



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

HBP/2001/1  
HBP/WP.7/2001/1

25 January 2001

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Рабочая группа по управлению земельными ресурсами

РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ЗАЩИТНЫХ МЕХАНИЗМОВ  
В ПРОЦЕССЕ СОЗДАНИЯ РЫНКОВ НЕДВИЖИМОСТИ: ЗАЩИТА ПРАВ

Доклад, подготовленный делегацией Испании в сотрудничестве с секретариатом

Введение

1. Рабочее совещание по использованию защитных механизмов в процессе создания рынков недвижимости состоялось 28-29 сентября 2000 года в Мадриде. Оно было организовано министерством юстиции Испании и Управлением земельных кадастров Испании.
2. В работе совещания участвовали представители следующих стран: Австрии, Албании, Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македонии, Венгрии, Германии, Грузии, Дании, Исландии, Испании, Канады, Латвии, Литвы, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Республики Молдова, Румынии, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Украины, Финляндии, Франции, Чешской Республики, Швейцарии и Швеции. На рабочем совещании присутствовал также представитель Секретариата ЕЭК.

3. Рабочее совещание было открыто генеральным директором Управления земельных кадастров Испании г-жой А. Лопес-Монис. Она приветствовала участников совещания от имени министра юстиции. Она подчеркнула важное значение систем регистрации земли для обеспечения эффективности функционирования рынка недвижимости и защиты прав собственности и отметила, что земельные кадастры должны играть более значительную роль в процессе устойчивого городского развития.

4. Официально открывая рабочее совещание, начальник Управления земельных кадастров Испании г-н А. Пау Педрон рассказал об организации и структуре системы регистрации земли и сопутствующих служб Испании. Он подчеркнул необходимость обеспечения гибкости этой системы с целью удовлетворения потребностей частных лиц и различных секторов экономики, а также процесса землепользования и городского развития.

5. Председатель Рабочей группы по управлению земельными ресурсами ЕЭК г-жа Б. Липей и секретарь группы г-н Г. Виноградов сообщили о деятельности Рабочей группы, особо остановившись на вопросах регистрации земли и устойчивого городского развития. В этом контексте было указано, что на своем совещании, состоявшемся в сентябре 2000 года, Комитет по населенным пунктам ЕЭК утвердил Стратегию в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке.

6. В качестве Председателей были избраны следующие участники: г-н П. Ван Дер Молен (Нидерланды) по сессионному заседанию I (юридическая защита на рынках недвижимости) и г-жа Б. Липей (Словения) по сессионному заседанию II (застройка земельных участков и земельные кадастры).

7. Были обсуждены следующие темы:

- а) Сессионное заседание I-1: Проблемы создания механизмов юридической защиты на рынках недвижимости

Руководитель обсуждения: г-н Ф. Де Ла Пуэнте (Испания); докладчики: г-н Б. Кьельсон (Швеция); г-н Й. Вольтерс (Дания); г-н Баяс (Румыния); г-н Х.С. Родригес Санчес (Испания); г-н Э. Депейр (Франция);

b) Сессионное заседание I-2: Создание эффективной системы юридической защиты недвижимости

Руководитель обсуждения: г-н Ф. Де Ла Пуэнте (Испания); докладчики: г-н Х. Ауэр (Австрия); г-н Л.М. Кабельо Де Лос Кобос (Испания); г-н Ф. Мендес Гонсалес (Испания);

c) Сессионное заседание II-1: Процесс застройки земельных участков и законодательство в области регистрации земли

Руководитель обсуждения: г-н Х.С. Родригес Санчес; докладчики: г-жа М. Лаха (Албания); г-н Р. Арнаис Эгурен (Испания); г-н Ф. Аседо-Рико Эннингс (Испания);

d) Сессионное заседание II-2: Регистрация прав собственности в процессе застройки земельных участков

Руководитель обсуждения: г-н Х.С. Родригес Санчес; докладчики: г-н В. Огородников (Российская Федерация); г-н Л. Мендоса (Португалия).

