



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

HBP/WP.7/2005/8
6 July 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Шестьдесят шестая сессия
(Женева, 19-21 сентября 2005 года)

РАБОЧАЯ ГРУППА ПО УПРАВЛЕНИЮ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Четвертая сессия
(Женева, 21-22 ноября 2005 года)

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО
И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Предыстория

1. На своей второй сессии в ноябре 2001 года Рабочая группа по управлению земельными ресурсами провела углубленное обсуждение вопроса о партнерстве государственного и частного секторов в области управления земельными ресурсами. Рабочая группа приняла к сведению инициативы многих государств - членов ЕЭК ООН по улучшению качества услуг за счет налаживания эффективного партнерства между государственным и частным секторами и согласилась с тем, что существуют широкие возможности для обмена опытом между странами. Соответственно, было выдвинуто предложение о том, чтобы Рабочая группа подготовила руководящие принципы эффективного партнерства государственного и частного секторов (HBP/WP.7/2001/10, приложение I).

Первоочередная задача заключалась в подготовке набора принципов, призванных:

- обеспечить информацию и руководящие указания для тех национальных органов, которые еще не утвердили механизмы партнерства государственного и частного секторов;
- помочь старшим должностным лицам, занимающимся вопросами управления земельными ресурсами, в полной мере использовать преимущества таких механизмов.

2. Для подготовки исследования в Целевую группу были назначены следующие национальные эксперты: г-н Хайк Саакян (Армения), Председатель Целевой группы г-н Петер Кройцер (Германия), г-н Поль ван дер Молен (Нидерланды), г-жа Божена Липей (Словения) и г-н Тед Бирдсоль (Соединенное Королевство).

Введение

3. В последние годы произошли коренные изменения в используемых правительствами методах предложения услуг гражданам. Под влиянием изменений, происходящих в деловой среде в целом, происходит парадигмальный сдвиг и в секторе управления земельными ресурсами. Наибольшее влияние оказывают такие факторы, как повышение доступности и использование информационной технологии, которая создала новые перспективы для деловых кругов и открыла новые возможности для получения информации и ведения электронных деловых операций перед гражданами.

4. Ответом правительств стало формирование новой политической идеологии. Она сориентирована на пересмотр роли правительства, уменьшение бюрократизма и облегчение налогового бремени, использование экспертного опыта частного сектора и внедрение конкуренции при оказании услуг. Правительства многих стран ЕЭК теперь все чаще задаются - применительно к широкому кругу услуг - вопросом о том, не лучше ли всех справится с задачей по оказанию услуг частный сектор.

5. Одним из результатов этого стало налаживание партнерства между государственным и частным секторами (ПГЧС). Подход, основанный на таком партнерстве, предполагает признание того, что при сохранении ответственности и подотчетности правительства можно более качественно оказывать услуги за счет привлечения опыта частного сектора. Те структуры/органы, на которые национальные правительства возложили ответственность за управление земельными ресурсами, не остались невосприимчивыми к

этим изменениям в деловой среде и в мышлении правительств. Они также попытались улучшить качество оказания услуг и расширить доступ к информации путем активного вовлечения частного сектора.

6. Движущими силами процесса налаживания ПГЧС обычно являются: повышенные ожидания населения в отношении государственных услуг; необходимость повышения полезности услуг, предоставляемых государственными службами (в плане действенности и эффективности); необходимость инвестирования капитала в активы, требующиеся для оказания государственных услуг; инновации в оказании услуг и поощрение конкуренции. Успех или неуспех ПГЧС будут определять местная политико-нормативная база, его признание общественностью, качество и доступность рынка поставщиков услуг и - в случае данного исследования - отношение субъектов, имеющих отношение к сфере управления земельными ресурсами.

7. Настоящее исследование было подготовлено с целью обеспечения информации о том, как в настоящее время используется ПГЧС органами управления земельными ресурсами в регионе ЕЭК ООН. В исследовании зафиксирован и использован опыт государств-членов, и с учетом этого опыта описаны выгоды налаживания такого партнерства и предложены основные принципы и рекомендации в отношении сотрудничества государственного и частного секторов в области управления земельными ресурсами.

8. Исследование основано на подготовленном в 2003 году вопроснике, который позволил ознакомиться с мнениями земельных органов государственного сектора из 43 стран ЕЭК ООН и 7 провинций Канады. Доля ответивших составила 52%, т.е. от 50 организаций, которым был направлен вопросник, было получено 26 ответов. Шесть стран из 26 ответивших (23% от общего числа ответивших) сообщили, что у них нет механизмов ПГЧС. 20 стран/провинций указали на то, что у них такие механизмы в той или иной форме существуют:

- 60% сообщили, что их правительства ввели в действие политику поддержки ПГЧС;
- 80% сообщили, что их органы управления земельными ресурсами заключили соглашения о ПГЧС;
- 80% сообщили, что соглашения о ПГЧС заключаются с использованием официальной тендерной процедуры;

- 95% имеют договоры, регулирующие механизмы ПГЧС.

