт. Наличието на депозирани в МРРБ и АГКК писмени становища и изказвани критични бележки и предложения по време на обществени обсъждания на „концепцията“ и ЗИД на ЗКИР не попречи на министъра на МРРБ да заяви в писмен отговор на въпрос от народен представител относно развитието на кадастъра в България, че законопроектът „ ... беше подложен на широко обществено обсъждане и позитивното отношение на всички към предложените промени само доказва необходимостта от довършване на реформата“. Това твърдение на министъра показва доколко мнението на професионалните геодезически организации означава нещо за АГКК и респективно МРРБ! В същият документ прави впечатление, че министъра дава прогноза за окончателно покриване на цялата територия

на страната с кадастър след 14 години на базата на настоящото финансиране на АГКК. Това е единствената появила се към момента „визия“ за кадастъра въпреки декларациите за високия приоритет на кадастъра за Правителството и МРРБ. Трябва да се отбележи, че при управлението на същият министър през предишният ѝ мандат АГКК, респективно дейностите по геодезия и кадастър изпаднаха в най-тежката ситуация от създаването на АГКК през 2001 г. до сега – абсолютно negliжиране на бранша и неправителствените организации. В резултат, на което се стигна до съкращаване на числеността АГКК и пълна липса на финансиране за геодезически и кадастрални дейности,

Темата на обявената среща, организирана от АГКК (в последствие се оказа, че на срещата не присъства нито един представител на професионалното ръководство на Агенцията), не беше в правомощията и компетенцията на поканените браншови геодезически организации, тъй като геодезическата колегия няма никакво отношение към чисто административното преминаване на известен брой щатни бройки от МЗХ към АГКК. За професионалните геодезисти броят на евентуално преминаващите щатни бройки в състава на АГКК е по-малко съществен от въпроса за професионалната им квалификация и подготовка за специализираните дейности, които се очаква да изпълняват те в АГКК. Има ли 300 геодезисти в МЗХ, които преминавайки в АГКК ще осигурят необходимите за „кадастралната реформа“ компетентни специалисти? Има ли АГКК финансова обезпеченост, материална и административна база (заплати, офиси, компютри, софтуер) да използва тези 300 щатни бройки за функциите и задачите по кадастъра? Въпросите са риторични... Случването или не на това преминаване само по себе си засяга административния капацитет на АГКК, към който ние не сме безразлични, но пред колегията стоят много по-дълбоки проблеми – оттегляне на държавата от обществения договор по отношение на геодезията, кадастъра и имотния регистър, липсата на държавна политика за развитието на бранша, замрялото изпълнение на геодезически и кадастрални дейности поради трайна липса на финансиране.

В отговор на писменото запитване от страна на зам. министъра на МЗХ беше съставено и изпратено становище на СГЗБ по поставения въпрос за преминаването на АГКК към МЗХ на базата на задълбочен анализ на отрицателните и положителните последствия от такава административна реформа за бъдещето на геодезията и кадастъра, отчитайки на първо място обществената полза. По-важните аспекти от това становище са:

Като положителни и отрицателни мотиви към това предложение могат да се посочат следните:

1. Мястото на геодезията преди 60-те години на ХХ век е било в структурите на земеделието, а след това до наши дни в структурите на регионалното развитие така, че съществува исторически опит и в двете посоки. МРРБ е естественото място на геодезията и кадастъра по отношение на териториалното развитие и инвестиционното проектиране заедно с останалите строителни браншове като архитектурата, строителството и инженерните специалности. Изваждането на АГКК от МРРБ може да наруши и без това крехката връзка на геодезията и кадастъра с устройството на територията, инвестиционните процеси, проектирането, строителството, надзора. Това естествено място на геодезията обаче не се оценява адекватно от няколко години в МРРБ – не е достатъчно да се декларира в програмата на правителството, че кадастъра е приоритет на политическото ръководство и в същото време пет години да не се предприемат никакви действия и финансово обезпечаване за развитието на сектора. За кратко през 2013-2014 АГКК премина в ново министерство (на инвестиционното проектиране) и през този период дейностите по кадастъра и геодезията като че ли бяха рестартирани, но след връщането на агенцията в МРРБ се възстанови слабата позиция в действителните приоритети и интереси на МРРБ към проблемите на геодезията и кадастъра. МЗХ има опит в създаването и поддържането на цифров кадастър на земеделските и горските

територии. МЗХ управлява планирането, контрола и отчетността на изразходване на значителни финансови ресурси по еврофондове, което изисква използването на кадастрална информация за неурбанизираните територии. Освен това в различни направления от дейността на МЗХ се прилага и друга пространствена информация, отнасяща се до стопанисването и използването на земята като основен национален ресурс. Тези територии представляват около 90% от общата територия на страната. Това до момента е налагало МЗХ да финансира редица геодезически и кадастрални дейности, като извършването на поземлената реформа, поддържането на картите на възстановената собственост, изработването на ортофотопланове за идентификация на ползването на земеделски земи и други. В перспектива управлението на земята изисква провеждане на редица съвременни устройствени мероприятия, като планиране и изпълнение на мелиоративни мероприятия, комасация на поземлената собственост и други – все дейности свързани с актуална кадастрална информация, необходимост от геодезически и кадастрални задачи, но в приоритетите на МЗХ. Не на последно място именно геодезическите дейности възлагани от МЗХ в голяма степен дадоха шанс за създаване на болшинството геодезически фирми в страната и издигна името и авторитета на геодезическата професия като цяло.

