



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

HBP/WP.7/2001/3
5 September 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Рабочая группа по землеустройству

Вторая сессия

Женева, 19-20 ноября 2001 года

(Пункт 3 предварительной повестки дня)

**ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ И
ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ОТКРЫТОГО ДОСТУПА К
ЗЕМЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Предварительный документ для подробного обсуждения, подготовленный
г-ном П. Крёйзером (Германия), г-ном Й. Валисом (Чехословакия), г-ном Ф. де ля Пуэнте
(Испания), г-ном Б. Кьельсоном (Швеция) и г-ном А. Оверчуком (Российская Федерация)

Справочная информация

1. В соответствии с решением Рабочей группы по землеустройству, принятом на ее первой сессии, относительно организации на ее очередной сессии обмена мнениями по тенденциям и политике в области землеустройства (HBP/WP.7/1999/2, приложение IV), Бюро Рабочей группы обсудило этот вопрос на своем совещании в апреле 2001 года и постановило, что в ходе обсуждения следует затронуть следующие две темы:
а) партнерство государственного и частного секторов; и б) доступ общественности к земельной информации.

I. ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ - ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

2. Землеустройство, включая услуги по регистрации земли, а также кадастр недвижимости, обеспечивают развитие стабильно функционирующего рынка земли и в этой связи имеют жизненно важное значение для национальной инфраструктуры рыночной экономики. Это стало особенно очевидно в процессе создания новых структур землевладения и рынков земли в Центральной и Восточной Европе - процессе, который продолжается и по-прежнему чреват проблемами.
3. Официальные регистры должны гарантировать право собственности и другие права на землю, а также поддерживать гарантийные механизмы для операций по передаче недвижимости. Они являются основой устойчивого землеустройства и оправдывают таким образом инвестирование значительных финансовых и людских ресурсов в системы землеустройства, с тем чтобы выполнялась практическая работа, необходимая для создания, поддержки и использования (например, проведение сделок, экологическое и территориальное планирование в городских или сельских районах) связанных с землей баз данных.
4. Помимо традиционных пользователей земельной информации, таких, как правительственные департаменты и органы местной власти, частный сектор также обеспечивает данными о землеустройстве важную группу клиентов, включая экспертов, инженеров, банки, адвокатов, нотариусов или экономистов. В связи с этим напрашивается вопрос о том, должен ли частный сектор также играть активную роль в рамках организационной структуры по развитию национальных систем землеустройства. В связи с необходимостью осуществления эффективных и рациональных организационных мероприятий по землеустройству участие частного сектора в этих мероприятиях считается важным для обеспечения постоянной работы в рамках Рабочей группы по землеустройству.
5. Данные из земельных регистров, такие, как информация о праве собственности (фригольд, владение на правах аренды), закладных и сервитутах, или кадастровые данные, показывающие, например, уникальный идентификатор, местоположение или площадь земельного участка или результаты оценки земли, во многих странах традиционно собираются и хранятся государственными органами, поскольку им приходится играть ведущую роль в создании и поддержании информационной инфраструктуры для государственных целей, а также создания основы рыночной экономики. В то же время создание и поддержание системы землепользования связано со значительной рабочей нагрузкой. Первичная регистрация земли в надлежащие сроки представляет собой

основную проблему в странах с переходной экономикой, которые рассматривают поэтому вопрос о привлечении частного сектора. В то же время при привлечении частного сектора возникают вопросы о доступе общественности к данным, защите данных и установлении цен.

6. Определенные проблемы юридического, технического, организационного и экономического характера возникают в связи с задачами в области землеустройства в рамках организационной структуры партнерства государственного и частного секторов. Ответственность и гарантия государства в отношении содержания документов о земле должны по-прежнему оставаться неизменными. Кроме того, к числу обязанностей правительства по-прежнему относится обеспечение инфраструктуры для землеустройства, включая разработку правовой основы, норм и процедур обмена информацией.