9. Частный сектор чаще всего привлекается к выполнению задач, связанных с картографированием и обследованиями, при этом 40% респондентов сообщили о существовании соглашений насчет этого. Что касается видимых выгод от ПГЧС, то большинство респондентов отнесли к ним улучшение качества оказываемых услуг и сокращение расходов.

10. При подготовке набора руководящих принципов важно признать отсутствие общего понимания того, что точно означает термин ПГЧС. Концепцию ПГЧС невозможно стандартизировать на международном уровне, поскольку инициативы о ПГЧС должны отвечать политическим целям конкретных правительств, дополнять другие подходы к государственным заказам и другие методы оказания услуг и реализовываться с учетом имеющихся ресурсов.

Однако для целей настоящего документа применяется следующее рабочее определение ПГЧС:

"ПГЧС - это партнерство между государственной организацией и частной компанией в форме средне- или долгосрочных взаимосвязей, при котором партнеры договариваются работать в тесном сотрудничестве друг с другом над улучшением качества услуг в интересах населения. Оно предполагает наличие согласованных договоренностей о разделении рисков, выгод и вознаграждения и использовании квалифицированных специалистов, экспертного опыта и финансовых ресурсов большого числа секторов. Такое партнерство обычно поощряется и поддерживается с помощью правительственной политики".

I. Нынешнее состояние ПГЧС в области управления земельными ресурсами

11. Органы управления земельными ресурсами, первое определение которого было дано в публикации ЕЭК ООН "Руководящие принципы управления земельными ресурсами" (1996 год), занимаются регистрацией, обработкой и распространением информации о принадлежности, ценности и использовании земель и связанных с ними ресурсов. Деятельность по управлению ими включает в себя установление прав собственности и определение других характеристик земель, связанных с их ценностью и с их использованием, их обследование и описание, подробное документирование и предоставление соответствующей информации в целях поддержки земельных рынков.

12. Гарантировать право собственности и другие права в земельной сфере и поддерживать надежные механизмы передачи и финансирования недвижимости должны официальные земельные регистры. Они, будучи основой устойчивого землеустройства, оправдывают вовлечение значительных людских и финансовых ресурсов в соответствующие системы управления земельными ресурсами. Создание и поддержание таких систем - важное направление деятельности.

13. В период формирования рыночной экономики существует особая проблема, заключающаяся в том, что системам управления земельными ресурсами недостает соответствующих организационных структур для укомплектования кадрами и финансирования. В более передовых странах, где проблема организационных структур уже решена, из-за бюджетных ограничений возникнет вопрос: как эффективно оказывать услуги населению при меньшей численности персонала и как сокращать и окупать расходы. Во многих странах частный сектор нередко вынужден конкурировать с давно существующими крупными государственными или недавно приватизированными компаниями.

14. Значительное влияние на содержание, базовые модели данных и архитектуру наборов крупномасштабных кадастровых данных оказали усилия по созданию инфраструктуры пространственных данных (ИПД). Сложные задачи в плане налаживания эффективного партнерства государственного и частного секторов возникают из-за таких требований, как функциональная совместимость или интегрирование данных в комбинированные наборы данных. Как следствие, в государствах - членах ЕЭК состояние ПГЧС в области управления земельными ресурсами сейчас явно неодинаковое, что обусловлено спецификой условий в каждой стране. Механизмы ПГЧС воспринимаются прежде всего как механизмы решения проблем в более широкой сфере оказания услуг, связанных с управлением земельными ресурсами. Требуется рассмотреть вопрос о том, в какой степени частный сектор должен содействовать развитию и дальнейшему совершенствованию систем управления земельными ресурсами в бывших странах с переходной экономикой и в странах со сложившейся рыночной экономикой.

Право собственности на землю, ценность земель и их использование

15. В текущей практике - если рассматривать ее под углом зрения распределения ответственности - используются разнообразные формы сотрудничества между государственным и частным секторами. При рассмотрении одной из основных функций земельного администрирования, а именно функции облегчения функционирования земельного рынка, можно увидеть, что документы о передаче земель могут составляться самими сторонами (например, Швеция), сотрудниками органов юстиции (например,

США), адвокатами (например, Соединенное Королевство), частнопрактикующими публичными нотариусами (например, Франция, Нидерланды) и нотариусами (государственной) регистрационной службы (например, Чешская Республика). Регистрация же права собственности везде, будь то в судах или правительственном ведомстве, входит в компетенцию гражданских служащих. Кадастровую съемку могут выполнять частные землеустроители, назначенные государственными органами (например, Германия, Франция), землеустроители коммерческого земельного фонда, подряженные правительством (периодически), или землеустроители государственных служб (например, Норвегия, Нидерланды, Соединенное Королевство). Особым случаем является титульное страхование, практикуемое в Соединенных Штатах: частные страховые компании имеют на балансе свои собственные кадастровые регистры и карты в качестве активов предприятия и используют их для оформления сертификатов титульного страхования. Некоторые задачи, традиционно относимые к функциям государственного сектора, например задача по распространению земельной информации, могут выполняться частными компаниями на концессионных условиях.