2. Съществуващите структури на МЗХ - Общинските служби по земеделие и гори (265) може да допринесат за значително подобряване на обслужването на заинтересованите граждани, фирми и институции с кадастрална информация в сравнение със съществуващата структура от 28 Служби по геодезия и кадастър с 83 изнесени работни места. В ОСЗ обаче липсват специалисти-геодезисти, които да изпълняват качествено и професионално административно-техническото обслужване с кадастрални данни. Това ще наложи готовата структура на МЗХ да бъде модернизирана и допълнена със специалисти по геодезия на управленческо и изпълнителско ниво, каквито към момента в МЗХ няма. Ще е необходимо и задължително обучение на служителите за работа с информационната система на кадастъра и имотния регистър за да се осигури качествено обслужване на потребителите. Това ще изисква време и средства. А имало ли е специалисти по геодезия на управленски позиции в самото МРРБ през последните десетилетия? Категорично обаче практиката на договори за технически дейности по поддръжка на КВС с поддържащи фирми трябва да се преустанови и поддръжката на КККР трябва да се изпълнява съгласно ЗКИР;

3. Разделянето на кадастралната и имотната регистрация в няколко ведомства (АГКК, МЗХ, АВ) след влизането в сила на ЗКИР преди 15 години показва ниска ефективност при създаването, поддържането и използването на кадастралната информация, което определено не отговаря на очакванията на обществения интерес. Събирането на тази информация с подходяща информационна система и обучени кадри в единна структура може да се разглежда като необходимата алтернатива на статуквото, което всички оценяваме като нуждаещо се от реформа. В тази посока са и препоръките на всички международни експерти по поземлена администрация от Световната банка и на Икономическата комисия на ООН;

4. Евентуалното преминаване на АГКК към МЗХ може да доведе и до затруднения при управлението на едни несвойствени за МЗХ дейности. Няма ли геодезията и кадастъра да „минат в още по-задънен коловоз“ за това, че са специфични, неприсъщи и непознати за МЗХ и поради прекалено разностранните сфери на компетентност на Министерството да бъдат negliжирани? Това е недопустимо от гледна точка и на останалите функции на АГКК освен кадастъра, а именно геодезията и картографията. Не е ясно как и кога МЗХ ще се справи, тъй като те са в страни от приоритетите му. За съжаление и настоящото състояние на геодезията и картографията също не може да се оцени като успешно и перспективно.

При така изказаните мнения може да се обобщи, че геодезията и кадастъра в България имат нужда не от административна, а преди всичко от концептуална реформа. Мястото на ръководството на геодезията и кадастъра и на АГКК в държавната администрацията би било без

съществено значение, ако има политическа воля, работеща национална стратегия и осигурено финансиране за развитието им в обществена полза.

На конкретният въпрос за мястото на АГКК според нас най-коректният отговор е в самостоятелна поземлена администрация с функции и правомощия, гарантиращи стабилно и дългосрочно развитие на сектора. При настоящите обстоятелства и състояние на кадастъра предложението на Министъра на регионалното развитие и благоустройството за преминаване на АГКК към МЗХ може би е крачка в такава посока, но не може да се разглежда като окончателно решение.

На този етап бихме могли само да изкажем задоволство, че АГКК и дейностите по геодезия и кадастър са обект на такова сериозно внимание на две министерства. Бихме искали да се надяваме, че направените предложения ще станат обект на обществен коментар и това ще привлече вниманието на правителството. Нашата надежда е, че ситуацията няма да послужи само за използване на АГКК като заложник и разменна монета, а ще я превърнат в основен фактор на поземлената администрация.

Изказваме становище, че най-устойчиво, дългосрочно, икономически ефективно и обществено полезно решение на въпроса за оптимизиране на структурите и обединяване на регистрите на поземлената администрация би могло да се постигне чрез:

1. Разработване на дългосрочна стратегия и национална програма за развитието на геодезията и кадастъра в България, включваща ясно формулирана визия и конкретни технически, финансови и юридически аспекти за изпълнение на дейностите. При разработването на стратегията и политиките за развитието на геодезията и кадастъра да участват представители на геодезическите професионални организации, висшите учебни заведения и държавната администрация. Да се използва международния опит и визия за развитието на кадастъра и поземлената регистрация, като се отчете важната им роля в стопанския и обществен живот на страната. Това би довело до по-пълноценно устройство и управление на територията на страната с цел повишаване на икономическото благосъстояние на гражданите ѝ;

2. Изработване на нов Закон за геодезията и кадастъра, който да създаде нормативната база за изпълнение на дългосрочната стратегия и програма;

3. Създаване на единна поземлена административна структура със статут на държавна агенция към Министерски съвет, която да изпълнява политиките, приети в дългосрочната стратегия, да упражнява ръководни и координационни функции по всички дейности, отнасящи се не само до поземлената регистрация, а общо в сектора геодезия, картография и пространствена информация. Съществува положителен опит в това отношение, който доказва, че с такъв статут геодезията и кадастъра заемат своето отговорно и достойно място в политическото управление на страната.