8. Г-н Дж. Мэнторп (Соединенное Королевство) представил итоги исследования ЕЭК по вопросам законодательства в области регистрации земли.

9. Было организовано Управление земельных кадастров Мадрида и индексной службы Мадрида в целях ознакомления с их работой.

## I. ОСНОВНЫЕ ОБСУЖДАВШИЕСЯ ВОПРОСЫ

### A. Юридическая защита на рынках недвижимости

10. Основная задача финансовой системы заключается в содействии сбалансированному развитию экономики. В ее рамках основное место занимают кредиты и залоговые, при этом кредиты являются одним из главных элементов этого процесса развития, и их значимость в большой степени определяется гарантиями, предлагаемыми кредиторам. Независимо от типа используемых гарантий, надежность легальной торговли основывается на достоверности информации, имеющейся в распоряжении у договаривающихся сторон. Это требование всегда будет оставаться несовершенным до тех пор, пока такая информация предоставляется самими сторонами. В большей степени достижению поставленных целей способствовала бы такая организация деятельности,

которая предусматривала бы регистрацию полезной информации в государственном реестре, создаваемом нейтральным и беспристрастным органом.

11. Важнейшая задача, стоящая перед национальной системой регистрации земли, заключается в гарантии прав частных лиц на конкретную собственность и, тем самым, в гарантии права владельца на использование собственности или передачу его права, частично или полностью, другим лицам. Несмотря на наличие различных систем регистрации земли или установления границ, с помощью юридических процедур регистрации земли невозможно в полной мере гарантировать установление границ между соседями. В зависимости от страны этот вопрос в той или иной степени решается путем проведения переговоров между соседями и на основе постановления, выносимого уполномоченными на то лицами или судом.

12. На фоне четких указаний относительно определения границ, содержащихся в земельном кадастре/реестре, для урегулирования разногласий между соседями по поводу установления их общей границы требуется использовать правовой механизм, предназначенный для разрешения любых проблем, связанных с отклонением от установленных правил. Кроме того, несмотря на наличие системы регистрации земли или системы установления границ, отсутствуют какие-либо государственные гарантии относительно определения границ. Поэтому перед политиками и специалистами стоит задача создать необходимые условия для разработки оперативных и надежных методов, не связанных с большими затратами, с целью урегулирования споров по поводу существующих границ в контексте общей системы регистрации земли.

13. В целом существуют три типа систем регистрации земли. Во-первых, используются системы регистрации правового титула, регулирующие вопросы передачи права собственности на недвижимость. Такие системы предназначены только для получения требуемой информации; они не имеют каких-либо особенностей, характерных для юридических систем, и их единственная функция заключается в экономии расходов компаний по страхованию против дефектов правового титула. Во-вторых, существуют системы регистрации юридических документов на недвижимость, в рамках которых зарегистрированные юридические документы занимают преимущественное положение в сравнении с незарегистрированными актами, однако они, вместе с тем, не могут гарантировать законных прав владельца собственности. В-третьих, существуют реестры правовых титулов, основная особенность которых заключается в официальном подтверждении зарегистрированного титула.

14. Земельные кадастры защищают интересы владельцев недвижимости, а также тех, кто может иметь законные притязания на землю. Они обеспечивают эффективное функционирование системы гражданского общества, в рамках которого основным источником личного, корпоративного или государственного богатства являются земля и собственность. Система регистрации земли имеет жизненно важное значение для рациональной организации землепользования (сельское хозяйство, охрана окружающей среды и городское развитие).

