



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

HBP/2000/5
HBP/WP.7/2000/1
19 July 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

(Шестьдесят первая сессия, 18-20 сентября 2000 года)

Рабочая группа по землеустройству

РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ОТНОШЕНИЯМ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВУНЫМ
И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ В ОБЛАСТИ СОЗДАНИЯ СИСТЕМ
РЕГИСТРАЦИИ ЗЕМЛИ

Доклад, подготовленный делегацией Албании в сотрудничестве
с секретариатом

Введение

1. Рабочее совещание по отношениям между государственным и частным секторами в области создания систем регистрации земли состоялось в Тиране 30 марта – 1 апреля 2000 года. Оно было организовано Системой регистрации недвижимой собственности Албании при содействии Агентства Соединенных Штатов по международному развитию (ЮСЭЙД) и программой Европейского союза PHARE в Албании.
2. В работе Совещания приняли участие представители следующих стран: Австрии, Албании, Армении, бывшей югославской Республики Македонии, Венгрии, Германии, Греции, Грузии, Дании, Испании, Канады, Латвии, Нидерландов, Норвегии, Республики

Молдовы, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Финляндии, Франции, Чешской Республики, Швейцарии и Швеции. В Совещании также принял участие представитель секретариата ЕЭК.

3. Рабочее совещание было открыто главным регистратором Албании г-ном А. ДУБАЛИ. Он сообщил участникам об осуществлении плана развития рынка земли в Албании.
4. На официальном открытии Совещания премьер-министр Албании г-н И. МЕТА подчеркнул важнейшую роль, которую землеустройство играет в создании рынков земли и в национальной экономике как таковой. Он выразил свою признательность ЕЭК и ее Рабочей группе по землеустройству за работу, проведенную по вопросам землеустройства. Он подчеркнул важность Рабочего совещания для развития и создания эффективной системы регистрации земли в Албании. Была упомянута связь, существующая между недвижимой собственностью и правами человека.
5. Директор ЮСЭЙД г-н Х. СУМКА сообщил о работе в области землеустройства в Албании, финансируемой ЮСЭЙД. Он подчеркнул важность эффективной регистрации земли для успешного перехода к рыночной экономике, обеспечения социальной стабильности, борьбы с коррупцией и развития демократии.
6. Председатель Рабочей группы по землеустройству г-жа Б. ЛИПЕЙ и секретарь г-н Г. ВИНОГРАДОВ сообщили о деятельности Рабочей группы, уделив особое внимание рынкам земли и гарантированию прав собственности. Было подчеркнуто активное участие делегации Албании в этой работе.
7. Были рассмотрены следующие вопросы.

Общая информация о плане действий по развитию рынка земли в Албании

Председатель: г-н А. ДУБАЛИ (Албания); докладчики г-н Н. ВАТА (Албания) и г-н А. ДУБАЛИ (Албания); после этого заседания состоялись технические посещения Центрального управления по недвижимой собственности и поездка, посвященная вопросам развития городов.

Тема I: Связь между государственным и частным секторами в области разработки информации для регистрации земли

Председатель: г-н Я. ВОЛТЕРС (Дания); докладчики г-н С. ЛАМАНИ и г-н П. ХАРАСАНИ (Албания); докладчик от частного сектора г-н Л. БАША (Албания).
Председатели четырех дискуссионных групп: г-н Я. ВОЛТЕРС; г-жа Б. ЛИПЕЙ (Словения); г-н П. ван дер МОЛЕН (Нидерланды) и г-н П. ХАРАСАНИ.

Тема II: Роль государственного и частного секторов в разработке новых технологий для систем регистрации земли

Председатель: г-н Х. ОНСРУД (Норвегия); докладчик г-н Е. ЛЕКА (Албания); докладчик от частного сектора г-н М. РАКО (Албания).
Председатели четырех дискуссионных групп: г-н Г. МУГГЕНХУБЕР (Австрия); г-н Ж. БАДЕКАС (Греция); г-н Х. ОНСРУД (Норвегия) и г-н С. ЛАМАНИ.

Тема III: Доступ государственных и частных учреждений к информации, содержащейся в системах регистрации земли

Председатель: г-н Дж. МАНТОРП (Соединенное Королевство); докладчик г-н Д. СТЭНФИЛД (Соединенные Штаты); докладчик от частного сектора г-н А. ДЕРВИШИ (Албания).
Председатели четырех дискуссионных групп: г-н Я. ВАЛИС (Словакия); г-н Дж. МАНТОРП, г-н Ф. де ла ПУЭНТЕ (Испания) и г-н Б. КОМО (Албания).

