



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

HBP/WP.7/1999/5
7 December 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Рабочая группа по управлению земельными ресурсами

РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ЭФФЕКТИВНОМУ УПРАВЛЕНИЮ
И РАЗВИТИЮ СЛУЖБ РЕГИСТРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ И КАДАСТРОВ

Доклад, подготовленный делегацией Соединенного Королевства
в сотрудничестве с секретариатом

Введение

1. Рабочее совещание по эффективному управлению и развитию служб регистрации земель и кадастров состоялось в Лондоне (Соединенное Королевство) 23-24 сентября 1999 года. Оно было организовано Королевским земельным управлением.
2. В рабочем совещании приняли участие представители следующих стран: Австрии, Албании, Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македонии, Германии, Греции, Грузии, Дании, Исландии, Испании, Канады, Латвии, Литвы, Мальты, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Российской Федерации, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Украины, Финляндии, Чешской Республики, Швейцарии и Швеции.

3. Рабочее совещание открыл лорд Ирвин Лэргский, являющийся лордом-канцлером и министром, ответственным за Королевское земельное управление. Он приветствовал делегации и особо упомянул делегации из стран, находящихся на переходном этапе. Он указал, что нигде как в странах центральной и восточной Европы не стоит столь остро проблема восстановления частных прав на землю для отдельных лиц и фирм, а также восстановления свободы приобретать, передавать эти ценные частные права и отказываться от них.

4. От имени Королевского земельного управления с приветствием к участникам совещания обратился исполняющий обязанности его начальника г-н Т. Бирдсалл.

5. Представитель секретариата ЕЭК г-н Г. Виноградов сделал вступительное заявление о деятельности ЕЭК в области управления земельными ресурсами.

6. Председатель Рабочей группы ЕЭК по управлению земельными ресурсами г-н Х. Онсруд сообщил о ее текущей деятельности, в частности о программе проведения рабочих совещаний.

7. Следующие участники были избраны председателями и руководителями обсуждения:

Сессия I: г-н Я. Манторп (Соединенное Королевство), Председатель
г-н Х. Ауэр (Австрия), руководитель обсуждения.

Сессия II: г-н П. Дэйл (Соединенное Королевство), Председатель
г-н Г. Мугганхубер (Австрия), руководитель обсуждения.

Сессия III: г-н Х. Онсруд (Норвегия), Председатель
г-жа Б. Липей (Словения), руководитель обсуждения.

Сессия IV: г-н Я. Ратия (Финляндия), Председатель
г-н Я. Вольтерс (Дания), руководитель обсуждения.

8. Следующие эксперты представили основные доклады:

Сессия I: г-н Б. Кьельсон (Швеция); г-н К. Янг (Соединенное Королевство); г-жа М. Лаха (Албания) и г-н О. Ингварссон (Исландия).

Сессия II: г-н Т. Бирдсалл (Соединенное Королевство); г-н М. Магис (Нидерланды); г-н З. Галич (Босния и Герцеговина) и г-н Г. Макграт (Канада).

Сессия III: г-н Я. Ратия (Финляндия) и г-н Д. Стэнфилд (Соединенные Штаты).

Сессия IV: г-н Д. Харрис (Соединенное Королевство); г-н А. Оверчук (Российская Федерация) и г-н Я. Кауфман (Швейцария).

9. В пятницу, 24 сентября, была проведена ознакомительная поездка в штаб-квартиру Земельного управления в Линкольн Инн Филдс. Делегаты ознакомились с работой Картографического управления, Реестра Шотландии и Королевского земельного управления. Участники ознакомились с последними изменениями в том, что касается услуг в области управления землепользования, предоставляемыми этими учреждениями своим клиентам.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Сессия I: Ключевые аспекты законодательства в области регистрации земель и кадастров

10. Роль правительства. Правительствам следует обеспечивать, чтобы законы облегчали функционирование рынка земли и собственности и давали возможность функционировать рынку ипотек. Они должны обеспечивать гражданам надежность владения недвижимостью. В частности, законы должны определять юридические формы владения землей, проводить разграничения между недвижимой и личной собственностью (недвижимые и движимые активы) и определять регистрируемые права, помимо такого права владения как сервитут.

11. Публичность и открытость. Закон должен требовать открытости земельного реестра для ознакомления общественности. Это способствует лучшему функционированию рынка собственности и установлению более низких издержек при совершении сделок.