#### **В. Застройка земельных участков и земельные кадастры**

15. Во всех случаях трактовка таких сложных правовых положений, как положения о процессе землепользования (городское развитие) и земельных кадастрах, которые являются основным механизмом для защиты прав на недвижимость, связана с большими трудностями. Городское развитие - это междисциплинарный процесс, который должен осуществляться в четко определенных правовых рамках. С одной стороны, процесс изменения системы землепользования и ведения строительных работ должен осуществляться на основе процедур выдачи государственных разрешений. С другой стороны, новые строительные площадки и сооружения, возникающие в результате этих изменений, становятся элементами рынка недвижимого имущества; это означает, что ведущаяся на правовой основе торговля этими объектами охватывается режимом частного права и его механизмами защиты прав на недвижимость.

16. В любом случае местные и региональные органы власти должны осуществлять контроль за ходом всего процесса изменения структур землепользования. Одна из важных функций таких мер по осуществлению контроля заключается в предотвращении незаконных изменений в процессе землепользования и строительства. Эффективная политика в области застройки земельных участков и процедуры наблюдения за этим процессом имеют такое же важное значение, как и адекватные нормы в сфере освоения территорий, поскольку в противном случае во многих случаях закон будет нарушаться.

17. Разработка правовых положений о недвижимом имуществе в странах, находящихся на переходном этапе, необходима для упрочения прав на эту недвижимость и обеспечения их законного и транспарентного использования. Во многих этих странах положение усложняется в результате массовой миграции населения из сельских в городские районы. Эта миграция сопровождается занятием сельскохозяйственных земель в пригородных зонах крупных городов и последующим использованием этих земель в целях незаконного строительства жилья.

18. Во многих странах эти районы характеризуются следующими особенностями:

- a) крайне низкий уровень экономической активности: в этих районах функционирует лишь несколько предприятий, большинство из которых являются убыточными;
- b) отсутствие земель, пригодных для земледелия и скотоводства;
- c) изоляция этих районов в результате недостаточной степени развития инфраструктуры и высокого уровня транспортных издержек;
- d) отсутствие социальной инфраструктуры и высокий уровень безработицы.

19. Существуют два типа несанкционированного строительства: строительство на участке земли, принадлежащем самому застройщику, и строительство на государственной земле. В первом случае широкое распространение получила практика признания права на несанкционированное строительство - как в правовом, так и в административном плане - путем последующего официального утверждения строительной лицензии и предоставления разрешения использовать эти здания. Несмотря на то, что в гражданском законодательстве конкретно оговариваются лишь вопросы, касающиеся правовых основ такой практики, во многих странах признание этих прав фактически осуществляется с помощью административных процедур. В Российской Федерации, например, использование более 90% всех объектов, построенных без получения соответствующего разрешения, стало возможным через административные каналы. Правовые процедуры применяются только тогда, когда местные органы власти отказываются признать возможность использовать здания, построенные без соответствующего разрешения, и в этих случаях соответствующие вопросы урегулируются судами, выносящими постановления, как правило, в пользу застройщиков.

## II. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### A. Юридическая защита на рынках недвижимости

20. Собственность на имущество и другие вещные права связаны с необходимостью регламентировать порядок использования людьми материальных объектов, особенно в рамках отношений с третьей стороной. Тем не менее, именно на основании законодательных положений устанавливаются права и принимаются решения об их содержании, сфере охвата и воздействии. Именно законодательство каждой страны определяет то, какие права и в какой степени могут осуществляться и обеспечиваться

защитой. Земельный кадастр представляет собой высшую форму защиты, которую ряд законов могут предоставить лицам, обладающим правами на недвижимость, и, подобно защищаемым им правам, он является продуктом нормотворчества. **Земельный кадастр - это документ, подготовленный на основе свода действующих правовых норм в связи с необходимостью решения проблем неопределенности, существующих в области обмена недвижимостью.**

