



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/HBP/WP.7/2007/3
13 September 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОМУ ХОЗЯЙСТВУ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЮ

Рабочая группа по управлению земельными ресурсами

Пятая сессия

Женева, 19-20 ноября 2007 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**УГЛУБЛЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ И
ИЗМЕНЕНИЙ В ОБЛАСТИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

**ИНФОРМАЦИОННАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ДЛЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
РЫНКА ЗЕМЛИ В НОРВЕГИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И
ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ**

Записка делегации Норвегии*

Резюме

На своем совещании в мае 2007 года Бюро Рабочей группы постановило провести на своей пятой сессии углубленное обсуждение институциональных вызовов и изменений в области землепользования.

В настоящей записке рассматриваются основные тенденции и последние изменения в земельно-кадастровой инфраструктуре, поддерживающей земельный рынок в Норвегии, в том числе порядок предоставления информации в интересах землепользования и планирования использования земель.

* Настоящий доклад был подготовлен Центром по правам собственности и развитию.

Введение

1. Институциональные вызовы и изменения в области землепользования теснейшим образом связаны со следующими факторами:

- a) завершением перевода информации, связанной с земельными ресурсами, которая имеется у многих обладателей информации, из аналоговой в цифровую форму;
- b) технологией, облегчающей отдаленный доступ к данным через Интернет и одновременно к различным базам данных, имеющимся у различных поставщиков данных, что позволяет пользователям объединять информацию из многих источников, так сказать, "на лету", в частности путем создания эффективной базы для формирования национальной инфраструктуры пространственных данных;
- c) рационализацией деятельности учреждений государственного сектора с учетом того обстоятельства, что судам следует сосредоточить усилия на своих основных функциях и передать функции регистрации земель кадастровым органам.

2. Что касается рынка земли, то эти изменения отражаются в концепции, согласно которой "участники рынка земли должны получать возможности для поиска любой информации, необходимой для совершения сделок с обычной недвижимостью, в одном месте в Интернете" (под словом "обычной" понимаются дома для одной семьи, квартиры и соответствующие объекты недвижимости). В принципе, такая концепция требует универсального доступа к информации об объектах недвижимости и их границах, о владельцах и других законных правах, государственных ограничениях, в том числе планы зонирования, и правах отчуждения в интересах коммунального хозяйства. Естественно, растет спрос и на экологическую информацию.

I. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

1. Реформа система регистрации земель

3. Прежде всего следует отметить, что в 2004 году парламент согласился передать функции кадастрового учета земель местных судов Национальному картографическому и кадастровому органу, который будет вести земельный реестр одновременно с земельным кадастром (Statens kartverk). Интересно отметить, что соответствующие реформы в

настоящее время проводятся или готовятся во всех северных странах. В Норвегии, Швеции и Финляндии учет земель будет возложен на геодезические, картографические и кадастровые органы.

4. В Норвегии основным аргументом в пользу проведения реформы был довод, согласно которому судам следует сосредоточить свои усилия на обеспечении законности и что исполнительная власть в полной мере способна обеспечить качество и надежность такого учета. Интересно отметить, что сам парламент постановил, что регистрацию документов необходимо полностью централизовать в одном управлении в штаб-квартире кадастрового органа, обосновав это тем, что представление документов в электронной форме уменьшит необходимость оказывать государственные услуги во многих местах. Пока представление документов в электронной форме еще не реализовано в полной мере, население будет удовлетворительно обслуживаться обычной почтой, услугами которой до этого пользовались суды.

5. Что касается объединения с кадастром, главным доводом в пользу этого был довод о том, что это позволит обеспечить оптимальную координацию проблем развития (положений, гармонизацию реестров и будущих услуг для пользователей), а не координацию существующих услуг.