7. Земельная реформа в Центральной и Восточной Европе нередко включает передачу правительственных функций (например, землеустройство) частному сектору. Обычно частные учреждения, занимающиеся вопросами землеустройства, получают официальные лицензии от государства. Этот официальный статус наряду с необходимостью контроля за качеством и правовыми последствиями работы, выполняемой этими частными учреждениями, предполагает обязательное уделение большого внимания правилам лицензирования.

8. Оказываемые частным сектором услуги направлены главным образом на обеспечение процесса сбора данных. Поддержка частного сектора в области управления данными нередко рассматривается в качестве более важного вопроса. Первоначальный этап (сбор данных) может включать получение информации из правовых и административных систем и/или частного сектора (например, от адвокатов, агентов по недвижимости, нотариусов). Следующий этап (управление данными, включая принятие юридически обоснованных решений и регистрацию прав на землю) мог бы также осуществляться или государственными органами (общественные бюро), частными компаниями, являющимися общественной собственностью, или, теоретически, полностью частными организациями. В большинстве стран ЕЭК решением вопросов землеустройства обычно занимаются государственные организации, при этом открытым остается вопрос о том, в какой степени частный сектор должен оказывать поддержку и принимать участие.

9. Диапазон задач, которые должны осуществляться частными компаниями, может лежать в пределах от полного исключения из участия в сборе данных (технические аспекты) и принятия юридически обоснованных решений (правовые аспекты) до активного участия в поддержании и обновлении основных баз данных, таких, как

земельный регистр или кадастр недвижимости (аспекты конфиденциальности, защита данных, коммерческое использование данных и т.д.). Особая проблема стран с переходной экономикой заключается в том, что системы землеустройства испытывают постоянную нагрузку из-за неадекватной организационной основы и нехватки финансовых средств. В некоторых случаях определенную работу по сбору данных необходимо просто поручать государственным или частным компаниям, действующим в рамках стабильной деловой практики, поскольку у государственных органов не хватает необходимых ресурсов и опыта. Государственные учреждения лишь добавляют или включают собранные данные в свои основные базы данных после проведения необходимой тщательной проверки и контроля качества.

10. Земельные документы представляют весьма высокую экономическую ценность для государства, а землеустройство во все большей мере превращается в систему с двусторонним информационным потоком. По мере ужесточения государственных бюджетов возникают вопросы о том, каким образом повысить эффективность землеустройства и каким образом ликвидировать и/или компенсировать по меньшей мере некоторые связанные с ним издержки. Этого можно добиться путем более совершенного использования основных данных о землеустройстве в государственных министерствах и учреждениях (единообразная инфраструктура данных, предотвращение излишней работы). Этого можно также добиться посредством передачи определенной части работы частному сектору и продажи некоторых данных (которые не подпадают под действие норм о защите данных или конфиденциальности данных (основные данные о геотерриториальных характеристиках)) для коммерческих применений заинтересованным клиентам. Эти клиенты (например, муниципалитеты, органы местной власти, коммунальные службы) часто хотят иметь дело с доступными оперативными компаниями, с тем чтобы последние могли предоставлять им услуги в области планирования. Таким образом, частные компании, занимающиеся сбором данных для земельных документов, могут, вероятно, определять возможности для предоставления обслуживания, связанного с получением добавочной стоимости, целому ряду клиентов. Благодаря подобной организации работы могут быть обеспечены взаимные прибыли для государства и частного сектора. В целом, эффективным способом предоставления контрактов считаются процедуры проведения торгов. В то же время в странах с переходной экономикой недавно появившимся частным предпринимателям нередко приходится конкурировать с прочно укоренившимися крупными государственными или недавно приватизированными компаниями. Нередко до сих пор отсутствуют традиция и культура создания профессиональных ассоциаций и палат.