21. В отличие от прав, материальные объекты и связанные с ними физические факторы существуют сами по себе без необходимости делать какие-либо юридические заявления об этом. Материальные объекты - это то, что они представляют собой, независимо от того, признает ли закон факт их существования. Закон просто регламентирует последствия их существования. Это радикальное различие между правами и материальными объектами предусматривает различный правовой режим их рассмотрения. Для существования и защиты какого-либо права достаточно того, чтобы в законодательстве подтверждался факт его существования и указывалась степень его защиты в соответствии с законом. Однако на основании правовых норм не может выноситься постановление о существовании несуществующего объекта или приписываться ему составляющие его сущность характеристики, отличающиеся от реальных. В законе может определяться степень защиты для описания характеристик собственности в кадастре, с тем чтобы покупатели могли полагаться на описание характеристик собственности, однако для обеспечения жизнестойкости такой защиты компетентные эксперты должны оценивать положения на месте, для чего требуются время и деньги. **Поэтому необходимо создать прочные юридические основы для рынков земли и земельных кадастров.**

22. Поскольку права являются продуктом нормотворчества, именно закон будет определять степень защиты их существования и содержания. Необходимость их защиты является в конечном итоге политическим решением. Система регистрации земли обеспечивает наибольшую степень защиты прав путем предоставления доступа всех лиц к информации о наличии и статусе прав. Системы регистрации земли не являются единообразными, и степень предоставляемой ими защиты изменяется в зависимости от юридических традиций и потребностей каждой конкретной системы. **Системы регистрации земли могут изменяться в зависимости от эволюции законодательства, правовых традиций и потребностей какой-либо страны.**

23. Хотя земельные кадастры являются системами защиты прав третьих сторон, при увеличении объема предоставляемой ими информации возрастает степень обеспечиваемой ими защиты. При увеличении объема информации, предоставляемой земельным кадастром, уменьшается необходимость поиска информации в каких-либо

других документах. Современная система регистрации земли должна обеспечивать достаточный объем информации о недвижимости, обладателе права и о причинах, по которым он обладает этим правом, а также о любых ограничениях в отношении личности обладателя права, ограничениях на зарегистрированное право, любых правовых или административных процедурах, затрагивающих зарегистрированную собственность, и т.д. Получаемая информация должна быть юридически релевантной с тем, чтобы ее можно было использовать в суде в качестве доказательства правового статуса данного недвижимого имущества. **Определение содержания системы регистрации земли должно удовлетворять потребностям в юридической защите третьих сторон, действующих, насколько это возможно, на добросовестной основе.**

24. Необходимость внесения определенности в действующие правовые положения имеет особенно важное значение в сфере ипотечных прав. Поскольку закладная обеспечивает движение денег, которое обеспечивает возможность для торговли недвижимостью, объем торговли недвижимой собственностью в такой же степени будет зависеть от определенности, которую предоставляет закладная. Современные системы регистрации земли фактически не создают рынка недвижимости, однако они необходимы для развития этого рынка. Адекватная защита ипотечных прав предусматривает необходимость четкого юридического регламентирования ипотечных прав и правовых процедур лишения права выкупа заложенного имущества. Надлежащее юридическое регламентирование ипотечных прав должно охватывать, насколько это возможно, содержание этих прав путем проведения четких различий между правами кредитора и владельца и процедурой лишения права выкупа заложенного имущества, которая должна быть оперативной, простой и экономически эффективной. **Системы регистрации земли должны упрощать процедуры юридической защиты ипотечных прав.**

25. Земельный кадастр - это сборник данных о недвижимой собственности, её владельцах и правах на такую собственность, и весьма большой объем информации, которую могут содержать земельные кадастры, должен использоваться в интересах гражданского общества. Поэтому земельный кадастр, помимо своей основной функции внесения определенности в действующие правовые нормы, выполняет также ещё одну функцию, которая приобретает все более важное значение: предоставлять информацию не только отдельным физическим лицам, но и органам управления. Земельные кадастры могут оказаться полезными во многих областях (территориально-пространственное планирование, запрещение незаконного строительства, налогообложение, отправление правосудия, аграрная политика и т.д.). Современный земельный кадастр должен гарантировать эффективный и экономически рациональный поток информации среди различных органов управления. **Земельный кадастр должен упрощать процедуры**