След извършване на промени в законодателството в посока на коопериране на дейностите, информационните системи и базите данни, може именно управлението на територията (в частност - устройството като един от елементите му), кадастъра, имотния регистър, геопространствените данни и общинските структури на приходната администрация да залегнат в основата на успешно електронно правителство.

7.4. Възлагане на оценка на КВС с цел създаването на кадастрална карта и кадастрални регистри (КККР), основа на единна система за поддържането на кадастралните данни и предоставяне на услуги от тях

Въпреки недостатъците в „Концепция за ускорено създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри и за ускоряване процеса по създаване на имотен регистър“ на 30.03.2015г. Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС) обяви процедура за обществена поръчка за „Оценка на картата на възстановената собственост (КВС) с цел създаването на кадастрална карта и кадастрални регистри (КККР), основа на единна система за поддържането на кадастралните данни и предоставяне на услуги от тях“, с 6 обособени позиции. Процедурата се изпълнява в рамките на проект № К13-32-1/30.09.2013 г. „Надграждане на съществуващите и изграждане на нови централни системи на електронното правителство с оглед на усъвършенстване на информационно-комуникационната среда за по-добро административно обслужване на гражданите и бизнеса“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Очакваните резултати от дейността по оценка на КВС са:

1. Анализ, който включва:

- Анализ и описание по землища на обектите от описаните групи, които не са нанесени в КВС и следва да бъдат отразени при създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри;
- Анализ на местоположението на линейни и площни обекти с антропогенен и естествен произход и отразяването им в КВС;
- Анализ и описание на липсващите обекти по Закона за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР), които не са били част от съдържанието на КВС, но са задължителна част от съдържанието на КККР.

2. Оценка на точността и съдържанието на КВС въз основа на направените анализи, с цел създаването на кадастрална карта и кадастрални регистри (КККР).

В резултат на извършения анализ и в зависимост от точността и съдържанието, землищата с одобрена КВС се разпределят най-малко в три групи:

I. Землища, в които анализираният линейни и площни обекти са нанесени вярно в КВС или с малко отклонение. В тези землища няма необходимост от корекция при отразяване местоположението на анализираният обекти или нанасяне на липсващи обекти, предмет на анализа или ако има такава необходимост, то площта, подлежаща на корекция, не надвишава 5% от общата площ на засегнатите имоти

II. Землища, при които има изместване в местоположението на анализираният обекти при нанасянето им в КВС и/или има неотразени обекти, като площта, подлежаща на корекция, е от 5 до 10% от общата площ на засегнатите имоти.

III. Землища, при които има изместване в местоположението на анализираният обекти при нанасянето им в КВС и/или има неотразени обекти, като площта, подлежаща на корекция, надвишава 10% от общата площ на засегнатите имоти.

Към момента на подготовката на настоящия доклад процедурата по изпълнение на сключените договори за изпълнение на тази поръчка е във финална фаза – извършва се проверка от експертна комисия на Възложителя на предадените материали и крайни резултати.

Същественото в случая е, че предвидената методика за анализ и класификация на КВС не води до реалистична оценка на качествата, актуалността и точността на КВС като източник за ускорено създаване на КККР. Това налага особено внимателно боравене с резултатите от оценката на КВС в случай, че те се използват за планиране и възлагане на преобразуване на КВС в КККР.

7.5.Обобщения за състоянието на геодезията и кадастъра в България през 2015г.

Обобщавайки представените факти и коментарите към тях от гледната точка на професионалните геодезисти реалността в геодезията и кадастъра в България към края на 2015г. може да се опише накратко така:

- липса на какъвто и да било реален интерес и грижа от страна на отговорния държавен орган - Министъра на МРРБ към задачите и проблемите на АГКК. Очертава се ясно връщане към ситуацията от предходното управление на същия министър през 2010-2014г., който период справедливо се оценява като най-тежкия в цялата история на геодезията в България с нулева степен на развитие на кадастъра. Липсва стратегия за развитие на сектора, липсва визия, липсва бюджет;
- пасивност от страна на ресорния заместник - министър в МРРБ и различия във вижданията в самото министерство по отношение на АГКК и дейностите по кадастъра и геодезията;
- липса на инженерно-техническа експертност в екипа на МРРБ, който подпомага Министъра и липса на синхрон между АГКК и МРРБ. В резултат на управленческата безпомощност на хората, които по силата на заеманите от тях постове и длъжности са отговорни за настоящето и бъдещето на геодезията и кадастъра в България се създаде ситуация на хаотично налущкване на посоката (друг е въпроса дали е върната);
- безпринципни смени в ръководството на АГКК и СГКК, хаотични, необосновани и необмислени действия на новото ръководство, липсата на концепция за управление и развитие на АГКК, липса на средства за издръжка на АГКК, липса на възлагане на кадастрални и геодезически дейности;
- не на последно място липса на реално желание на администрацията за конструктивна комуникация и сътрудничество с професионалните геодезически организации. Министъра на МРРБ подмина с мълчание поканата за среща, отправена с писмо от всички геодезически обществени организации през февруари 2015г. МРРБ официално отказа участие на представители на СГЗБ в Консултативния съвет при Министъра на регионалното развитие и благоустройството през юни 2015г., в който трябваше да се разглежда ЗИД на ЗКИР! Няма официални мнения или реакции по отправените няколко становища от СГЗБ към МРРБ и АГКК. Ресорният зам.министър на МРРБ прецени, че може да отдели време за разговор с ръководителите на геодезическите организации на 10-тия месец от сформирание на правителството! Резултат от този единствен неформален разговор с политическото ръководство на МРРБ не се забелязва към момента При встъпването си в длъжност през февруари 2015г. настоящето ръководство на АГКК обяви инициатива за ежемесечни срещи за обсъждане на актуалната ситуация и проблеми, която след втория месец вече не се изпълняваше редовно, а и от проведените няколко срещи с ръководството на АГКК нищо не последва поради липса на чуваемост към представяните мнения и писмени становища. Директорът на АГКК в повечето случаи или не присъстваше на проведените срещи, организирани от него, или не формираше и не изказваше мнения и становища по разглежданите въпроси за сметка на служителите на МРРБ и АГКК, които не носят реална отговорност.

Всички тези факти навеждат на мисълта, че за съжаление отново няма връзка между думите (пък били и написани в Програмата на правителството) с действията на държавната администрация в областта на геодезията и кадастъра.

8. СТРАТЕГИЯ КАДАСТЪР 2034 ИЛИ ИДЕИ ЗА РАЗМИСЪЛ ЗА РАЗВИТИЕТО НА ГЕОДЕЗИЯТА И КАДАСТЪРА

Всеизвестно е, че земята и хората са най-голямото богатство на една държава, а именно земята на България и нейното селско стопанство са извели страната от две национални катастрофи. Земята е най-важният - природен ресурс. Тя има значителна финансова и идеологическа стойност. Така погледнато по-лесно може да се разбере защо е необходимо да се инвестира в регистрацията на земята. Промяната на мисленето за земята е едно от ключовите предизвикателства пред съвременната политическа класа и пред цялото общество.

Представените по-долу идеи за размисъл си поставят амбициозната цел да се разгледат проблемите свързани с регистрацията на собствеността върху земята и недвижимите имоти от един по-различен ъгъл и в един сравнително дългосрочен план. Поставянето им на дискусия е продиктувано от намерението и желанието да се предизвика колективното мислене на правителството, промишлеността (геодезически фирми, нотариуси, фирми за недвижими имоти, финансово – данъчни консултанти, юридически фирми, проектантски фирми), академичните среди и обществото.

За да осигури устойчивото си развитие всяка организирана форма на човешкото общество трябва да отделя специално внимание на въпросите на планиране и управление на поземлените си ресурси. Има няколко важни аспекта, на които следва да се обърне внимание:

- Гаранция и защита на правата на собственост и сигурност на земеползването;
- Предоставяне на обезпечение по кредити;
- Разработване на система за наблюдение и развитие на поземлените ресурси;
- Поддръжка на данъчно облагане на недвижимото имущество и земята;
- Защита на държавни земи;
- Намаляване на териториални спорове;
- Улесняване на поземлените реформи;
- Подобряване на планирането на земеползването;
- Подкрепа за управление на околната среда;
- Изготвяне на статистически данни.

Сигурното и пълно документиране на правни и физически земни обекти подкрепя усилията за създаване на устойчиво развитие.

8.1. Какво става у нас?

Време е да се огледаме какво се случва около нас, да направим анализ и да предложим на правителството и обществото нашето виждане за развитие на сектор Геодезия, картография, кадастър в бъдеще.

Какво показва анализа на ситуацията у нас днес:

- Държавата все още не разполага с цифров кадастър за цялата територия на страната и обслужването на собствениците на имоти е затруднено, а това води до разклащане на доверието в АГКК и професията като цяло. Причините за разклатеното доверие са много. Само изброяването им не е достатъчно. Необходимо е да се анализират детайлно, да се разгледат последствията от тях и да се направи план как да се неутрализират негативите и как да не се допускат причините да се повтарят.

