



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

HBP/1999/2  
16 June 1999

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Совещание должностных лиц по землеустройству

РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО СОВРЕМЕННЫМ СИСТЕМАМ  
ВЕДЕНИЯ КАДАСТРОВ И РЕГИСТРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

Доклад, подготовленный делегацией Германии  
в сотрудничестве с секретариатом

Введение

1. Рабочее совещание по современным системам составления кадастров и регистрации земель проходило в Бонне (Германия) 11-12 марта 1999 года. Оно было организовано Управлением по топографии и картированию земли Северный Рейн - Вестфалия.
2. В рабочем совещании приняли участие представители следующих стран: Австрии, Албании, Армении, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Испании, Латвии, Литвы, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Российской Федерации, Румынии, Словении, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки, Финляндии, Хорватии, Чешской Республики, Швейцарии и Швеции. На рабочем совещании также присутствовали представители секретариата ЕЭК.
3. Рабочее совещание открыл начальник Отдела топографии и картографии министерства внутренних дел земли Северный Рейн - Вестфалия г-н Ф.В. Фегель.
4. С приветственным словом к участникам от лица рабочего комитета топографических управлений земель Федеративной Республики Германии обратился г-н Ф. Рокар.

5. Со вступительным словом о деятельности ЕЭК в области землеустройства выступила заместитель директора ЕЭК г-жа С. фон Швайнишен.
6. Председатель Совещания должностных лиц по землеустройству г-н Х. Онсруд сообщил о результатах его работы и текущей деятельности, в частности о программе рабочих совещаний и поездок экспертов.
7. Следующие участники были выбраны в качестве председателей и организаторов обсуждения: а) заседание I: председатель - г-н Х. Онсруд (Норвегия); руководители обсуждения - г-н В. Титсманн (Германия) и г-н Т. Богертс (Нидерланды); б) заседание II: председатель - г-н Дж. Манторп (Соединенное Королевство); руководители обсуждения - г-н Х. Брюггеманн (Германия) и г-н А. Оверчук (Российская Федерация); в) заседание III: председатель - г-н Х. Граефф (Германия); руководители обсуждения - г-жа Б. Липей (Словения) и г-н П. ван дер Молен (Нидерланды).
8. Следующие эксперты представили базовые доклады:
- а) заседание I: г-н К. Тёне (Германия), г-н П. Креуцер (Германия), г-н А. Дреес (Германия); г-н В. Кислов (Российская Федерация) и г-н В. Циммерманн (Германия);
- б) заседание II: г-н Е. Ягер (Германия); г-н Х. Брюггеманн; г-н Дж. Манторп; г-н Й. Уолтерс (Дания); г-н М. Турнер (Австрия) и г-н Г. Муггенхубер (Австрия);
- в) заседание III: г-н В. Ирсен (Германия); г-н В. Линдстрот (Германия); г-н К. Маттисек (Германия) и г-н П. ван дер Молен.
9. В пятницу, 12 марта, участники совещания посетили Управление топографии и картографии Северный Рейн - Вестфалия.

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### Заседание I: Преобразования в области приватизации и реорганизация недвижимости

10. Во многих странах, находящихся на переходном этапе, по-прежнему отмечается весьма скромный прогресс в области приватизации и восстановления прав собственности на землю, включая официальные судебные решения и регистрацию. Следует принять меры для ускорения этого процесса.

## 11. Рекомендации:

а) правительствам следует разработать и принять базовые стратегии для мер и проектов в области землеустройства, которые должны предусматривать четко установленные сроки и бюджеты. В этих стратегиях необходимо также определить приоритеты в отношении типов пользователей услугами по землеустройству, данных и регионов внутри стран. Следует использовать анализ эффективности затрат, хотя выгоды для общества от наличия четко налаженной системы землеустройства не всегда легко оценить в денежном выражении;

б) инвестиции в сферу землеустройства должны осуществляться с учетом конкретных пользователей. Правительствам следует отдавать предпочтение мерам, направленным на обеспечение частной собственности и прав владения, путем создания благоприятных условий для развития земельного рынка с помощью эффективной передачи земель (передачи собственности на недвижимость), земельной аренды и использования недвижимости в качестве дополнительного обеспечения (ипотека);

с) информационное содержание реестров следует на первом этапе ограничить данными, необходимыми для развития земельного рынка, что требует гибкого определения точности топографической съемки и картирования границ в соответствии с нуждами пользователей. Реестры и карты могут быть при необходимости уточнены на более позднем этапе;