**управления на государственном и местном уровнях путем предоставления обоснованной юридической информации о землепользовании.**

26. Эффективная и современная система регистрации земли должна удовлетворять следующим критериям:

a) документы, представленные в земельном кадастре, должны отвечать максимально высоким требованиям в плане их подлинности, целостности и юридической действительности в соответствии с законодательством каждой страны;

b) цель договора должна определяться не только сторонами, но и ссылками на систему технической идентификации (графической, цифровой);

c) система контроля законности процедур, осуществляемого регистратором, должна быть максимально широкой;

d) регистратор должен располагать всем объемом знаний о правовой системе;

e) эта система не должна, по меньшей мере, иметь правовых последствий, которые отрицали бы незарегистрированные права. Другие системы дополнительно имеют серьезные правовые последствия двух видов: презумпция существования, законности и юридической действительности зарегистрированных прав; и, главным образом, государственные гарантии или абсолютную защиту для обладателей зарегистрированных прав от любых других лиц;

f) земельный кадастр должен обеспечивать для общественности возможность оперативного и не связанного с большими затратами получения полной информации о материальном объекте и праве на него; документ, содержащий эту информацию, должен быть составлен таким образом, чтобы его можно было использовать в качестве доказательства в судах.

**Поэтому юридические основы должны ясно отражать критерии, применяющиеся в отношении систем регистрации земли.**

27. Система защиты прав на основе земельного кадастра, которая в полной мере обладает юридической силой, сводит к минимуму издержки, связанные с получением информации и сохранением действительности прав. Чем более полным является содержание земельного кадастра, тем более низкими становятся общие издержки, связанные с этой системой (всю необходимую информацию можно будет получать из одного источника, не

обращаясь при этом к другим). Чем более эффективной является защита прав на основании закона, тем более самодостаточным становится земельный кадастр, т.е. при этом не возникает необходимости в использовании дополнительных механизмов (с целью обеспечения соответствующего уровня защиты в соответствии с требованиями рынка) (не будет возникать необходимость в использовании дополнительных или альтернативных механизмов юридической защиты, которые уже не могут повысить уровень абсолютной защиты прав, обеспечиваемой кадастром). **Эффективные системы регистрации земли сводят к минимуму издержки, связанные с совершением сделки.**

28. Участники рабочего совещания вынесли следующие рекомендации:

- a) следует создать прочные юридические основы для землепользования и земельных кадастров в качестве важнейшего элемента институциональной структуры, определяющей направления дальнейшего развития гражданского общества;
- b) система регистрации земли должна основываться на надежной графической или цифровой информации, включаемой в реестры, однако её развитие не должно препятствовать защите прав;
- c) следует анализировать финансовую зависимость между земельными кадастрами и реестрами с целью обеспечения реестров достаточными средствами для учета изменений на рынке земли;
- d) при описании объектов прав следует использовать соответствующий идентификатор объектов. Участники рабочего совещания поддерживают инициативу Рабочей группы по управлению земельными ресурсами ЕЭК относительно публикации доклада об идентификаторах объектов;
- e) следует обеспечить такое соответствие между земельными кадастрами и геометрическим описанием объектов, при котором описание геометрических параметров не препятствует защите прав;
- f) следует уделять внимание вопросу о наращивании потенциала, требующегося для разработки и ведения земельных кадастров и геометрического описания;
- g) поскольку наращиванием институционального потенциала (земельное право и государственное управление по земельным вопросам) занимаются политики, требуется наладить тесное сотрудничество между лицами, осуществляющими регистрацию земли, и политиками;

h) следует приступить к осуществлению научно-исследовательской деятельности в области взаимосвязей между инфраструктурами земельных кадастров, реестров и пространственных данных в качестве средства для подготовки всех видов доступных для пользователей данных о земельных участках, находящихся на большом расстоянии друг от друга;

i) следует определить требования, предъявляемые пользователями к государственным органам, занимающимся регистрацией земли, с целью содействовать эффективной практике управления;