6. До настоящего времени реформа системы кадастрового учета земель сводилась главным образом к географическому перераспределению регистрационной функции путем ее передачи от 78 судов единому центральному органу. Стратегически было решено произвести минимальные изменения, по меньшей мере до полного осуществления реформы. Таким образом, эта реформа потребовала всего лишь внесения небольших изменений в законодательство, и таким образом предыдущая формулировка, согласно которой регистрация проводится "судьей местного суда", была изменена на формулировку "или регистратором" (Statens kartverk). Другие элементы этого закона и соответствующие процедуры, включая положения о том, что иски рассматриваются судами второй инстанции, не были изменены. Можно было бы утверждать, что при передаче регистрационной функции от судебной к исполнительной власти сами кадастровые учреждения, а не отдельный регистратор, должны нести соответствующую ответственность. Утверждение, что суды второй инстанции должны рассматривать иски, выглядит несколько странным и, возможно, будет изменено в будущем.

7. Стратегия реформы также означает, что база данных земельного реестра и база данных кадастра ведутся раздельно на основе раздельных регистрационных процедур и законов. По сути дела, как только в кадастре появляется запись о новом участке земли, выпускается печатный документ, служащий основой для регистрации объекта

собственности в земельном реестре. Такая процедура, конечно, должна быть изменена в будущем, чтобы объект недвижимости фигурировал только в кадастре и в отношении последующей регистрации прав собственности и законных прав в этой собственности. Можно было бы ожидать, что обе эти базы данных будут объединены когда-нибудь в будущем, что уже сделано в Швеции и Финляндии, если сослаться на эти два примера. Однако их раздельное ведение серьезно не повлияет на оперативность регистрации или доступ к данным. В этом смысле Румыния является интересным примером, где регистрация кадастровой и правовой информации проводится по одинаковой процедуре.

8. Реформа системы учета земель была проведена в течение двух лет. Прекращение регистрационной функции судов свелось к чисто организационно-технической проблеме: речь идет о закрытии судебного регистрационного бюро во второй половине дня в пятницу, упаковке и перевозке (на расстояние до 2 000 км) местных архивов в Statens kartverk в течение двух выходных дней и начале учета в штаб-квартире Statens kartverk объектов недвижимости данного района в понедельник утром. До настоящего времени это достигалось без каких-либо серьезных задержек в обслуживании пользователей. Бюро централизованной регистрации земель Statens kartverk строго следует четырехдневному циклу:

- a) первый день: документ поступает по обычной почте, распечатывается и регистрируется на предмет первоочередности (примерно 5 000 документов в день);
- b) день второй: информация, содержащаяся в документе, вводится в базу данных;
- c) день третий: подтверждение ввода данных вторым квалифицированным работником;
- d) день четвертый: возвращение зарегистрированного и опечатанного документа отправителю и оформление счета по платежам и налогам.

9. Главная проблема заключалась в найме на работу и обучение служащих и нескольких юристов. Штат службы централизованного учета составляет 200 человек, из которых менее 10% когда-либо работали в суде. В общей сложности в штате заняты 13 юристов. Как правило, служащие должны иметь высшее образование и дополнительное одно-трехлетнее образование. Специальная профессиональная подготовка проводится на работе. Ряд техников картографического отдела Statens kartverk были "переобучены" в регистрационных работников после политически мотивированного 20-процентного сокращения штата других отделов Statens kartverk. Переквалификация

старых кадров в новых эффективных регистрационных работников оказывалась не таким трудным делом, как это представлялось раньше. В реестр поступает примерно 1 млн. документов в год, а это означает, что служащий ежегодно должен обрабатывать 5 000-6 000 документов.