11. Существует необходимость в определении общих руководящих принципов участия частного сектора в выполнении традиционных предусмотренных законом задач по регистрации земель и ведению кадастра, с тем чтобы преодолеть препятствия к созданию соответствующей институциональной основы для ведения земельных документов в странах с переходной экономикой и оказать, возможно, помощь с целью значительного сокращения документации, накопившейся на первом этапе процесса регистрации. Кроме того, это могло бы оказать содействие западным странам в ведении их земельных документов с большей ориентацией на клиентуру и эффективностью, а также в покрытии расходов. В странах с переходной экономикой взаимоотношение между частным и государственным секторами - это относительно новое явление, требующее дальнейшего изучения и развития. При рассмотрении различных правовых условий в государствах - членах ЕЭК и вопроса о важном значении четко функционирующей системы землеустройства Рабочей группе по землеустройству следует уделять должное внимание практической реализации модели партнерства государственного и частного секторов в области землеустройства.

12. Вопросы для обсуждения:

a) В какой степени следует/можно привлекать частный сектор к решению предусмотренных законом задач, связанных с официальными, личными и конфиденциальными данными, такими, как подготовка и ведение земельного регистра и кадастра недвижимости (монополия государства, защита данных, конфиденциальность)?

b) Кто должен оплачивать связанные с землей услуги частных компаний - государство или клиенты? Должны ли связанные с землей услуги являться объектом конкуренции или должны ли как государственные органы власти, так и лицензионные частные компании применять установленные пошлины и тарифы?

c) Какой должна быть структура этих руководящих принципов и каким должен быть средний уровень пошлин за землеустройство (регистрация, кадастр, консультации и т.д.)?

d) Каким образом участие частного сектора в регистрации земли может дать взаимные экономические выгоды для государства и частного сектора? Может ли частный сектор в большей мере стимулировать и поощрять использование данных о геотерриториальных характеристиках клиентами, такими, как местные органы власти или коммунальные службы (перепродажа с получением добавочной стоимости) или предлагать обеспечивающие добавленную стоимость услуги (например, объединение

основных данных о геотерриториальных характеристиках со специально предназначенными для пользователей данными)?

e) Какие главные вопросы следует включить в закон о лицензировании и/или правила лицензирования? Может ли единообразный подход к правилам партнерства государственного и частного секторов в вопросах регистрации земли послужить основой для рационализации и повышения эффективности регистрации земель?

f) Каким образом следует решать вопросы образования и профессиональной подготовки (профессиональная квалификация лиц, работающих в государственном или частном секторе)?

g) Каким образом государство может гарантировать и организовать контроль качества и защиту данных в случае участия частного сектора?

h) Являются ли данные о землепользовании общественным благом для целей коммерческого использования (например, частными компаниями, которые подписали с государством соглашение о пользовании данными) или государство должно жестко защищать свое инвестирование?

II. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ОТКРЫТОГО ДОСТУПА К ЗЕМЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЗАЩИТЫ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ

13. Гласный характер процесса регистрации земли всегда имел весьма важное значение как способ содействия функционированию земельного рынка. Благодаря обеспечению открытого доступа к информации о праве собственности, сделках и закладных снижается стоимость операций и одновременно повышается уровень безопасности. Без обеспечения подобной гласности трудно представить себе, каким образом можно было бы обеспечить эффективность функционирования рынка земельной собственности.

14. Вопрос об открытом доступе к земельной информации рассматривался с разных точек зрения в различных юрисдикциях и в разное время. Далее если документы были открыты для проверки, возможности общественности для фактического доступа к ним не всегда были хорошими. Документы могли быть сосредоточены в удаленных бюро, могли вводиться определенные ограничения или же эти документы было трудно толковать. Новые методы ведения регистров изменили методы обеспечения доступа к информации.

15. В связи с развитием Интернет появились совершенно новые возможности для доступа к государственным документам, включая земельный регистр. В настоящее время весьма часто выдвигаются требования об абсолютно открытом доступе ко всем видам общественной информации. Многие страны характеризуются весьма сильной тенденцией в области политики, связанной с обеспечением гражданам свободного доступа к государственным документам как средству укрепления демократии и доверия общественности к государственным органам управления.