д) во многих странах, находящихся на переходном этапе, частые изменения в законах о землеустройстве затрудняют прогресс в сфере приватизации и восстановления прав земельной собственности. Правительствам следует изучить возможность осуществления мер по стабилизации законодательства, с тем чтобы как минимум обеспечить выполнение первого этапа приватизации и восстановления прав собственности;

е) совместное владение недвижимостью, связанное с возвращением собственности наследникам бывших владельцев, вызывает значительные проблемы во многих странах. В этой связи, возможно, следует изучить возможность принятия законодательных мер по созданию первоначального земельного реестра, не содержащего полной регистрационной информации о всех владельцах;

ф) четкое определение объектов недвижимости, используемых в кадастрах и земельных реестрах, является необходимым предварительным условием для создания этих реестров и, в частности, для функционирования земельного рынка.

12. Во многих странах с переходной экономикой, намеревающихся вступить в Европейский союз, деятельность в области землеустройства была в значительной степени ориентирована на сельские районы, тогда как основная экономическая деятельность осуществляется главным образом в городских зонах и крупных городах. Причина этого заключается в требованиях ЕС в отношении данных по сельскохозяйственному сектору.

Кроме того, одним из важных факторов, способствующих развитию системы устойчивого землепользования, по мнению все большего числа специалистов, является предоставление прав собственности на землю мелким арендаторам.

13. Рекомендации:

а) в процессе определения приоритетов в области приватизации и регистрации недвижимости необходимо полностью учитывать потребности и проблемы городских зон;

б) в странах со значительной численностью сельского населения, возможно, будет целесообразным сосредоточить деятельность главным образом на внедрении реестров и кадастров сельских земель.

14. По-прежнему необходимо повышать эффективность координации проектов в области землеустройства.

15. Рекомендации:

а) странам, находящимся на переходном этапе, следует учредить соответствующие межминистерские комитеты или постоянные органы для обеспечения надлежащей политической ориентации на осуществление согласованных и четко скоординированных мер в области планирования и реализации землеустроительных проектов;

б) международным кредитным и донорским учреждениям следует принять меры по обеспечению более эффективной координации проектов, финансируемых различными учреждениями, организациями и компаниями;

с) Совещанию должностных лиц по землеустройству ЕЭК следует и далее приглашать представителей доноров и стран-получателей участвовать в работе совещаний, с тем чтобы они могли поделиться опытом и обсудить меры по улучшению координации.

16. Процесс профессиональной подготовки землеустроителей во многих странах с переходной экономикой по-прежнему в основном сосредоточен на методах геодезической съемки, картирования и других технических аспектах, однако для современного землеустройства требуются профессионалы со знанием правовых вопросов, системы землеустройства и управления в целом.

17. Рекомендации:

а) странам, находящимся на переходном этапе, следует рассмотреть вопрос о разработке учебных программ (также в рамках послевузовского обучения), охватывающих вопросы права, организации и управления;

b) подготовка кадров является важнейшим элементом проектов в области землеустройства, в частности, в странах, находящихся на переходном этапе, и она должна осуществляться предпочтительно до начала реализации проектов;

c) странам следует документировать и распространять информацию об успешных и неудачных проектах. Сопровождение должностных лиц по землеустройству могло бы играть важную роль в распространении такой информации.

18. Частный сектор может играть важную роль в землеустройстве, при этом следует развивать партнерские связи между государством и частным сектором. Общая тенденция в Европе свидетельствует о том, что частные топографы и частные топографические фирмы играют все большую роль в области землеустройства. В целях определения оптимального разделения функций и механизмов партнерства между государственным и частным секторами необходимо тщательно проанализировать роль государственных землеустроительных агентств. Было отмечено, что государственные организации обычно играют важную роль в ведении баз данных, однако функции по распространению данных и предоставлению услуг с добавленной стоимостью вполне могли бы осуществляться организациями частного сектора. Также сообщалось, что, например, в Германии имеющие лицензию частные топографические фирмы правомочны осуществлять государственные функции от имени правительства. Была также подчеркнута необходимость развития возможностей государственного сектора в области организации конкурентных торгов для привлечения внешних подрядчиков.

19. Рекомендации:

a) профессиональным ассоциациям должна отводиться важная роль в процессе разработки и внедрения норм, процедур обеспечения качества, а также систем и механизмов лицензирования отдельных топографов и компаний;

b) необходимо наладить сотрудничество между государственным и частным секторами в области разработки норм для геодезии, картографии и других соответствующих элементов в системе землеустройства.