16. Стоимостную оценку земель и имущества можно в принципе разделить на индивидуальную оценку имущества и массовую стоимостную оценку (систематическая стоимостная оценка групп сходных предметов имущества путем использования стандартизированных процедур). Индивидуальная оценка имущества проводится с целью удовлетворения потребностей участников операций с недвижимостью, а массовая оценка служит главным образом целям налогообложения. Если индивидуальная оценка имущества обычно проводится специалистами по стоимостной оценке (дипломированные или принявшие присягу оценщики), которые большей частью относятся к частному сектору, массовая оценка имущества в общественные интересы выполняется либо непосредственно правительственными учреждениями, либо специалистами частного сектора, работающими на основе договора с правительством.

17. Границы землепользования можно определять по земельному покрову или по функции. Регистрацией характеристик земельного покрова, как правило, занимается какое-либо государственное учреждение, используя для этого, например, данные дистанционного зондирования, а функцию землепользования обычно регистрируют государственные органы, отвечающие за зонирование (обычно муниципалитеты).

Оперативные задачи

18. Оперативную деятельность можно подразделить на деятельность по выполнению основных земельно-регистрационных и кадастровых задач, смежных задач и вспомогательных задач. Такое подразделение обычно предусматривает постановку

конкретных задач для государственного или частного сектора. Содержание земельной документации таково, что требует определения ответственности государства и предоставления гарантий с его стороны, т.е. существенного участия государственного сектора в ее ведении, тогда как другие задачи, например сбор данных или землеустройство, могут быть переданы сторонним организациям частного сектора, работающим на принципах разумной деловой практики.

19. К смежным и вспомогательным задачам относятся маркетинг и продажа наборов геопространственных данных (базисные данные, справочные данные), оказание услуг с высоким уровнем добавленной стоимости и технических услуг, научные исследования и разработки, профессиональное обучение и формирование потенциала. Необходимо подчеркнуть, что эти задачи важны для инфраструктуры функционирующей системы управления земельными ресурсами в той же степени, что и основные задачи. Не исключено, что вышеупомянутые задачи могут быть выполнены более эффективно за счет использования соответствующих механизмов ПГЧС.

Основные земельно-регистрационные и кадастровые задачи

20. Земельные регистры должны вестись беспристрастно и не должны быть предметом какой-либо коллизии интересов между различными сторонами. Основные задачи по регистрации земель включают в себя прежде всего:

- регистрацию всех объектов недвижимости (земельные участки, здания, квартиры), права собственности и других прав, обременений и ипотеки и общественных прав на землю;
- гарантирование права собственности на землю;
- создание условий для существования гарантированно доступных земельных рынков, совершения операций с недвижимостью (нотариальное заверение актов о передаче недвижимости, договоров купли-продажи и ипотеки);
- консультативное обслуживание государственных и частных клиентов; и
- сбор, сохранение и распространение базовой информации.

21. Эти задачи выполняют разнообразные учреждения и заинтересованные субъекты, в зависимости от специфики условий страны. Ими занимаются главным образом земельно-регистрационные учреждения, например земельно-регистрационные агентства или

местные суды. К частным субъектам, имеющим интерес к этим основным задачам, относятся нотариусы, адвокаты, банки, агенты по недвижимости, частные эксперты и т.д.

22. В контексте ПГЧС многочисленные возможности для улучшения положения с помощью механизма ПГЧС открываются благодаря оказанию услуг с использованием электронных средств информации (электронное управление) и в процессе реализации всех соответствующих инициатив на государственном, региональном или муниципальном уровне. Большинство респондентов, ответивших на вопросник по ПГЧС, видят основные выгоды ПГЧС именно в этой сфере.

23. Кадастр изначально замышлялся как регистр для определения размера налогов на землю, а в настоящее время он выполняет во многих странах многоцелевую функцию. Основные задачи кадастра можно кратко охарактеризовать следующим образом:

- ведение регистров и карт недвижимости для дальнейшей детализации записей в земельном регистре; гарантирование права собственности на землю;
- предоставление геометрических данных о кадастровых границах (участках), других кадастровых объектах и их индивидуальных идентификаторах;
- обмен данными с другими государственными регистрами;
- обеспечение официального пространственного эталона посредством предоставления данных из пространственных баз данных;
- обеспечение рыночной транспарентности посредством регистрации и сохранения всех результатов стоимостной оценки недвижимости и договоров купли-продажи;
- консультационное обслуживание государственных и частных клиентов; и
- сбор, сохранение и распространение соответствующих наборов данных.