16. В то же время весьма важным считается вопрос о конфиденциальности (защите данных). Многие опасаются, что в результате легкого доступа к информации, например через Интернет, очень просто будет получить сведения об отдельном лице. Вся подробная информация об имуществе и положении любого лица станет доступной другим лицам, при этом невозможно будет узнать, кому нужна эта информация и зачем.

17. Существуют различные способы предотвращения неумышленных отрицательных последствий открытого информационного общества. Одна из проблем связана с обеспечением конфиденциальности, и вводятся ограничения, касающиеся обработки информации личного характера. Многие страны подписали Конвенцию Совета Европы о защите частных лиц в связи с автоматизированной обработкой данных личного характера от 28 января 1981 года. ЕС выпустил директиву о защите данных (95/46/ЕС), которая в настоящее время включена в национальные законодательства всех его государств-членов.

18. Директива ЕС касается всех аспектов обработки данных личного характера, включая земельную информацию, и в ней предусматривается, что информация личного характера может быть использована лишь для определенных целей. В то же время не совсем ясно, что это означает на самом деле. При осуществлении данной директивы ЕС государства-члены толкуют ее по-разному. Некоторые страны ввели ряд ограничений на способы использования информации, в то время как в других странах разрешаются почти все виды использования. Это означает, что в одной стране может быть разрешен открытый доступ к земельным документам через Интернет при помощи различных поисковых ключей, а в соседней стране подобный доступ отсутствует. В более выгодном положении могут, вероятно, оказаться определенные группы, например, органы государственного управления, журналисты, исследователи или специалисты. В то же время широкой публике не разрешается пользоваться Интернетом для получения доступа к информации и ей приходится пользоваться традиционными средствами, такими, как телефон (нередко в течение весьма ограниченных часов работы) или фактически посещать бюро по земельной регистрации.

19. Две тенденции, а именно открытый доступ через Интернет и защита личной частной жизни, вступают в очевидный конфликт друг с другом. Невозможно обеспечить неограниченный доступ ко всем видам земельной информации, обеспечивая в то же время абсолютную защиту частной жизни отдельного лица.

20. Необходимо сопоставить различные интересы и прийти к разумным компромиссам. В ходе весьма общих обсуждений вопросов о необходимости защиты частной жизни нередко не учитывается специфический характер земельных документов, когда главная цель регистрации фактически заключается в доведении этих документов до всеобщего сведения. Благодаря этому проявление общего интереса к защите частной жизни может стать, вероятно, определяющим фактором при формулировании позиции законодательных органов.

21. Это ограничит, разумеется, возможности организаций, связанных с регистрацией земли и земельной информацией, по предоставлению обслуживания, которое соответствует интересам широкой общественности. Еще одним результатом является ограничение возможностей для финансирования за счет поступлений от использования информации. Это может усугубить расходы налогоплательщиков или лиц, подающих заявки о регистрации. В худшем случае это может привести к тому, что у регистрационной службы не будет хватать ресурсов для обеспечения бесперебойной и точной регистрации.

22. Целесообразно будет изучить и сопоставить ситуацию в различных странах, а также обсудить возможные подходы к данной проблеме и ее решения. Каким образом обеспечивается доступ к земельной информации? Каким образом защищается конфиденциальность? Следует ли всегда отдавать приоритет гласности по сравнению с конфиденциальностью или наоборот?

23. Дискуссия в Рабочей группе будет сосредоточена на следующих вопросах:

- a) следует ли сделать земельную информацию доступной любым лицам?
- b) Существует ли и должно ли быть какое-либо различие между получением доступа к подобной информации, например, в бюро по земельной регистрации и ее получением через Интернет?
- c) Какой вид земельной информации может считаться наиболее деликатным с точки зрения конфиденциальности?

d) Существует ли какое-либо конкретное законодательство, в котором вопрос о земельной информации рассматривается с точки зрения конфиденциальности?

e) Имеется ли или должен ли существовать какой-либо контроль с целью защиты данных личного характера от несанкционированного или случайного их изменения?

f) Вызовет ли политика Европейского союза изменение в законодательстве, связанное с обеспечением доступа к земельной информации?