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Тема I: Связи между государственным и частным секторами в области разработки информации для регистрации земли

Институциональные и правовые реформы

8. Участники отметили, что для того, чтобы стать эффективным покупателем, государственному сектору важно провести институциональные и правовые реформы. Государственный сектор должен уделять внимание вопросам качества. Он должен конкретно указать, какие ему требуются продукты и услуги и создать механизм контроля качества и эффективности.

9. Для повышения профессионального уровня частному сектору рекомендуется создавать профессиональные ассоциации, которым следует сотрудничать с другими национальными и международными организациями, занимающимися вопросами землеустройства.

Основные типы контрактов и тендеров, контроль качества и разумная прибыль для частных компаний

10. В целом существуют два вида контрактов: контракты с жестко оговоренными условиями и "нефиксированные" контракты. Предпочтение отдается "нефиксированным" контрактам. Важными элементами также является предварительная квалификация, разработка моделей и постоянный контроль качества. Во многих случаях может оказаться целесообразнее использовать значительное число мелких контрактов вместо нескольких крупных.

11. Для обеспечения контроля качества рекомендуются следующие элементы:

- базовая стандартизация: ИСО 9001 и ЕКС 287;
- строго оговоренные технические спецификации и надлежащим образом составленные контракты;
- контроль за ходом выполнения работ;
- конечная проверка продукта клиентом (внутренняя или внешняя) – с помощью автоматизированных и ручных методов;

- конкуренция как движущая сила;
- устранение ошибок подрядчиком за свой счет в разумные сроки;
- страхование от ущерба, нанесенного в ходе работ третьим сторонам.

12. В целях обеспечения разумных прибылей для частных компаний:

- рынок должен быть открыт для более широкой конкуренции и более многочисленных предложений;
- клиент должен знать о процедурах и смете расходов;
- требуется установить сопоставимый уровень цен на основе внутренних или иностранных источников;
- государство должно стимулировать частный сектор; и
- частные профессиональные ассоциации должны обеспечивать профессиональную поддержку, обучение и подготовку специалистов, а также добросовестное, этическое и профессиональное поведение.

Профессиональное лицензирование

13. Лицензирование коммерческих компаний, как таковое, не требуется, поскольку отношение между заказчиком и подрядчиком носит частный характер: необходимые требования устанавливаются самими сторонами.

14. Некоторые компании создают свои собственные системы лицензий, которые выдаются головной организацией. Это саморегулирующаяся система направлена на предоставление информации потребителю о профессиональном уровне и потенциале компании. Еще одним видом свидетельства профессионального уровня является сертификация ИСО, которая может проводиться независимым аудитором, контролирующим описание процесса, его осуществление и соответствие требованиям клиента.

15. Лицензия того или иного специалиста (например, землемера) носит иной характер. С одной стороны, она также может являться свидетельством профессионального уровня и возможностей, а с другой – во многих странах, помимо этого, лицензия определяет определенную правовую компетенцию (установление законных границ, разрешение земельных споров и т.д.). Лицензирование позволяет лучше защищать интересы потребителей, поскольку лицензии являются свидетельством профессионального уровня и надежности. Лицензии выдаются государством или уполномоченной на это государством профессиональной ассоциацией.

16. Для защиты интересов потребителей рекомендуется создать систему лицензирования. Требования и правовой статус лицензии должны быть полностью прозрачными. Лицензии должны выдаваться только в том случае, если заявитель удовлетворяет конкретным требованиям. Лицензии не должны быть предметом продажи. Правительствам следует избегать создания частных монополий. Частные компании должны участвовать в конкуренции для обеспечения надлежащих и недорогостоящих услуг.

Конкуренция между государственными учреждениями и частными компаниями

17. Конкуренция между государственным и частным сектором является нежелательной, и ее по мере возможности следует избегать: конкуренция должна быть справедливой, однако в случае конкуренции государственный сектор не может всегда гарантировать справедливости. В условиях конкуренции государственные учреждения должны проверяться или контролироваться.

18. Основная задача и обязанность государственного сектора заключается в контроле за развитием общества и невмешательстве в оперативную деятельность. Возможности государственного сектора должны использоваться для управления и контроля за деятельностью государственной администрации и для максимально возможного привлечения частного сектора к оперативной деятельности.