- Предопределеното от ЗКИР разделяне на карти и регистри (АГКК и АВ) възпрепятства правилното управление и развитието;

- Развитието на кадастъра у нас е само в една посока – имотно-правната. Недооценяването и неразвиването на останалите (фискална, за териториално планиране и проектиране, специализиран кадастър за експлоатационните предприятия, многофункционален) пречи на развитието на инфраструктурата;
- България не е изключение от глобалните тенденции за бърза урбанизация. Това изисква и съответното ниво на кадастър, което за момента липсва;
- Ефикасността и бързината при проектирането и изграждането на големите инфраструктурни проекти зависи в немалка степен от добрата геодезическа и кадастрална основа и геодезическото обезпечаване по време на строителството и надзора;
- АГКК е единственият държавен орган за провеждането на държавната политика в областта, а няма собствено, а и не може да разчита на външен център или звено за анализи, прогнози и изследвания. Това пречи на подготовката, предлагането и взимането на правилни управленски решения;
- Няма научно-приложни разработки или изследвания в сферата на кадастъра и приложната геодезия за последните 30 и повече години;
- Геопространствените данни са в основата на всички важни стратегически решения и проекти и обикновено за тяхното създаване, съхраняване, използване и предлагане се грижат геодезисти, защото има пряка връзка между кадастър, геодезия и геопространствени данни.

8.2. Какво се случва извън България?

Още през 90-те години на миналия век се заговори за използването на потенциала на кадастъра в подкрепа на устойчивото развитие и за ролята на кадастъра в борбата с бедността, в борбата с глада и срещу изменението на климата. Още тогава се разбра, че ООН и неговите подразделения (Икономическата комисия ООН за Европа - UNECE, Организацията по прехрана и земеделие – FAO), Световната банка (WB) и Международната организация на геодезистите (FIG) ще насърчат един нов мултидисциплинарен сектор "Поземлена администрация" (Land administration) и връзките между доброто управление на земята и кадастъра, като кадастъра ще участва активно, чрез осигуряване на надеждна и използвана информация за земята.

В зората на този век, още през 2000 г. в Европа се създава Общество за пространствена информация, което прераства в инициативата INSPIRE, а през 2007 г. в ДИРЕКТИВА за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност. Екипът на INSPIRE се състои от служители на Европейската комисия от двете генерални дирекции, DG Съвместния изследователски център (JRC) и на персонала на DG Европейската агенция за околната среда околната среда и (EEA).

Вече стана дума за стратегическите документи на ФИГ КАДАСТЪР 2014, за поземлена администрация, за активността по тези проблеми на различни международни правителствени и неправителствени организации и то все в една посока – създаване на системи за устойчиво наблюдение, системи за управление на земята (поземлена администрация), които да послужат на правителствата за опазване на земята, повишаване на добивите за изхранване на населението на Земята и справяне с проблемите на урбанизацията и климатичните промени. В напредналите и развитите страни именно тези системи са в основата на електронното правителство и са едни от факторите за растеж и просперитет.

Беше време, когато създаването на пространствена информация в големи обеми струваше скъпо, ставаше по специален режим. Вече времената се промениха – има най-различни начини за създаване на пространствена информация: от традиционните до използването на различни летателни средства (пилотни и безпилотни) оборудвани с техника, която може изпраща

географска информация, координати и образи в реално време директно в ГИС. Значително се улесни и геореферането на информацията.

8.3. Необходимост от реформа

От казаното до тук се вижда, че са необходими промени. Важно е да се определят промени, които да:

- ни дадат възможност да преодолеем изоставането;
- са общо приемливи за обществото, политиците и експертите;
- са икономически и политически устойчиви;

за да може да:

- преодолеем частичната загуба на доверие в професионалната общност;
- запазим значението за увеличаващите се обществени потребности;
- поставим дейностите на правилна плоскост в името на интересите на страната.

Защо са необходими промените? Най-важно на настоящият етап, е да убедим всички, от които зависи взимането на решения, че **ЗЕМЯТА (недвижимото имущество) Е В ОСНОВАТА НА ЧОВЕШКАТА ДЕЙНОСТ** и информацията за земята е от съществено значение за мъдро вземане на решения в съвременното общество.

В момента кадастралната система не отразява адекватно взаимоотношенията между:

- **правата** – това, което може да се направи на земята;
- **ограниченията** – това, което не може да се направи;
- **отговорностите** - какво трябва да се направи.

Кадастралната система също не може да покаже цифрова граница и да гарантира, че осъществяването на инфраструктурни проекти и прецизно земеделие се извършва в рамките на имота, такъв какъвто той е по границите от документа за собственост.

Две са основните причини, поради които промените са необходими:

1. Да преодолеем изоставането и да дадем възможност на потребителите за лесен и достоверен достъп до информация за местоположението, границите, собствеността и ограниченията при гарантиране на сигурност и конфиденциалност на информацията;
2. Да се подготвим да приемем предизвикателствата на бъдещето и да подготвим нашият бизнес модел да е устойчив за управление и обновяване на кадастъра като се предвижда реформа и автоматизиране на процесите за да се намали количеството на усилия, необходими за сделка със земя, премахване на бюрокрацията и намаляване на потребителските разходи.