24. Эти задачи выполняют учреждения и заинтересованные субъекты, главным образом кадастровые органы национального, районного или местного уровня, лицензированные землеустроители, государственные землеустроительные агентства и официальные оценщики материальных активов. Ответы на вопросник показывают, что задачами, чаще всего выполняемыми с опорой на механизмы ПГЧС, являются картографические и съемные задачи.

Смежные задачи

25. Если исходить из данных и документов, которые хранятся и ведутся земельно-регистрационными или кадастровыми органами, то смежные задачи сводятся главным образом к выполнению следующих функций:

- выполнение процедур, связанных с застройкой городов и сельских населенных пунктов, включая перестройку городов и укрупнение земельных участков;
- сохранение данных для целей планирования;
- приобретение земли государственными органами;
- регистрация принимаемых правительством мер по охране окружающей среды (почвы и т.д.); и
- обеспечение устойчивого управления природными ресурсами, борьба с бедствиями, русло-пойменное регулирование, территориально-пространственное планирование.

26. Задачи выполняют учреждения и заинтересованные субъекты, в зависимости от норм, действующих в конкретной стране. Их могут выполнять муниципалитеты, лицензированные предприятия или лица (например, в Германии их выполняют землеустроители, назначаемые государственными органами), частные архитектурно-планировочные предприятия, государственные или местные кадастровые органы.

27. Информация о земле и ее ресурсах - само существо каждого государства. Надлежащее понимание гражданами взаимосвязей между государством и обществом требует, чтобы такая информация была легкодоступной и могла легко использоваться. Значительная часть информации может в полной мере использоваться лишь при ее единообразной пространственной привязке (геоинформации). Проводится различие между геопространственными *базисными* данными (кадастровые данные или топографическая информация) и *предметными* данными (например, территориально-пространственное планирование, коммунальные объекты). Отбирать, анализировать и синтезировать имеющиеся данные с использованием географических информационных систем (ГИС), а также создавать с учетом конкретных потребностей наборы данных позволяют цифровые средства. Нужно предпринимать особые усилия, в том числе задействовать соответствующие механизмы ПГЧС, для обеспечения того, чтобы доступ

граждан и клиентов к данным земельных регистров и кадастров был максимально открытым и надежным, а при необходимости - ограниченным.

28. Создание высококачественных наборов геоданных - весьма дорогостоящее мероприятие ввиду кадровых потребностей и необходимых инвестиций. Поэтому весь массив существующих данных геопространственных баз данных был собран и сохранен правительственными органами в рамках официально возложенных на них задач. Конкретные проекты, например судоходные и геомаркетинговые проекты или другие проекты на формирующихся рынках, требуют сочетания предметных данных с данными, имеющимися у других - частных или государственных - учреждений.

29. Этот процесс добавления стоимости, а также маркетинг и продажа геопространственных данных открывает дополнительные возможности для развития ПГЧС на основе конкретных бизнес-моделей (перепродавцы, перепродавцы, добавляющие стоимость, лицензии и т.д.). Крупномасштабные данные геопространственных баз данных, служащие основой для процессов добавления стоимости, набрали рыночный потенциал, далеко выходящий за рамки роли земельных регистров и кадастров как инструментов гарантирования права собственности. Этот потенциал может раскрыться в сфере правительственных инфраструктурных услуг и в области продвижения бизнеса и технологий и реализуется лишь в тех случаях, когда ответственные земельно-регистрационные и кадастровые органы и частные партнеры содействуют налаживанию ПГЧС своими техническими знаниями в конкретных областях. Необходимо создать с учетом конкретных потребностей рыночно ориентированные и гармонизированные бизнес-модели, благодаря которым сотрудничество государственного и частного секторов обеспечит появление надлежащей инфраструктуры услуг и создаст по-настоящему выигрышную ситуацию для всех партнеров.

Вспомогательные задачи

30. Геоинформационные рынки и ИПД в значительной мере зависят от правовой базы, позволяющей контролировать сотрудничество всех вовлеченных сторон. Во многих странах процесс создания национальной ИПД уже начался. Нынешний геоинформационный рынок в государствах - членах ЕЭК может характеризоваться многими особенностями, требующими обработки или интегрирования данных из геопространственных баз данных и разработки готовых продуктов. Кроме того, рынок заполняется средствами, позволяющими решать проблемы доступа к данным с опорой на вебтехнологии, в связи с чем возникает потребность в постоянной адаптации технических услуг, а также аппаратных и программных средств с учетом самых последних запросов. Существует явная возможность для дальнейшего развития этого рынка посредством

создания механизмов ПГЧС для общего блага всех заинтересованных сторон, поставщиков данных и клиентов.

31. При рассмотрении хорошо функционирующих современных систем управления земельными ресурсами становится очевидной необходимость постоянного проведения НИОКР. Такая работа выполняется не только в государственном секторе (например, в университетах), но и в частных учреждениях, организациях или компаниях (например, в области технических разработок или стандартизации). Кроме того, изменения в институциональной или организационной базе управления земельными ресурсами, а также постоянное усовершенствование и улучшение технологий требует подготовки кадров. Добиться взаимной выгоды и синергизма с помощью механизмов ПГЧС можно и в этой области.