Роль государственных учреждений

19. Для частного сектора преимущества сотрудничества с государственным сектором заключаются в следующем: расширение возможностей для получения прибылей от капиталовложений; эффективное использование передовых технологий и оборудования на других рынках; улучшение соотношения затраты-эффективности; увеличение числа стимулов для технологических нововведений в связи с конкуренцией; и расширение возможностей для создания совместных предприятий с иностранными компаниями.

20. Для государственного сектора к числу преимуществ сотрудничества с частным сектором относятся: заключение более выгодных контрактов с частным сектором; повышение гибкости при определении целей и расходов, наращивание потенциала, необходимого для достижения целей; повышение уровня информированности и углубления понимания своей собственной деятельности и ее результатов; и предупреждение возникновения кадровых проблем.

21. Государственному сектору следует создать некоторые элементы: правовую основу, гарантирующую отношения между заказчиком и подрядчиком; осуществление этих законов; независимые проверки; четкое распределение ответственности и обязанностей; и надлежащую систему обеспечения качества. Задачи и обязанности правительства в области собственности и картографической информации зависят от соответствующей правовой основы.

22. Вопросы правового характера и воздействия должны относиться только к государственному сектору, а все технические проблемы должны решаться частным сектором. Исключение может быть предусмотрено для независимого специалиста (например, землемера), который уполномочивается государством (или от имени государства профессиональной ассоциацией) действовать от имени правительства.

Мнения албанских экспертов о положении в Албании

23. Следует децентрализовать процесс сбора информации и соответствующие службы. Некоторые государственные функции следует передать частным фирмам соответствующих районов (например, оцифровывание, ввод данных и работа с регистром недвижимости Kartela должны осуществляться в районах без перевода из районов в Тирану и обратно). Контракты с частными компаниями характеризуются многими преимуществами; фиксированные цены и недостаточная гибкость делают государственные учреждения неконкурентоспособными в области удовлетворения конкретных интересов и потребностей.

24. Контроль за качеством можно было бы сделать более эффективным путем активизации сотрудничества между районными регистраторами и координаторами. Необходимо укрепить группу контроля при Управлении по осуществлению проектов и рассмотреть вопрос о создании независимой инспекции.

25. Необходимо повысить уровень информированности о системе регистрации в районах, увеличить численность персонала регистрационного управления и организационно оформить отношения с другими учреждениями на основе правительственных постановлений и законов с учетом существующих трудностей в области сбора документации по недвижимой собственности.

В. Тема II: Роль государственного и частного секторов в разработке новых технологий для систем регистрации земли

26. Создавая свою систему регистрации земли, албанские власти применяют подход, не предусматривающий использование сложных технологий, например, карты и буквенно-цифровые регистры первоначально составляются в бумажной форме. Этот подход представляется довольно эффективным.

27. В то же время в государственных регистрационных управлениях постепенно расширяется использование современных компьютеров, баз данных, географических информационных систем (ГИС) и методов обследования, при этом такой поэтапный подход дает хорошие результаты.

28. В Албании быстро растет число частных землемерных компаний, которые предоставляют услуги на основе современной технологии, такой, как глобальные локализационные системы (ГЛС) и цифровые методы картографирования. Развитию таких компаний первоначально способствовало предоставление современного оборудования государством на благоприятных условиях.

29. Что касается геодезической точности, то Албания решила составить индексную карту с использованием различных методов съемки и картографирования, не требующих максимальной геодезической точности. Эта практика способствует развитию рынка земли в Албании.

30. В различных странах существуют разные традиции в области требований к геодезической точности при кадастровой съемке и картографировании, однако это не оказывает заметного влияния на функционирование рынка земли. Более важной по сравнению с геодезической точностью представляется полная и своевременная информация.

31. При составлении первых регистров несколько стран с переходной экономикой были вынуждены пересмотреть свой подход к подробной полевой съемке и в конечном счете перейти к индексным картам, составляемым на основе фотограмметрии и других менее

дорогостоящих методов. Точная полевая съемка всех угловых точек ведет к существенному увеличению расходов по сравнению с менее точными индексными картами.

32. Если развивающийся рынок земли довольно хорошо обслуживается с помощью индексных карт, то вопрос о качестве правовой информации является гораздо более важным. Настоятельно необходимо, чтобы рынок мог в полной мере доверять информацию, касающуюся собственности и других законных прав на землю, и чтобы пробелы в этой области компенсировались системой государственных гарантий.