Желаното бъдещо състояние на нашата кадастрална система е да може да доставя информация на три нива, с оглед инвестиционната сигурност и икономическата устойчивост:

- **на глобално ниво** - може да се увеличи доверието на инвеститорите чрез емитиране на ипотечни ценни книжа, ако кадастъра и имотния регистър са по-близко свързани с финансовите пазари.
- **на национално ниво** – преминаване към модел за подобряване на процеса на вземане на решения и използването на кадастъра за управление и развитие на земята;
- **на правно ниво** - повишаване на производителността и намаляване на разходите за транзакции чрез подобряване на доставките на услуги, посредством огромното количество съществуващи данни, както и премахването на дублирани процеси между различните отговорни институции и ютилити сектора.

8.4. Какви промени са необходими?

1. Кадастърът да стане основен източник на информация за правния, фискалния, устройствения, многофункционалния и специализирания кадастър. По-добре информиранияте земевладелци, инвеститори и мениджъри могат да допринесат за по-доброто използване на Земята. Те могат да използват този фундаментален актив за разработване на нови продукти и услуги от земята. Това означава промяна на идеологията в ЗКИР и в други закони. Кадастърът да служи за базов източник за:

а. **правният кадастър** – той и в момента се прави у нас. Проблема е, че липсва „обратната връзка“ от колегите юристи, т.е., ако се спазва закона, няма как да се създаде кадастралният регистър, а имотният още по-трудно. Има какво да се направи за да можем да подобрим и ЗКИР и да променим практиката, тъй като клиентите на системата са едни и същи. Един от най-важните проблеми е процеса на хармонизация на данните. Не е тайна за никой, че ЗКИР в частта имотен регистър „не работи“ и вече 15 години няма диалог. Време е да анализираме проблемите и да преодолеем различията в името на клиентите.

б. **данъчният (фискален) кадастър** – за данъчна информация и оценка. Това на практика означава – данъчен кадастър. Ще е необходимо да се добавят и други данни в системата – подобрения, ремонти, оценки и др. Всъщност кадастърът в сегашния му вид е бил възобновен от Наполеон именно за да подпомага събираемостта на данъци. У нас, обаче, данъчната администрация („Местни данъци“ на общинските администрации) не използват кадастъра и даже се наложи да използват въртолет за да „видят“ данъчни нарушения.

в. **устройственият кадастър** - за устройствено планиране. Тук просто е необходимо да се добавят онези специализирани данни, които ги имаше в кадастралните планове до 2000г. Това ще даде възможност за повишаване на ползата от кадастралната информация, а от там и „намаляване на себестойността“ и гарантирана на бърза възвръщаемост на разходите.

г. **многофункционалният кадастър (multi-purpose)**. Той е в основата на важни дейности за използването на земята: планиране, развитие на земята, управление на околната среда и по-широка социална организация. Страни като Германия, Австрия, голяма част от Източна и Централна Европа и части от Скандинавските страни развиват използването на многофункционалния кадастър. До края на 20-ти век този европейски опит беше считан за "най-добри практики". Именно многофункционалният кадастър послужи за основа на инфраструктурата за пространствени данни.

Съчетаването на многофункционалния кадастър с трите „стълба“ на правния кадастър „права, ограничения, отговорности“ ще ни даде един много мощен инструмент и ще даде основен тласък на промяната.

д. **специализираният кадастър**. Той се ползва най-вече от комуналните (експлоатационните) фирми. Има елементи на специализираният кадастър, които задължително фигурират в устройственият кадастър – надземните съоръжения на подземната инфраструктура. Други, като трасетата на подземните проводни и местоположението на самите проводни задължително трябва да се знаят и от съответните служби на общинските администрации за да се избегнат аварии от скъсани и разрушени проводни. Тук пътят е публично-частно партньорство между АГКК, общините и експлоатационните предприятия за взаимен обмен на информация.

2. Правилното разпределение на административния и финансов ресурс, с усилията на обществото, за управление на поземлените ресурси и недвижимите имоти в страната. Кадастърът, в комбинация със системата за регистрация на земята, е мощен икономически лост.

Той събира, управлява и споделя информация, която потвърждава правото на собственост. От своя страна, тези права на собственост се трансформират в икономическо развитие, социална стабилност и физическо благосъстояние.

Пример: През 2013 г., 1 300 милиарда долара (австралийски) са осигурени от ипотеки срещу документи за собственост. В същото време общата стойност на всички недвижими имоти, държани в регистрите в Австралия е оценена на 4 700 милиарда австр.долара. Като се има предвид, че размерът на австралийската икономика е 1 500 милиарда австр.долара годишно (ноември 2013 г.) стойността на една устойчива кадастрална система е очевидна сама по себе. Системите на кадастъра и регистрацията на земя позволяват на хората, предприятията и правителствата да се възползват и да управляват тази огромна база национално богатство от 4700,0 милиарда австр. долара. А в България даже няма статистика!

Има възможност за бързо повишаване на цените на недвижимите имоти чрез въвеждане на модерно земеползване, системи за автоматизирано обработване и др. и увеличаване на приходите. От една страна, това ще доведе, до по-големи такси от сделките с имоти (приходи в бюджета), а от друга страна собствениците ще получат средства, посредством кредити при добри условия и не малка част от тях ще влязат в обръщение в икономиката. Не на последно място това значително ще се повиши стойността на държавните имоти и обезпеченията по кредити.