32. Основа для установления ПГЧС в различных государствах - членах ЕЭК ООН различается. Это касается правил лицензирования деятельности по выполнению предусмотренных законом задач, которые должны решаться лицензируемыми лицами или компаниями (например, нотариусами, лицензированными землеустроителями), а также процедур заключения договоров об оказании услуг или закупочных задач, не подпадающих под действие каких-либо правил лицензирования. Лицензирование должно стимулировать ПГЧС и обеспечивать частному сектору более активную роль в выполнении таких предусмотренных законом задач. В результате налаживания ПГЧС должны устанавливаться средне- и долгосрочные отношения. Вместе с тем признается, что в государствах - членах ЕЭК ООН термин ПГЧС используется для характеристики целого ряда различных видов сотрудничества между государственным и частным сектором, которые различаются как по охвату, так и по продолжительности.

II. Выгоды партнерства государственного и частного секторов

33. В Европе и мире наблюдается общая тенденция к все более широкому привлечению частного сектора к участию в различных видах деятельности, связанных с ведением земельных кадастров и регистрацией земель, укрупнением земельных участков и предоставлением земельной информации. Цель заключается в объединении опыта и умений различных партнеров с таким расчетом, чтобы гарантировать с достижением наилучших практических и финансовых результатов с максимальной выгодой.

34. Государственные учреждения, занимающиеся управлением земельными ресурсами, должны пытаться надлежащим образом распределить ответственность между государственным и частным сектором. Правительство постепенно поворачивается в сторону частного сектора в поиске дополнительных ресурсов и в расчете на извлечение

выгоды из эффективности, потенциала и инноваций частного сектора. Чтобы ускорить процедуры в сфере управления земельными ресурсами, дальновидные правительства готовы уступить какую-то часть внутренних выгод (возможные поступления от взимания сборов и т.д.). Необходимо внимательно рассмотреть вопрос о степени вовлеченности частного сектора с учетом специфики условий в каждой стране, с тем чтобы найти разумный и гармоничный баланс.

35. Земельно-регистрационные, кадастровые и другие организации, занимающиеся управлением земельными ресурсами, должны, не отступая от правовых требований, искать партнерство с частным сектором, с тем чтобы облегчить надежный, быстрый, финансово необременительный и удобный для клиентов доступ к земельной информации, а также использование этой информации. За счет совместного использования ресурсов и знаний обе стороны извлекают выгоду из синергизма, разделения рисков и технологических разработок, что в иных условиях было бы невозможно. Механизмы их совместного использования создают условия и для продвижения оптимальной практики решения задач, связанных с обеспечением "равных возможностей". Когда такое партнерство отвечает общественным интересам, для успешного применения ПГЧС в сфере управления земельными ресурсами требуются новые подходы и умения. Деятельность по управлению земельными ресурсами носит динамичный характер, и ПГЧС обеспечивает бóльшую гибкость в управлении переменами, чем это могла бы сделать узкоспециализированная организация или учреждение.

36. Для государственного сектора общие преимущества сотрудничества с частным сектором представляются следующими:

- увеличение общей пользы для правительства при надлежащем распределении рисков между сторонами;
- повышение гибкости в постановке задач и в вопросе расходов;
- уменьшение риска перерасхода средств и задержек с проектами;
- укрепление потенциала, необходимого для достижения целей;
- повышение степени полезности и качества оказываемых услуг за счет усиления конкуренции;
- улучшение осведомленности о своих собственных процессах и продуктах и их более глубокое понимание;

- повышение эффективности использования правительственных активов, данных и интеллектуальной собственности;
- избежание проблем с набором персонала;
- использование энергии и предприимчивости частного сектора; и
- создание возможностей для реформирования государственных служб.

37. Для частного сектора общие преимущества сотрудничества с государственным сектором представляются следующим:

- расширение возможностей получения прибыли на инвестированный капитал;
- успешное использование проверенных технических навыков и оборудования;
- повышение затратоэффективности;
- создание дополнительных стимулов для технологических нововведений вследствие конкуренции; и
- расширение возможностей для создания совместных предприятий с иностранными компаниями.

38. Взаимные выгоды государственного и частного сектора видятся в следующем:

- способность партнеров сосредотачивать усилия на своей конкретной части совместно решаемых задач и уделять особое внимание тем аспектам, в которых они наиболее сильны (например, государственный сектор отвечает за руководство деятельностью государственных органов управления и осуществление контроля за ней, а частный сектор - за осуществление оперативной деятельности);
- усиление бизнес-процессов и укрепление организационной структуры для обеих сторон;
- создание возможностей для применения долгосрочных подходов (стратегическое планирование);

- улучшение реагирования на потребности общества, касающиеся улучшения безопасности, повышения качества данных и ускорения и облегчения доступа к данным, с учетом воздействия концепции информационного общества на управление земельными ресурсами;
- облегчение проблемы выделения людских, материальных и финансовых ресурсов на деятельность по управлению земельными ресурсами;
- изменение подхода правительств к ведению своих дел и всестороннему взаимодействию с частным сектором;
- появление общей потребности в качественных данных об управлении земельными ресурсами и расширение возможностей для использования таких данных; и
- налаживание партнерства с целью облегчения процесса модернизации организаций, включая правительственные учреждения, с повышением степени их инициативности и усилением их способности управлять более значительными рисками.