33. При составлении кадастров успешно используется цифровая фотограмметрия, в частности ортофотосъемка, ГЛС и даже изображения, получаемые с помощью спутников. Вместе с тем странам с переходной экономикой следует уделить особое внимание применению соответствующих технологий, которые не всегда могут оказываться самыми передовыми. Правительствам следует сосредоточить свои усилия на разработке стандартов в области качества данных, форматов и т.д., но не оговаривая при этом конкретных методов или инструментов, которые должны использоваться.

34. При разработке национальных стандартов в области съемки правительства должны обеспечить применение экономически эффективных методов и технологий в целях землеустройства, таких, как фотограмметрия, ортофотосъемка и ГЛС.

35. Национальные стандарты следует разрабатывать в тесном сотрудничестве с частным и государственным секторами.

С. Тема III: Доступ государственных и частных учреждений к информации, используемой в системах регистрации земли

36. Сбор информации оправдывается одной важной причиной: он должен облегчить процесс принятия решения для граждан, предприятий и правительства. Центральный вопрос заключается в том, насколько доступной должна быть информация, используемая для регистрации земли и в кадастрах? Следует ли обеспечить неограниченный доступ ко всему объему информации или его следует ограничить конкретными запросами?

Открытый или ограниченный доступ к земельной информации

37. Согласно недавнему исследованию, проведенному в 36 государствах – членах ЕЭК, в 72% стран предусматривается платный доступ к полной информации, содержащейся в земельном регистре (kartela) и земельном кадастре. Только в 6% случаев было указано, что к такой информации предусмотрен частичный доступ, а в остальных случаях доступ обычно разрешается с разрешения владельца собственности или регистратора. По общему мнению, желательным представляется открытый доступ к информации.

38. По одному из вариантов к информации, относящейся к зарегистрированной собственности, должен иметь доступ только собственник или лица, уполномоченные собственником. В основе этого подхода лежит мнение о том, что эти вопросы носят частный характер, объясняемый частным контрактом, и не должны затрагивать каких-либо иных лиц. Государство должно уважать конфиденциальность, за исключением немногочисленных изъятий из законодательства, например, при решении вопросов национальной безопасности или правоприменения.

39. Согласно другому подходу, информация о земле должна быть доступна для всех. На транспарентном рынке каждый может получить информацию о собственности на землю и все соответствующие фактические данные. Этот вариант отражает принцип, согласно которому земля служит на благо всем, и при одновременном поощрении частной собственности на землю коллективный контроль за ней осуществляет все общество в целом. Транспарентность препятствует злоупотреблениям и содействует развитию рынка земли.

40. Между этими двумя крайними точками зрения существует много вариантов, касающихся конфиденциальности или открытости. Например, земельный регистр может быть доступен только для конкретной группы лиц, таких, как уполномоченные государственные должностные лица, сотрудники правоохранительных органов или юристы. Согласно другому варианту, открытыми могут быть только определенные части земельного регистра. В некоторых случаях, например, информация о цене приобретения собственности может рассматриваться как конфиденциальная, в то время как в других – как открытая.

41. Опыт показывает, что в тех странах, в которых информация носит открытый характер, никаких трудностей или проблем в связи с этим не возникает. Информация о собственности, других земельных правах, цене и оценке в целом воспринимается как

открытая. Однако в тех странах, в которых земельная информация традиционно носит закрытый характер, высказывается озабоченность в связи с внесением изменений в сторону повышения открытости, которая представляется неизбежной и понятной.

42. В большинстве стран доступ к земельной информации ограничивается землей и недвижимостью и исключает запросы информации об участке, принадлежащем конкретному лицу. Хотя в некоторых странах обеспечен полный доступ, признается, что в случае открытия доступа к информации о гражданах может быть нарушено право на тайну личной жизни.

43. Страны с ограниченным доступом к земельной информации должны изучить механизм, существующий в странах, практикующих открытый доступ к земельной информации, с тем чтобы пересмотреть свои собственные внутренние системы. Правительствам следует уделить внимание защите личных данных и европейскому законодательству по этому вопросу.

Установление цен на земельную информацию

44. Необходимо установить фиксированную цену отдельного запроса на земельную информацию, отражающую ее фактическую стоимость. Одна и та же цена должна применяться для всех запросов, независимо от того, поступают ли они от граждан, предприятий или государственных органов. Могут применяться дифференцированные ставки в зависимости от вида запрашиваемой земельной информации (например, устная информация, фотокопии документов, доступ к электронной информации в режиме "он-лайн" и т.д.). В странах, системы которых находятся в процессе формирования, следует сохранять максимально низкие цены для стимулирования более широкого участия в операциях на рынке земли. В тех странах, правительства которых в настоящее время предпринимают существенные усилия для построения системы регистрации земли и кадастров, представляется нецелесообразным устанавливать цены, покрывающие издержки. В странах, в которых разработаны системы электронного доступа к информации, цены на нее могут быть снижены в связи с более низкими производственными затратами.