12. Гарантии и компенсация убытков. Для обеспечения доверия на рынке и безопасности владения собственностью для граждан законы должны предусматривать гарантирование прав на землю. Это должно делаться непосредственно государством (как

в большинстве стран) или с помощью других гарантий, доступных гражданам. Альтернативой является страхование титула, однако это в целом более дорогостоящая и не являющаяся необходимой мера в случае, если создается и хорошо функционирует реестр титулов. Системы закрепленных в законе гарантий действуют надлежащим образом там, где присутствует экономия, связанная с масштабами деятельности, и укоренившаяся практика регистрации.

13. Границы. История и происхождение земельных систем в различных государствах-членах привели к возникновению разных систем регистрации границ. Все зависит от хорошего составления карт. Там, где установились законы и системы, которые хорошо понимаются пользователями, не рекомендуется производить какие-либо изменения. Однако для тех государств-членов, которые все еще выясняют, каким образом лучше всего разработать свое регистрационное и кадастровое законодательство, следует тщательно рассмотреть возможные альтернативы, особенно там, где издержки представляют собой серьезный фактор. Точность является дорогостоящей и часто ненужной для нормального задействования и использования земли.

14. Определители собственности. Вся земля и собственность должны идентифицироваться с помощью единого цифрового указателя. При возможности он должен предписываться в законодательном порядке и соответствовать европейским и международным нормам. Всем учреждениям внутри страны следует использовать общий земельный определитель.

15. Доступ к информации. Все в большей степени пользователи для принятия решений испытывают необходимость и ожидают получать быстрый доступ к информации о земле. Компьютеризованные реестры, карты и обновленные системы в настоящее время предоставляют возможность разработки систем прямого доступа в реальном масштабе времени. Следует производить структуризацию и выявление компьютеризованной информации о земле, находящейся у различных организаций, таким образом, чтобы пользователи во все большей степени имели возможность производить непосредственную выборку данных. Возможности, предоставляемые Интернетом, электронной торговлей и глобализацией, должны учитываться при разработке законов в отношении будущего развития систем регистрации земли и кадастров.

16. Ограничения на право владения. Во многих государствах-членах имеются ограничения в отношении того, кто может владеть землей. По возможности, в земельных

законах следует стремиться к устранению препятствий на пути владения, где это может способствовать экономическому и социальному развитию страны.

17. Ипотеки. Инвестиции как на национальном уровне, так и на уровне граждан, зависят от готовности банков и других институтов предоставлять займы под гарантии, обеспечиваемые зарегистрированным земельным титулом. Законодательство должно обеспечивать четкие и надежные процедуры регистрации ипотек в земельном реестре. Это важно для поступления инвестиций и для развития сферы собственности и коммерческих предприятий внутри страны.

18. Сборы. Правительствам следует обеспечивать, чтобы определяемые законом уровни сборов не устанавливались на таком высоком уровне, который препятствовал бы деятельности на рынке земли и собственности. Это особенно важно там, где титулы впервые регистрируются в странах, находящихся на переходном этапе. Там, где такие системы уже укоренились и функционируют надлежащим образом, национальная политика должна определять, следует ли удерживать сборы на самом низком уровне в соответствии с приемлемым уровнем услуг или же они должны приносить определенную прибыль. В целом все системы должны быть направлены на переход на статус самофинансирования.

19. Определения. Важно, чтобы термины, используемые странами в своих системах регистрации земель и кадастров, по возможности, соответствовали общим определениям и пониманию. Особенно всегда следует давать определение в законах о земле и собственности любой страны таким терминам, как земля, недвижимая собственность, здания и собственность с тем, чтобы было ясно их точное значение.

20. Кондоминиум. Значительная часть населения городских районов проживает в квартирах (кондоминиумах). Одной из проблем приватизации индивидуальных квартир было определение и обеспечение обслуживания общих и совместно используемых пространств. Хотя регистрация этих пространств на принципе совместного владения не обязательно решит проблемы эксплуатации, важно принять законы и процедуры, которые определяют распределение ответственности. Комитет ЕЭК по населенным пунктам решил провести исследование и подготовить практические руководящие принципы организации и функционирования жилищных кондоминиумов. Рабочая группа по управлению земельными ресурсами будет продолжать вносить вклад в подготовку этого исследования. В нем будет учтен опыт, накопленный в Исландии и других государствах-членах, в которых действующие системы продемонстрировали свою эффективность.

21. Типовое законодательство. Учитывая важное значение повышения информированности общества, Рабочей группе по управлению земельными ресурсами следует включить в свой план работы подготовку типового законодательства для принятия существующими и потенциальными странами – членами ЕС, которое охватывало бы публичность, открытость и распределение данных земельных реестров и кадастра недвижимости.