39. Существует несколько практических проблем, связанных с управлением ПГЧС, например проблема одновременного обеспечения подотчетности, конфиденциальности и добросовестности. Например, из-за процедур, обеспечивающих широкую подотчетность, государственный сектор страдает относительной медлительностью и негибкостью. Частные организации, напротив, могут быть более гибкими и эффективными, так как процессы принятия решения в них контролируются не так жестко. Возможно, существует оптимальный подход к извлечению выгоды из совместной работы, и с этой целью обеим сторонам необходимо корректировать свои ожидания.

40. Как правило, ПГЧС радикально меняет взаимоотношения между правительством и частным сектором в лучшую сторону, содействуя, скорее, сотрудничеству, нежели конфликтам. Рекомендуется начинать с небольших соглашений о ПГЧС (т.е. с заключение небольших договоров об осуществлении деятельности по управлению земельными ресурсами), затем увеличить число таких соглашений, а в долгосрочной перспективе выработать более комплексный подход и развить более усложненные взаимосвязи (например, более крупные договоры, профессиональное лицензирование, фрэнчайзинг и т.д.).

41. Общая цель ПГЧС заключается в обеспечении того, чтобы работа велась более действенно, эффективно и экономично, а услуги и при этом предлагались с ориентиром на клиентов. Следовательно, одним из предварительных условий является то, чтобы вовлеченные в работу учреждения знали о потребностях и ожиданиях клиентов. В минувшее десятилетие внимание, уделявшееся обслуживанию клиентов в сфере управления земельными ресурсами, неуклонно росло. Эффективное и оперативное оказание совместных услуг государственного и частного секторов в сфере управления земельными ресурсами принесет пользу социальной и экономической жизни общества.

III. Препятствия для партнерства государственного и частного секторов

42. В некоторых частях региона ЕЭК ООН действуют ограничения, не позволяющие органам управления заключать соглашения о ПГЧС. В некоторых странах это обусловлено отсутствием в настоящее время правовой основы для совместных действий государственных органов управления и частных компаний. В частности, директивные указания о взимании платы и сборов нередко страдают отсутствием гибкости, необходимой для использования соответствующих бизнес-моделей, и обычно составляются без учета проблем ПГЧС.

Внешние препятствия

43. Государственные органы, организации и учреждения подчиняются национальным законам, регулирующим использование государственных средств и правительственных субсидий для выполнения общественных задач. Правовые требования к поставке услуг и продуктов, включая земельную информацию, распространяются в одинаковой степени на всех клиентов и бизнес-партнеров в государственном и частном секторах и не всегда обеспечивают гибкость, которая требуется для бизнес-моделей, предусматривающих участие частного сектора. Кроме того, участие органов государственного сектора в деятельности частного сектора на основе механизмов ПГЧС в некоторых случаях строго ограничивается. Нормативные акты, касающиеся использования бюджетов, могут препятствовать налаживанию государственным сектором долгосрочных деловых отношений с частным сектором, особенно в тех случаях, когда такие отношения являются очевидным источником экономических рисков для денег налогоплательщиков.

44. В законодательстве некоторых стран обязанности и права частного и государственного секторов четко не определены. Виды деятельности, которые должны возлагаться на частный сектор или оставаться в ведении официальных органов, конкретно не уточняются. Поэтому при принятии решения о заключении ПГЧС необходимо обосновывать и определять права и обязанности партнеров из частного и

государственных секторов. Механизмы обеспечения субподрядчиков государственными заказами либо не проработаны, либо не основываются на эффективном отборе по принципу конкуренции.

45. В некоторых странах не очень эффективно обеспечивается контроль качества услуг частного сектора, законодательство о лицензировании и механизмы повторной проверки. Процедуры лицензирования для частного сектора иногда сложны и носят бюрократический характер, а требуемые государством сборы довольно велики. После выдачи лицензии процедуры управления качеством могут быть весьма громоздкими и способны препятствовать деятельности предприятия. Это зачастую мешает вхождению в бизнес новых предприятий и, следовательно, препятствует конкуренции. В некоторых странах во избежание этой ситуации требования о лицензировании для частных предприятий были упразднены. Это может привести к существенному снижению качества.