Партнерские связи между государственным и частным секторами

45. В рамках действующего законодательства организации, занимающиеся вопросами регистрации земли и кадастров, должны устанавливать партнерские связи с частным сектором, для облегчения доступа к точной, своевременной и недорогостоящей земельной

информации. Компьютеризация информации, содержащейся в земельных регистрах, расширяет возможности привлечения частного сектора и улучшения информационных услуг.

46. Добавление в земельный регистр новой или исправленной информации, например, относящейся к новым собственникам, как правило, должно осуществляться ответственной государственной организацией. Однако задачи по ведению компьютеризированной базы данных, созданию информационных сетей и сбыту земельной информации для удовлетворения потребностей пользователей могут быть возложены на частный сектор. Важно, чтобы государственные учреждения имели опыт в области заключения и контроля за осуществлением контрактов с частным сектором.

Географическая информационная структура

47. В ряде стран признается необходимость координации деятельности, связанной с географической информацией. Этот подход поощряется правительствами, однако основные инициативы по координации действий в большинстве случаев выдвигаются специалистами и международными экспертами и техническими органами.

48. Правительство через соответствующий орган должно стимулировать такую координацию. Следует обеспечить, чтобы взаимодействие между государственными органами и профессиональными учреждениями на национальном и региональном уровне позволяло избегать дублирования работы и чтобы соответствующая страна принимала отвечающие требованиям и утвержденные международные стандарты. Особенно важно, например, обеспечить, чтобы системы информации о собственности были единообразными и позволяли получать земельную информацию в других странах.

Обмен информацией

49. Признается важность обмена информацией, а также необходимость предотвращения двойного учета.

50. Организации, ведущие учет земельных ресурсов, должны изучить возможности совершенствования своих операций на основе обмена информацией и координации услуг по предоставлению пользователям земельной информации. Цель должна заключаться в сокращении расходов и улучшении услуг, предоставляемых общественности, с тем чтобы пользователи могли получить доступ ко всей открытой земельной информации в централизованном порядке.

51. Для решения этих задач странам необходимо создать национальный координационный совет с участием представителей всех организаций, располагающих открытой земельной информацией.

Информирование потребителей

52. Органы, отвечающие за развитие государственных служб, должны располагать информацией о потребностях и ожиданиях потребителей. В рамках существующего законодательства, общество должно получать социально-экономические выгоды от эффективных и учитывающих потребности пользователей услуг. Повышению уровня информированности в этой области будут способствовать опросы пользователей и регулярная проверка качества предоставляемых услуг.

53. Организациям, отвечающим за регистрацию земли и ведение кадастров, следует создать соответствующую систему для обеспечения такой информации о пользователях и для разработки и приведения в соответствие с потребностями пользователей целей в области предоставления услуг.

Злоупотребление служебным положением со стороны государственных служащих

54. Крайне важно исключить любые злоупотребления со стороны государственных служащих при исполнении ими служебных обязанностей. От этого зависит доверие граждан к системе регистрации земли и кадастров.

55. Необходимо создать систему жесткого контроля для предотвращения злоупотреблений и, в случае допущения подобных злоупотреблений, для их быстрого раскрытия и расследования. Новые сотрудники перед началом работы должны проходить проверку. В финансовой сфере следует разделить контроль за ценами и расходами. Рекомендуется предусмотреть независимую ревизию, позволяющую принимать открытые и своевременные меры для недопущения любого злоупотребления. Для обеспечения соответствия самым высоким нормам поведения также важно проводить регулярный контроль за исполнением служебных обязанностей.

Законодательство в области защиты авторских прав и конфиденциальности

56. Участники признали сложность вопросов, связанных с авторскими правами и конфиденциальностью. Эти вопросы имеют особое значение в связи с повышением важности интеллектуальной собственности и ценности земельной информации. Рабочее совещание согласилось с мнением о том, что международным органам следует продолжить активную работу по созданию международного механизма для разработки мировых стандартов, протоколов и рекомендаций, относящихся к законодательству по защите авторских прав и конфиденциальности в области земельной информации.