Нужен е комплекс от мерки за увеличаване на инвестициите – кадастъра и информацията в него (колкото комплексна и „мултифункционална“ да е тя) са само част от необходимото, което трябва да се направи за привличане на инвеститори.

Обединяване на кадастъра и имотният регистър в едно ведомство. Това се прави за да може да се управляват правилно процесите, информационната система и средствата. Иначе казано – един закон – една администрация. Това обединяване има и друга логика – високите първоначални разходи (в процеса на систематично създаване на кадастър), които кадастърът генерира да се „компенсират“ с приходите от имотният регистър. По този начин съдиите по вписванията ще станат едни наистина регистратори в имотният регистър.

След създаване на КККР, информацията от КВС и дейностите по поддържането на основните кадастрални данни преминава в АГКК, а допълнителните и специализираните данни остават в МЗХ. Ако се създаде национално ведомство по поземлена администрация би следвало всичко да премине към него. Може да се запази опцията органите на МЗХ, в които работят квалифицирани геодезисти, да продължат да издават скици, както до сега, като им се осигури достъп до информационната система на кадастъра, както на нотариусите.

Кадастралната карта да допълни съдържанието си и с данните, необходими за инвестиционно проектиране или да се добави и онази част от информацията, която я има в кадастралните планове, но липсва в съдържанието на кадастралната карта. Така ще се намали себестойността на графичният продукт, служещ за основа за инвестиционното проектиране. Нещо повече – когато технологиите позволят ще може информацията да се създава и ползва като 3D.

3. Промяна в мисленето за земята. Земята трябва да се разглежда не само като средство за производство на земеделските производители, но и като източник на средства. Търговските банки трудно могат да отговорят на изискванията на малките земеделски производители, поради което кооперативни банки могат да се явят алтернативни кредитори.

Тук хоризонта на очакваните промени е значително по-дългосрочен. По-доброто и ефективно използване на земята зависи от по-добрата информираност, включително с кадастрални и пространствени данни, на тези, които владеят и управляват земята. Повишаването

на цената означава и по- високи кредити, по-високо обезпечение на кредитите в средносрочен план и в дългосрочен – чрез устойчиво управление на природните ресурси може да постигнем и намаляване на рисковите кредити, т.е. повишаване сигурността на банковата система.

4. Подпомагане създаването на ефективно, пазарно ориентирано, частно земеделие.

а. Комасацията и напоителните системи – важни инструмент за развитие на селските райони;

б. Създаване на карти на критичните от наводнения територии и подготвяне на мероприятия за намаляване на причините и последствията от природни бедствия:

- Наблюдения с геодезически методи на хидротехническите съоръжения и водоемите;
- Карта на заливаемите територии;
- Хидромелиоративни мероприятия за намаляване нивото на подпочвените води;
- Използване на новите дистанционни технологии за мониторинг на речните корита.

След приключването на реституцията на земеделските земи, комасацията на законен принцип е необходима, тъй като тя е различна от доброволната и пазарната. Освен очакваните ползи – повишаване на цената на земята, улесняване на механизирания й обработка и др., в нашият случай комасацията ще помогне и за решаване на проблемите с неточностите в КВС и маломерните имоти, които се получават при изработване на парцеларните планове за инфраструктурните проекти.

Ако продължи да се отлага решението свързано с изпълнение на комасационните проекти, това ще доведе до още по-големи разходи. Опитът от Западна Европа показва, че комбинирането на заснемането за актуализация на кадастъра и поземлена комасация има редица предимства.

По отношение създаването на карти – ако се промени законовата и нормативната уредба, така че да могат да се ползват нови методи за събиране на данни (летателни апарати, снабдени със съответната снимачна или сканираща апаратура) ще има възможност данните за картите (какви то и да са те) да се събират за много по-кратко време. Така, за кратко време, значително ще се повиши покритието на територията на страната с актуална картна информация.

5. Създаване на модерно териториално планиране, в което да се обърне внимание не само на урбанизираните територии и на промишлените зони. Поддръжката и обновяването на инфраструктурата в селските райони биха могли да подобрят стандарта на живот в тези райони и те да се разглеждат като предпоставка за привличане и задържане на инвеститори.

Идеята е да се прави териториално планиране, което да предпазва в максимална степен земеделските земи и околната среда от унищожение. Колкото и да е скъпа първоначалната инвестиция за да се построи една магистрала подземно или на естакади можем да бъдем сигурни, че инвестицията ще се изплати за 50, нека да е за 100 години. А какво ни дава гаранция, че след 50 или 100 години ще се използва сегашният начин на придвижване?! Няма ли да останат асфалтовите пътища да пустеят за сметка на унищожената околна среда и обработваема земя?! Нима строителството на небостъргачи е по-евтино от ниското строителство?!

6. Да се създаде национално ведомство по поземлена администрация. За да не се нарушава работата на АГКК да бъде изграден Национален център по Поземлена администрация и пространствени данни.