46. Данные препятствия являются серьезной проблемой для тех стран с переходной экономикой, где существуют более жесткие ограничения в отношении финансовых ресурсов. В некоторых странах, где системы и традиции землеустройства за многие годы устоялись, это может помешать достижению организационных и структурных улучшений. Хотя обобщать сложно, во многих странах поднимаются вопросы о доверии общественности к идее передачи частному сектору функций, традиционно выполнявшихся государственным сектором, или о поддержке ею такой передачи. Эти вопросы необходимо рассматривать как на институциональном, так и на политическом уровнях.

Внутренние препятствия

47. В принципе большинство профсоюзов будут с подозрением относиться к любой инициативе, которая может привести к передаче в частный сектор рабочих мест, давно существующих в государственном. Преодоление таких препятствий может оказаться сложной задачей. Наилучшие шансы на успех обычно гарантируются в условиях уважения легитимности взглядов, если одновременно с этим обеспечивается неизменная нацеленность дискуссий на те выгоды, которые могут получить конечные клиенты.

48. В странах с переходной экономикой перед вновь созданными частными компаниями стоят серьезные проблемы, связанные с внедрением новых технологий, подготовкой и переподготовкой квалифицированных специалистов и эффективным управлением компаниями в условиях новой рыночной экономики.

49. Другие проблемы возникают из-за подходов к созданию неправительственных организаций (НПО), применяемых в некоторых странах с переходной экономикой. Некоторые НПО учреждаются соответствующими правительствами для получения грантов от доноров. Во многих случаях НПО не набирают потенциала для обеспечения своей долгосрочной устойчивости и перестают существовать сразу после прекращения финансирования донором.

50. Одним из значительных препятствий для налаживания ПГЧС является коррупция. Она может по-разному затрагивать различные страны и регионы ЕЭК ООН. Коррупция обычно имеет место при распределении правительственных контрактов, выдаче лицензий, осуществлении контроля за частным сектором, продаже и аренде государственных и общественных земель, а также при других процедурах. К сожалению, государственные органы, ответственные за управление земельными ресурсами, нередко бывают не готовы к поддержанию зрелых взаимоотношений с частным сектором и не ориентируются на клиентов. Кроме того, информация, которой располагают государственные органы, может быть ограниченной. Обычно это обусловлено отсутствием соответствующих процедур и новых информационных технологий.

51. В странах с переходной экономикой на успешном осуществлении ПГЧС могут отразиться отсутствие высококвалифицированных кадров и опасность перевода специалистов в частный сектор. В тех странах, где гражданские служащие выполняли функции сотрудников правительства, начиная со времен коммунистического периода, они не только страдают от отсутствия официальной квалификации, но и сталкиваются с психологическими трудностями при переходе в частный сектор. Кроме того, может возникнуть недоверие к государственным проектам. Это касается главным образом программ приватизации и реституции земель. В некоторых странах сельхозработники жаловались на несправедливое и неэффективное распределение земель. Это может быть серьезным препятствием для осуществления новых проектов, особенно по укрупнению земельных участков, которые предполагают сотрудничество между частной и государственной системами.

52. В некоторых странах препятствием к осуществлению проектов ПГЧС считается наличие государственных органов с большим числом официальных функций, но без четко определенных областей ответственности. Это может приводить к дублированию задач. Поэтому, когда компании частного сектора стремятся наладить партнерство с государственными организациями, иногда бывает неясно, с какой правительственной организацией им нужно взаимодействовать.

IV. Руководящие принципы

53. При выполнении землеустроительных и других работ, осуществляемых под руководством правительства, давно существуют возможности для заключения с внешними структурами подрядных договоров на выполнение краткосрочных, разовых или сугубо вспомогательных задач. К ним можно отнести дигитализацию кадастровых карт, фотограмметрические работы, сканирование документов и съемочные задачи.

В настоящем документе не ставится цель рассмотреть эти механизмы или предложить прекратить использовать в будущем традиционные договоры такого рода в сфере государственного управления. Когда эти механизмы признаются наиболее подходящими, необходимо в рамках применяемого подхода продолжать в полной мере учитывать правовые требования, касающиеся проведения тендеров, договоров и конкуренции.

54. Механизмы ПГЧС идут дальше традиционных договоров. Какими бы ни были обстоятельства и конкретная форма соглашения, стороны с самого начала четко обозначают свое намерение. Они определенным образом распределяют риски, выгоды и вознаграждение, с тем чтобы организовать коллективное сотрудничество с целью стимулирования дальнейшего реального прогресса в области общественных услуг.

В одних случаях партнерство может носить стратегический характер, при этом вклад частного партнера может быть не столь видимым в момент сдачи работ (например, экспертные услуги в области ИКТ, программное обеспечение или аппаратные средства). В других случаях частный партнер может быть прямо уполномочен на совершение действий от имени правительства при выполнении тех или иных работ для клиентов (в качестве примера можно привести лицензированных землеустроителей или других сертифицированных специалистов). В этих случаях частному партнеру может быть даже дано право предпринимать четко определенные юридически обязывающие шаги, например устанавливать кадастровые границы (например, в Австрии).