Заседание II: Разработка современной системы ведения кадастра регистрации земель

20. Очевидно, что, какова бы ни была степень развития землеустройства в государствах – членах ЕЭК, новые технологии играют важнейшую роль в вопросах организации, технологических процессах, типах продуктов и обеспечении доступа заказчиков к информации. В четко отлаженных системах землеустройства, имеющихся в странах с рыночной экономикой, первоначальный перенос данных с бумажных документов (или из старых вычислительных систем) в современные системы является трудной задачей и требует значительных капиталовложений. В странах, находящихся на переходном этапе, в которых внедряются и создаются новые системы, новые технологии могли бы оказать значительную помощь в создании реестров земельных прав и кадастровых карт.

21. Каков бы ни был вклад технологии в совершенствование управления и повышение эффективности служб, наиболее важными элементами все же остаются целостность системы землеустройства, ее роль в укреплении государственного устройства и ее вклад в социальную стабильность и экономическое развитие.

22. Обмен информацией и установление связей между государственными учреждениями, которые ведут различные реестры, могут дать значительные выгоды. Огромным преимуществом для граждан и предприятий является возможность оперативного получения публичной информации о земельных ресурсах из единого источника. Современные сети телекоммуникации позволяют решить обе задачи путем сетевого объединения рассредоточенных баз данных и предоставления дистанционного доступа к информации, хранящейся в централизованных базах данных. Доступ через Интернет уже играет важную роль в облегчении доступа к земельной информации, и странам, разрабатывающим свои системы реестров, следует учитывать этот факт.

23. Для максимизации потенциала в области совершенствования управления и услуг в государствах-членах следует пересмотреть ряд вопросов с учетом успешных результатов и ограничений, которые уже выявлены в ходе проделанной работы или которых можно ожидать в будущем:

- a) важность передачи знаний между землеустроительными ведомствами в регионе ЕЭК;
- b) важность сотрудничества государств - членов ЕЭК в области внедрения новых технологий;
- c) ценность технических норм, в особенности установленных Европейским комитетом по стандартизации (ЕКС) и Международной организацией по стандартизации (ИСО);
- d) важность учета правовых последствий внедрения новых технологий в целях обеспечения оптимальных выгод от технического прогресса в сфере землеустройства;
- e) возможность применения современной технологии для объединения различных баз данных в целях оказания комплексных услуг конечным пользователям;
- f) необходимость создания и ведения последовательных метаданных о земельной информации, хранящейся в различных базах данных и в различных ведомствах;
- g) потенциальное воздействие "зеленой книги" Европейской комиссии на доступ к публичным данным, которое может ограничить доступ к частной информации.

24. Рекомендации:

а) Совещание должностных лиц по землеустройству могло бы осуществить исследования по следующим направлениям:

- i) воздействие новой технологии на регистрацию земель и разработку кадастров;
- ii) необходимость и возможности стандартизации в области землеустройства;
- iii) доступ к информации, включая уточнение воздействия "зеленой книги" ЕК;
- iv) возможности применения сети Интернет для целей земельных реестров и кадастров;
- v) роль частных партнеров в оказании помощи в работе землеустроительных учреждений;

б) Совещанию следует разместить информацию о стандартах в области землеустройства на своем сайте в Интернете.

Заседание III: Современные топографические технологии и методы составления кадастров недвижимости

25. Точной и недорогой технологией для геодезической съемки и создания географических информационных систем (ГИС) является глобальная локализационная система (ГЛС). В ряде стран для создания кадастровых карт, в особенности сельских районов, используются методы фотограмметрии и плановой аэросъемки, однако также сообщалось, что эти методы с успехом применялись для решения специальных задач в городских зонах.

26. Рекомендации:

а) выбор методов топографической съемки с точки зрения их геодезической точности должен основываться на потребностях пользователей и на экономических соображениях с учетом требований по дальнейшему обслуживанию;

б) ГЛС считается недорогостоящим, точным и оперативным методом, в частности для ведения кадастровых карт и создания опорных точек для традиционной съемки;

с) ГЛС позволяет значительно сократить потребность в постоянных опорных точках и, следовательно, существенно снизить расходы;

d) для массового кадастрового картирования, а также для целей приватизации и восстановления прав собственности в странах, находящихся на переходном этапе, в качестве наиболее оптимального метода на первом этапе рекомендуется использовать фотограмметрическое картирование и, в частности, плановую аэросъемку без наземной съемки.

-----