10. Одновременно с процессом централизации учета предыдущая система предоплаты платежей и налогов была заменена системой, в соответствии с которой после регистрации клиентам выставляются счета. Таким образом, своевременная оплата уже больше не является обязательным условием для регистрации. Эта процедура доказала свою эффективность, упростив клиентам процедуру оплаты, а также бухгалтерский учет в реестре. До настоящего времени убытки были незначительными. Стоит также упомянуть, что оплата за регистрацию ипотеки при смене кредитора начиная с этого года была уменьшена до 15% от оплаты обычной регистрации, чтобы стимулировать конкуренцию на рынке ипотечного кредита. Было подсчитано, что достаточно высокая плата за регистрацию ипотечных сертификатов (до этого она составляла 250 евро для всех документов) гарантировала банкам возможность взимать (дополнительный) процент в размере 0,1-0,2%.

11. Для обеспечения централизации Statens kartverk организовала телефонную связь с пользователями. Количество звонков превзошло все ожидания, а время дозвона по-прежнему остается неудовлетворительным (сейчас оно в среднем составляет 8 минут). Естественно, телефонную связь следует улучшить, поскольку она является основным интерфейсом с пользователями и таким образом играет чрезвычайно большую роль для репутации Statens kartverk.

12. Печатный архив является важнейшим элементом норвежской системы учета, поскольку в базе данных регистрируются только сервитуты и обременения, а не содержание законных прав. Участники земельного рынка все чаще запрашивают количество копий всех документов, касающихся недвижимости. Начиная с этого года все поступающие документы сканируются, хотя сканирование уже всего архива становится делом первостепенного значения. Последний опыт Дании в этом деле сулит многообещающие перспективы, причем затраты и время на завершение этой операции оказываются намного ниже ожидаемых.

13. Statens kartverk приступила к испытанию системы представления документов в электронной форме, пока по ипотеке и в одном банке. Предполагается, что эта система будет быстро распространяться в 2008 году, хотя будет ограничиваться только ипотечными сертификатами и удалением зарегистрированных закладных. В настоящее время не планируется применять ее в отношении других документов, в частности таких,

как договоры о купле-продаже, которые труднее стандартизировать. Следует отметить, что в подготовке документов для регистрации не участвуют нотариусы, а это означает, что любое лицо может самостоятельно оформлять документы для регистрации. Однако подавляющая часть документов оформляется банками, агентами по недвижимости и юридическими фирмами.

14. Помимо передачи ей судебной функции учета земель, Statens kartverk была также уполномочена провести первую регистрацию всего коллективного жилого фонда, т.е. в общей сложности 320 000 квартир, или примерно 15% от общего объема недвижимости, и соответствующей доли сделок с ней. По трудовым соображениям парламент постановил перевести отдельное управление по сделкам с недвижимостью в секторе кооперативного жилья в относительно небольшой поселок на западном побережье. Трудно объяснить экономическую целесообразность этого решения.

15. Хотя оплату регистрационных пошлин курируют работники Реестра, платежи поступают непосредственно в казначейство, а это означает, что Реестр полностью финансируется за счет средств государственного бюджета. Это не является оптимальным решением и может затруднить учет ресурсов в условиях быстрых колебаний на земельном рынке и количества совершаемых на нем сделок. Прямое финансирование позволило бы создать более благоприятные условия для постоянного улучшения качества услуг, оказываемых пользователям. Учитывая большое значение бесперебойного функционирования службы земельной регистрации и информационной службы для собственников, инвесторов и вообще для всей национальной экономики, важно обеспечить создание оптимального финансового механизма для службы земельной регистрации. Это можно было бы обосновать тем фактом, что доходы от регистрации сделок с имеющейся недвижимостью также можно было бы использовать для финансирования кадастра и крупномасштабного топографического картирования, которые во многом необходимы для функционирования рынка земли. Учитывая большое количество сделок, поступающих на регистрацию в земельный реестр (в Норвегии оно составляет 1 млн. в год) по сравнению с небольшим количеством изменений в кадастре (40 000 в год) очевидно, что регистрация сделок в земельном реестре является потенциальной "золотой жилой" для полностью самофинансируемой службы земельной информации.