55. Основные руководящие принципы ПГЧС в области управления земельными ресурсами

Их можно сформулировать следующим образом:

Руководящий принцип 1 Обычно необходимо и желательно отбирать частных партнеров по итогам должным образом организованного конкурса на размещение заказов или по результатам тендера. Это обеспечивает соблюдение конкурентных и других правовых требований и отбор наиболее подходящего частного партнера.

Руководящий принцип 2 Какой бы ни была форма партнерства с частным сектором, его механизм должен побуждать стороны к взаимному доверию и формировать чувство взаимной сопричастности. Следует тщательно рассматривать возможность включения частного партнера в официальную структуру управления или его вовлечения в процессы принятия решений.

Руководящий принцип 3 Правительство и частный партнер должны обеспечить, чтобы их соглашение было нацелено прежде всего на достижение желаемых результатов. Обе стороны должны совершенно четко определить, как будет измеряться успех.

Руководящий принцип 4 Правительство и частный партнер должны удостовериться в том, что их ресурсы и знания взаимно дополняют друг друга и обеспечивают синергизм. Каждый из них должен убедиться в достаточности имеющихся ресурсов и экспертного опыта для недопущения зависимости от небольшого числа экспертов. Любой вопрос о возможности заключения субподрядных договоров должен обсуждаться и согласовываться.

Руководящий принцип 5 Правительство и стратегический частный партнер должны обеспечить полную взаимную оценку рисков, с которыми сопряжена коммерческая деятельность в рамках партнерства, а также достаточную устойчивость финансовых механизмов по отношению к этим рискам.

Руководящий принцип 6 Правительство и частный партнер должны заключить четкие соглашения о том, какую выгоду получит каждая из сторон и как будут распределяться доходы. В соглашении должны быть в полной мере учтены правила и руководящие принципы, предусмотренные для государственных бюджетных систем.

Руководящий принцип 7 У правительства и частного партнера должно быть четкое взаимопонимание насчет того, какие знания и опыт должны быть приобретены в период партнерства и как их можно применить для других конкретных целей. Следует поощрять передачу знаний в обоих направлениях.

Руководящий принцип 8 Правительство и частный партнер должны взаимно гарантировать друг другу устойчивость партнерства, с тем чтобы защитить другую сторону от преждевременного разрыва связей. Предлагается осуществлять сотрудничество в рамках долгосрочного инвестиционного обязательства обеих сторон.

Руководящий принцип 9 Правительство и частный партнер должны договориться о регулярном пересмотре соглашения о партнерстве. Это должно содействовать

недопущению дисбаланса при распределении рисков и выгод и обычно обеспечивает достижение ожидаемых результатов.

56. Хотя о деятельности по управлению земельными ресурсами говорят нечасто, она тем не менее является стержневым элементом рационального управления. О странах судят по застроенным земельным площадям, и земля является источником богатства и основой экономического процветания. Поэтому тот факт, что управление земельными ресурсами представляет собой одно из ключевых направлений деятельности государственных органов, аксиоматичен. Но при наличии надлежащих гарантий и при качественном управлении некоторые конкретные направления деятельности могут быть переданы частному сектору в соответствии с соглашениями о ПГЧС. Имеется большое число примеров такого рода, связанных с выдачей лицензий или предоставлением концессий землеустроителям. С такими соглашениями связаны следующие дополнительные руководящие принципы.

Руководящий принцип 10 Правительства сохраняют за собой конечную ответственность за выполнение всех общественных задач. Даже в случае лицензионных или концессионных соглашений правительство всегда должно будет в конечном счете отчитываться за результаты и отвечать (по крайней мере, в глазах общественности) за последствия тех или иных ошибок или недочетов. Однако частные партнеры также должны в полной мере отвечать за свою деятельность, что может предусматривать материальную ответственность за плохие результаты или ошибки.

Руководящий принцип 11 Если правительство желает поручить выполнение общественной задачи третьей стороне, оно должно конкретно определить - возможно, в нормативных актах - требования, которые должны соблюдаться, с тем чтобы обеспечить надлежащее выполнение общественной задачи.

В нормативные акты могут быть включены:

- профессиональные стандарты (образование, профессиональная подготовка, этика поведения);
- точное описание полномочий;
- показатели для измерения результативности работы;
- ответственность (и любые финансовые санкции) за недостаточно качественную работу или ошибки.

Эти требования должны быть отражены в максимально конкретной форме в лицензии или концессионном документе.

Руководящий принцип 12 Правительство должно принять надлежащие организационные меры для контроля и проверки результативности деятельности частного партнера. Описание таких мер может быть включено в лицензию, концессионный документ или нормативный акт. Необходимо тщательно рассмотреть с учетом подлежащих выполнению конкретных функций вопрос о том, в какой степени правительство сохраняет за собой контроль. Осуществление правительством оперативного контроля может обеспечить необходимую гарантию, но может получиться и так, что это будет сделано за счет сдерживания инноваций и инициативы, ради которых правительство стремится сотрудничать с частным партнером.