j) следует разработать эффективные нормативные положения о связи между зарегистрированными и незарегистрированными правами с точки зрения юридической действительности и законности прав в отношении других лиц (третьих сторон);

k) следует разработать правовые положения с тем, чтобы информация о регистрации земли могла рассматриваться в качестве юридически обоснованной в судах;

l) преимущества регистрации земли для общества должны быть очевидными, с тем чтобы эта деятельность получила поддержку со стороны политиков и пользователей и чтобы её можно было рассматривать в качестве фактора, оправдывающего необходимость осуществления капиталовложений;

m) связи между земельным кадастром и реестром следует включить в правовые рамки;

n) поскольку как реестр, так и земельный кадастр рассматриваются в качестве элемента систем землеустройства, для разработки и ведения систем регистрации земли требуется применять комплексный подход.

## **В. Застройка земельных участков и земельные кадастры**

29. Качество, гибкость и надежность юридических процедур, обеспечивающих проведение преобразований в отношении земель в процессе городского развития (территориально-пространственное планирование, организация землепользования, строительство), необходимо подкреплять с помощью всех средств юридической системы. Следует использовать все имеющиеся методы, как те, которые были разработаны в ходе регламентирования деятельности государственных органов, так и те, которые

первоначально были предназначены для защиты прав собственности на недвижимое имущество и коммерческих операций в сфере недвижимости.

30. Странам, которые пока еще не создали системы регистрации земли, рекомендуется в кратчайшие сроки приступить к первой регистрации земли, с тем чтобы не допустить расширения масштабов незаконного владения землей. Управление земельных кадастров - это юридическое учреждение, основной функцией которого является разработка правовых презумпций в защиту обладателей прав, зарегистрированных в кадастре. Цель информации, включаемой в кадастр, заключается в придании юридической силы операциям по покупке, передаче, созданию или прекращению прав на недвижимое имущество.

31. Управлениям земельных кадастров рекомендуется осуществлять сотрудничество с другими государственными и частными учреждениями, занимающимися землеустройством, с целью нахождения пригодных и социально приемлемых средств легализации незаконно построенных зданий и предотвращения новой незаконной застройки территорий.

32. Управлениям земельных кадастров рекомендуется публиковать результаты осуществления мер планирования (таких, как модификация земельных участков; информация о препятствиях, связанных с процессом планирования территорий; определение земельных участков, передаваемых административным органам в процессе планирования территорий; и т.д.).

33. В интересах гражданского общества следует ускорить процесс осуществления и повысить степень гибкости административных процедур благоустройства осваиваемых земель с целью создания городских участков, пригодных для застройки.

34. Политику городского развития рекомендуется осуществлять до начала реализации жилищной политики, с тем чтобы иметь в своем распоряжении землю, которую можно было бы использовать для строительства жилья в разумные сроки.

35. Государственным органам следует стремиться разрабатывать политику дерегулирования и либерализации рынков земли. Затем они должны привести в действие все находящиеся в их распоряжении механизмы для продажи большего количества земельных участков при более доступных ценах. Государственные органы должны обеспечить выделение специальных ссуд для покупателей с низким уровнем доходов при разумной ставке процента и сроках погашения кредитов.

36. Рекомендуется осуществлять адекватное законодательство (гражданское, природоохранное, административное) с целью решения проблем незаконного раздела земли и несанкционированного строительства зданий.
37. Следует обеспечить наиболее компетентное и активное рассмотрение административных вопросов, таких, как создание эффективных механизмов контроля, включая неприкосновенность жилища, обеспечение эффективности уголовного преследования и организация эффективной деятельности государственных органов, выдающих разрешения на строительство.
38. Законность раздела земли должна удостоверяться государственными органами, занимающимися регистрацией земли. Законность строительства новых зданий и внесения значительных изменений в существующие сооружения должна также устанавливаться управлением земельных кадастров. В противном случае в регистрации следует отказывать.

-----