2. Реформа Кадастра

16. Еще в 1999 году Юридический комитет предложил разработать новый закон о Кадастре и внести следующие основные изменения в действующий закон:

- a) создать новую централизованную базу данных, в которой также хранились бы цифровые карты;
- b) провести четкое различие между ролью земельного Реестра и Кадастром (в земельном Реестре следует хранить только информацию, необходимую для конкретной правовой защиты, а в Кадастр должны заноситься только государственные ограничения);
- c) внедрить трехмерную модель объектов недвижимости, чтобы облегчить получение отдельных характеристик объектов над землей и под землей;
- d) указать, что соответствующие права (в частности право на проезд), а не только границы участка, должны уточняться в ходе кадастровых съемок;
- e) создать институты частных лицензированных землемеров, чтобы улучшить оказание услуг пользователям и повысить качество кадастровой базы данных. В настоящее время муниципалитеты обладают монополией на проведение кадастровых съемок и не предъявляют каких-либо обязательных требований к квалификации муниципальных служащих.

17. Наконец, в 2005 году закон был принят парламентом, причем пришедшее к власти в 2006 году правительство коалиции левых и экологических партий изменило один элемент, еще больше ужесточающий приватизацию государственных служб, включая кадастровую съемку. В итоге новый закон, который вступит в силу в 2008 году, предполагает, что муниципалитеты сохранят свою монополию. Кадастровую съемку по-прежнему будет проводить 431 муниципалитет, который проводит всего лишь несколько съемок в год. Остается лишь гадать, как это положение будет увязано с более сложным законом. Предполагается, что многие муниципалитеты будут сотрудничать в создании совместных служб или заключать подряды с частными консультантами на проведение технических работ.

18. Однако интересно отметить, что земельный рынок в Норвегии функционировал и будет функционировать эффективно и без лицензированных землемеров. Всемирный банк продолжает относить Норвегию к числу стран, где заключение сделок с землей обходится очень дешево и совершается очень быстро. Мы платим определенную цену за отсутствие лицензированных землемеров из-за большего количества споров о границах и правах на землю по сравнению с соседними странами. Однако это компенсируется функционированием специального земельного суда, призванного разгрузить обычные суды от рассмотрения большинства имущественных споров, а также низкими издержками сторон в споре. Земельные суды также занимаются вопросами соответствующих съемок, демаркации границ и направлением докладов в Кадастр. Об эффективности такого баланса можно было бы спорить, однако любопытно отметить, что хорошо развитый земельный рынок может прекрасно функционировать без обязательного участия профессиональных частных агентов, в частности землемеров и нотариусов.

19. Однако основная цель первоначально предложенного закона, заключающаяся в подготовке новых профессиональных кадров частных квалифицированных земельных экспертов, которые могли бы оказывать целый ряд консультационных услуг собственникам земли, застройщикам и другим лицам, не была достигнута.

20. Новая кадастровая база данных начнет функционировать в конце этого года. Первоначально она будет содержать текстовую информацию об участках, строениях, квартирах и адресах, а также цифровую карту. Для завершения регистрации государственно-муниципальных ограничений потребуется больше времени. Повышается интерес различных ведомств к использованию кадастровой базы данных как средству для регистрации отраслевой информации о земле и зданиях, не содержащейся в основных кадастровых данных. Закон предусматривает, что различные государственные ведомства могут получать полномочия на самостоятельную регистрацию "своих" данных в этой базе данных. 431 муниципалитет будет по-прежнему регистрировать основные данные об участках, зданиях и квартирах. Большое количество регистрационных бюро привело к развитию баз данных, построенных на технологии "Java", а это означает, что ни одно регистрационное подразделение не нуждается в приобретении специального программного обеспечения на основе ГИС (геоинформационные системы) или другом виде программного обеспечения. Программное обеспечение клиентов загружается и обновляется из центрального сервера. С экономической точки зрения это решение в отношении достаточно сложных баз данных стоит того, чтобы его рассмотрели другие.