Сессия II: Предоставление общественности эффективных услуг по регистрации земли

22. Государства-члены в настоящее время делают серьезный упор на совершенствовании управления государственными учреждениями и обеспечении потребителей требующимися им услугами. В течение последнего десятилетия управление земельными ресурсами становилось все более сосредоточенным на предоставлении услуг населению. Большинство государственных организаций претерпевали медленные изменения и развивались, переходя от выполнения лишь требований государственных учреждений к выполнению функций источников информации, ориентированных на потребителей.

23. В ходе обсуждения была особо выделена необходимость в:

- a) упрощении организационной и правовой структуры;
- b) обеспечении надлежащими людскими ресурсами путем проведения профессиональной подготовки;
- c) совершенствовании финансовых процессов с целью полного возмещения затрат; и
- d) совершенствовании технических процессов для достижения успешных коммерческих результатов.

24. Будущие организационные проблемы. На начальном этапе осуществление мер по управлению земельными ресурсами часто было сосредоточено на обеспечении приемлемого обслуживания при минимальных затратах. Основными проблемами и ключевыми решениями для успешного функционирования систем управления земельными ресурсами являются:

a) как удовлетворить спрос на людские ресурсы? Процесс профессиональной подготовки в рамках организации должен дополняться внешним опытом и подготовкой специалистов;

b) как обеспечить инфраструктуру и финансовые ресурсы? Как упростить процесс ведения деловых операций и внедрять нововведения в организациях, склонных придерживаться традиционной практики? Такое сопротивление могут помочь преодолеть люди с опытом, приобретенным за пределами соответствующей организации;

c) как привлечь частные структуры? Частный сектор представляет собой источник энергии и предприимчивости, которые, при условии наличия надлежащего финансирования, следует включать в каждый план реализации мероприятий;

d) как стать ориентированным на потребителя источником доступа к информации в партнерстве с другими источниками информации и услуг? Для обеспечения развития комплекса по оказанию услуг общественности необходима координация с другими государственными и информационными агентствами.

25. Новые требования. Со временем происходят общие и значительные изменения в существующих организациях по управлению земельными ресурсами. Хотя важная роль "хранителя точных земельных реестров" остается главной задачей, их роль как источника информации возрастает по мере увеличения потребностей и ожиданий общественности. Как следствие изменяющейся структуры рынка возникает необходимость укрепления деловой практики и организационных структур, вместо того чтобы полагаться на монопольное положение. Например, новые источники получения информации, такие, как Интернет или частные поставщики информации, требуют переоценки традиционных структур региональных учреждений и отделений на местах. В приоритетах развития служб управления земельными ресурсами должны учитываться:

a) воздействие "информационного общества" на управление земельными ресурсами;

b) повышенный спрос на регулирование ожиданий пользователя;

c) повышенный спрос на преодоление существующего на рынке риска;

- d) более быстрый доступ к информации;
- e) усиленное, но проводимое на надлежащей основе развитие информационной технологии;
- f) организационные изменения; и
- g) наличие все более критически настроенных и профессиональных "клиентов" вместо "пользователей".

26. Рабочее совещание рекомендовало, чтобы:

- a) правительства обеспечивали предоставление услуг в области управления земельными ресурсами, причем главным должны стать проектирование, структурное планирование, выдача контрактов, надзор и ревизия (обеспечение качества);
- b) учреждения в сфере управления земельными ресурсами должны всегда привлекать частный сектор к организации и работе систем управления земельными ресурсами. Степень вовлеченности частного сектора должна тщательно рассматриваться с учетом всех индивидуальных обстоятельств каждой страны;
- c) определение результативности должно включаться в процессы работы учреждений в области управления земельными ресурсами для оценки степени достижения требуемых результатов, а также устойчивости.

27. В отношении процесса деловой деятельности рабочее совещание указало, что:

- a) процесс деловой деятельности играет центральную роль в управлении земельными ресурсами;
- b) процесс деловой деятельности включает людей, процедуры и, возможно, технологию, и конечным ее итогом является предоставление продукта или услуги;
- c) каждый процесс имеет свою цель, значимость и ценность для потребителя или клиента;

- d) необходимо обеспечить выделение достаточных людских, физических и финансовых ресурсов;
- e) процесс должен эффективно управляться;
- f) следует периодически измерять результативность процесса; и
- g) процессы деловой деятельности должны находить свое отражение в надлежащей программе профессиональной подготовки.