Задължително трябва да стане дума за едни „геодезически работи“ – точности. Геопространствените данни ще се ползват за различни нужди, от много потребители, но едни от задължителните им приложения това е за навигационни системи и за различни автоматизирани системи, свързани със земята и точното географско положение (автоматизирано обработване на земята, автоматизиране на различни инженерно-строителни процеси и др.). И днес

автоматизираните системи се използват за насочване на превозни средства в селското стопанство и минното дело. Това ще изисква точна кадастрална и специализирана информация, наличие и на друг вид пространствена информация в цифров вид и възможност за точно позициониране в реално време, а това означава и съответната мрежа от перманентни станции.

7. Осигуряване на устойчив растеж на броя на завършващите специалисти за противодействие и балансиране на броя на пенсионерите. Работа в партньорство с правителството, университетите и доставчиците на обучение, за да се гарантира, че професията има необходимите умения за създаване и управление на бъдещият кадастър, включително въвеждане на законодателни реформи за 3 и 4-измерни модели.

8. Създаване на публично-частни партньорства в сектора за по-добро управление и поддръжка на кадастъра.

8.5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Да се осигурят на АГКК необходимите финансови средства, увеличаване на състава, помещения, хардуер и софтуер и всички останали ресурси за да може след преминаване на КВС от МЗХ в АГКК да се гарантира, че няма да бъде затруднено обслужването на потребителите от всички аспекти – сделки с имоти, субсидии и разплащания и др. Едва след постигане на такава обезпеченост на агенцията да се извърши прехвърлянето на отговорностите по поддръжка и администриране на кадастъра за неурбанизираните територии към АГКК.

2. АГКК съвместно с другите заинтересовани ведомства и със съдействието на професионалните геодезически организации да пристъпи незабавно към подготовка на необходимите промени в нормативната уредба в няколко насоки:

а. Този процес трябва да стартира с разработването и приемането на нова концепция и дългосрочна програма за развитието на геодезията и кадастъра, която да бъде утвърдена от Министерски съвет и да се изпълнява без значение от промените в политическото ръководство на държавата. Действащата дългосрочна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър на АГКК е създадена 2001г. със срок до 2015г., последна актуализация 2007г., но нейната реализация беше спряна към 2009 година. Това налага приемането на нова дългосрочна стратегия и национална програма за геодезията и кадастъра в България с хоризонт 2034 година с актуализирани визия и конкретни планове за реализацията ѝ.

б. КККР в цифров вид, надградени със специализирани данни да станат основа за изграждане на електронното правителство;

в. Преосмисляне на някои постановки в действащия ЗКИР, чрез промяната на които да се решат съществуващи проблеми при изработването и поддържането на КККР. Например, формулировката на 43 ал.1 т.5 от ЗКИР в момента води до хаос в подхода при отразяване на границите на поземлените имоти в урбанизираните територии и поражда двусмислие и многозначност на преценката на цитираните в ЗКИР данни за анализ са основен източник на грешки, неточности и оспорвания на ККР от заинтересованите лица.;

г. Своевременно да се пристъпи към активни действия за привеждане на нормативната уредба в съответствие с възможностите на новите технически средства и технологии и правното регламентиране на тяхното приложение. Към настоящия момент съдържанието на действащите нормативни текстове с малки изключения регламентират и толерират технологии от 70-те години на миналия век. С прилагането на иновативни технологии ще се постигне рязко повишаване на производителността на труда на геодезистите при създаването на кадастрални карти и

осигуряване на обективна и достоверна информация гарантираща вярна и точна кадастрална карта;

е. Да се обмислят законодателни промени с цел създаване на едно ведомство по поземлена администрация със следните приоритети:

- да обхваща дейностите по нормативно уреждане и контрол на устройството на територията, комасация, кадастър и имотен регистър;

- да обхваща всички държавни структури, които се занимават с държавна собственост (на недвижимите имоти), ограничения на поземлената собственост, произтичащи от защитени територии, природни паркове, сервитути на линейни съоръжения и др;

- да предложи стратегия за устройство на територията на национално и областно ниво, която да даде нова, модерна визия за ефективно използване на поземлените ресурси в съответствие със съвременните концепции;

- да проучи готовността и да предложи принципи за комасация. Най-добре би било грешките в КВС да се отстраняват едновременно с изготвянето на плановете за комасация;

- в АГКК да останат дейностите по геодезия, картография, дистанционни методи за изследване и картографиране на земната повърхност и обмен на пространствени данни. Агенцията да изготви стратегия за покритие на страната с различни по мащаб карти и цифрови модели на територията и многофункционален цифров кадастър.

В края на 2015 г. „Кадастър 2014“ и Дългосрочната програма за дейностите по кадастъра и имотния регистър до 2015 вече са в историята. Можем да прочетем още веднъж внимателно визията на „Кадастър 2014“, да си вземем бележки, да направим изводи и да гледаме напред. Така, както геодезистите по света гледат с нов 20 годишен хоризонт – ”КАДАСТЪР 2034”. Дано този път имаме волята и силите да реформираме системата!