21. В отличие от многих других стран планы зонирования и права отчуждения в коммунальных целях не заносятся в Кадастр. Конечно, пользователи должны иметь дистанционный доступ к этой информации, чтобы можно было реализовать концепцию универсального доступа к данным, необходимым для совершения сделок с землей. Принцип профильного министерства состоит в том, что каждый муниципалитет и собственник предприятия коммунального хозяйства создавали свои информационные ресурсы, причем с таким расчетом, чтобы эта информация была доступна в общенациональном портале наряду с земельными Реестром и Кадастром. Остается лишь ждать, насколько эта политика окажется эффективной. Автор полагает, что государству следует взять на себя инициативу, предпочтительно в деле создания стандартизованных национальных баз данных для планов зонирования и прав отчуждения в интересах предприятий коммунального хозяйства, которые были бы интегрированы в Кадастр или тесно связаны с ними.

3. Национальная инфраструктура пространственных данных (НИПД)

22. Национальные инфраструктуры пространственных данных (НИПД) будут играть важную роль в землепользовании и иметь большое значение для земельного рынка. Открыт для обсуждения вопрос, относятся ли земельный Реестр и Кадастр к пространственной инфраструктуре. Все зависит от определения; на практике пользователи должны иметь общий универсальный доступ к широкому ряду связанных с землей данных, включая данные земельных Реестра и Кадастра (национальная инфраструктура пространственных данных должна быть намного шире, чем инфраструктура, упомянутая в директиве Inspire).

23. Современная НИПД будет использовать сетевую технологию, облегчая объединение и сочетание данных из ряда источников информации, что называется "налету" и без какой-либо необходимости копировать данные в центральном хранилище.

24. Норвежская НИПД реализуется под названием "Norway digital". Она создана на основе добровольного соглашения между большим количеством поставщиков данных, хотя она официально еще не оформлена каким-либо нормативным актом. Выполнение Inspire может потребовать правовой поддержки. Право могло бы сыграть важную роль в определении национальной политики в области НИПД, однако следует понимать, что действия правовых положений в этой сфере достаточно ограничены, когда дело доходит до их выполнения.

25. В Норвегии, как и в других странах, развернулась жаркая полемика о стоимости географической информации. Основные данные, т.е. данные из Кадастра и крупномасштабных карт и аэрофотоснимки в ортографической проекции, не предоставляются пользователям бесплатно. Данные земельного Реестра пока еще не включены в "Norway digital". Отраслевые данные ведомств, в которых генерация данных не является основным профилем, в основном предоставляются бесплатно. Мы полагаем, что текущая ценовая политика соответствует директивам Европейского союза относительно доступа и использования открытой информации. Однако споры по этому вопросу будут, безусловно, продолжаться, а страны будут проводить различную политику.

26. "Norway digital" состоит из внутреннего "клуба" членом, которые являются поставщиками данных или крупными национальными пользователями, в частности такими, как полиция, министерство образования в части, касающейся школ и университетов. Пользователи, которые не являются поставщиками данных, должны выплачивать ежегодные членские взносы. Члены "клуба" имеют неограниченный доступ ко всем данным, содержащимся в этой инфраструктуре. Они также могут использовать данные на своих соответствующих страницах в Интернете в той мере, насколько это необходимо для выполнения их общих мандатов. Вне этой системы пользователи обслуживаются на коммерческой основе и в основном частными поставщиками данных, причем платежи за пользование данными перечисляются клубу. Все взносы и внешние доходы "наличностью" используются для расширения охвата и улучшения качества основных данных, которые до настоящего времени состояли из топографических данных и аэрофотоснимков в ортографической проекции. Предполагается, что упомянутое использование доходов в виде наличности будет продолжаться, а это означает, что производство топографических данных и ортофотоснимков будет развиваться быстрее, чем это было бы возможным в других случаях.