Сессия III: Вопросы прав на землю на Балканах

28. Организация надежных и функционирующих систем прав на землю в Балканском регионе является для ЕЭК высокоприоритетной задачей. Оказание содействия выполнению этой задачи и создание институтов для поддержки новых систем будут входить в число задач плана работы Рабочей группы ЕЭК по управлению земельными ресурсами на 2000-2001 годы. Признавая важность оказания содействия в Балканском регионе, ЕЭК назначила старшего представителя г-на Ярмо Ратиа (Финляндия) для работы в ее центре связи по вопросам управления земельными ресурсами в Балканском регионе. После рассмотрения докладов и проведения обсуждения в ходе Рабочего совещания были выработаны следующие конкретные рекомендации:

- a) Координация. Для того чтобы избежать дублирования и ошибок в ориентации деятельности, необходима координация иностранной помощи между международными и европейскими органами и донорами и между странами Балканского региона;
- b) Рамки для деятельности. Вся деятельность следует осуществлять в рамках общего генерального плана управления земельными ресурсами для каждой из стран региона, и такая деятельность должна управляться национальными координирующими органами;
- c) Местные ресурсы. Генеральный план, а также вытекающая из него деятельность в области законодательства, составления карт, регистрации, организационного строительства, земельных информационных систем (ЗИС) и т.д. должны осуществляться в развертываемых системах в тесном взаимодействии с местными экспертами и на основе местных ресурсов;

d) Осуществление. Осуществление генерального плана в области управления земельными ресурсами следует основывать как на кратко-, так и долгосрочных стратегиях для обеспечения, во-первых, скорейшей стабилизации, но также и долгосрочной эффективности в работе создаваемых систем;

e) Подготовка кадров. Подготовка кадров и увязывание местных ресурсов должны явиться важной частью программы иностранной помощи.

Сессия IV: Регистрация земель и создание кадастров в XXI веке

29. Рабочее совещание рассмотрело, каким образом уже осуществляемые инициативы, а также те, которые запланированы на будущее, могут преобразовать характер услуг в области управления земельными ресурсами и их предоставление в новом тысячелетии. Рабочее совещание выделило в отношении стран, находящихся на переходном этапе, приводимые ниже ключевые вопросы на последующие 10-15 лет:

a) сосредоточение на основных потребностях людей:

- надежность владения в интересах инвестиций и мирной жизни;
- простой доступ к информации;
- реалистичные затраты на службы обзора и регистрации;
- наилучшая практика в области управления земельными ресурсами;
- осведомленность о продуктах и предлагаемых услугах в области управления земельными ресурсами;

b) сосредоточение на предпосылках присоединения к Европейскому союзу:

- скорейшее завершение земельной реформы;
- способность документировать сельскохозяйственные районы для нужд политики субсидий Европейского союза;
- организация меньшего количества более крупных фирм;

- соблюдение юридических требований;
- c) сосредоточение на гибкой политике и управлении;
- институциональное сотрудничество и расширение сотрудничества с частным сектором;
 - международное сотрудничество;
 - выявление потребностей и ресурсов;
- d) возможная разработка кадастра:
- расширенные определения кадастровых объектов в международном контексте;
 - широкая и полная информация о правах и ограничениях, связанных с собственностью;
 - совокупное использование карт и регистров.

30. Рабочее совещание также выдвинуло рекомендации в краткосрочном плане, на долгосрочный период и для обеспечения надежности документации. В краткосрочном плане странам, находящимся на переходном периоде, которые подали заявление о присоединении к Европейскому союзу, следует направить свои усилия на осуществление требований ЕС и скорейшее завершение своих земельных реформ, даже если при этом может произойти конфликт между этими требованиями и потребностями стран в создании земельных информационных систем в городских районах. Главное внимание следует уделить основным потребностям, обеспечивающим надежность владения для граждан и компаний.

31. В долгосрочном плане странам, находящимся на переходном этапе, следует повысить эффективность управления земельными ресурсами и кадастров путем обеспечения одномоментного доступа к информации с использованием возможностей, предоставляемых информационной технологией, сбалансировать сборы за предоставление услуг в области информации о земле и предоставлять широкий доступ к информации.

Им следует также наладить сотрудничество между государственным и частным секторами и использовать сильные стороны каждого сектора в общих интересах страны. Кроме того, им следует обеспечивать международный доступ к национальной информации в целях развития торговли и инвестиций.

32. Рабочее совещание признало уязвимость данных в области управления земельными ресурсами по отношению к пожарам, землетрясениям, бедствиям войны, компьютерным вирусам и потенциальной угрозе, связанной с проблемой перекодировки компьютеров в связи с наступлением 2000 года. Затраты на замещение такой документации в случае стихийного бедствия будут высокими, так же как и социальные и экономические издержки, которые возникнут в связи с уничтожением земельной документации. Поэтому Рабочее совещание рекомендовало Рабочей группе ЕЭК по управлению земельными ресурсами поощрять своих членов к проведению обзора своих систем безопасности документации и обмениваться опытом затратоэффективного хранения копий земельного регистра на случай стихийных бедствий.
