

ЕСЕ/НВР/140

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
Женева**

**УПРАВЛЕНИЕ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ
В ЕВРОПЕ**

**Тенденции развития
и основные принципы**

(Final draft, the delegation of the Russian Federation translated the study in Russian)

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк–Женева 2005**

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв в сочетании с цифрами. Такое обозначение указывает на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не являются отражением какого-либо мнения кого-то со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или региона или их органов власти, а также относительно делимитации их границ.

ECE/HBP/140

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	5
Резюме.....	8
Часть I – Краткий обзор.....	8
Часть II – Оптимальные практические решения.....	10
I. Земля и управление земельными ресурсами.....	28
A. Земля в основе устойчивого развития.....	28
B. Реестры земель и кадастр.....	29
C. Управление земельными ресурсами и земельная политика.....	32
D. Землеустройство.....	34
E. Земельная реформа.....	34
F. Выгоды от эффективной системы управления земельными ресурсами.....	35
G. Институциональные вопросы.....	38
H. Электронное общество.....	41
II. Законодательная база.....	44
A. Правовой статус земли и недвижимости.....	44
B. Система землевладения.....	47
C. Регистрация документов и регистрация правового титула.....	48
D. Юридическое установление правового титула на землю.....	52
E. Границы и земельные участки.....	53
F. Кадастровая съемка.....	55
G. Конфиденциальность и права доступа к данным.....	56
III. Оценка, налогообложение и земельный рынок.....	57
A. Стоимость и оценка земель.....	57
A1. Индивидуальная и массовая оценка земель и недвижимости.....	58
A2. Различия между ценой, рынком, затратами и стоимостью.....	60
A3. Методы оценки.....	61
A4. Оценка земельная на практике.....	63
B. Налогообложение земли и недвижимости.....	64
C. Центральные учреждения оценки.....	68
D. Рынки земли и недвижимости.....	69
E. Ипотечное финансирование.....	71
IV. Устойчивое землепользование.....	73
A. Права и ограничения землепользования.....	73
B. Роль управления земельными ресурсами в планировании землепользования.....	74
C. Планы развития и кадастр.....	76
D. Консолидация и перераспределение земель.....	78
E. Мониторинг окружающей среды и географические информационные системы.....	82
V. Политика в области управления земельными ресурсами.....	85
A. Земельная политика.....	85
B. Роль правительств в управлении земельными ресурсами.....	86
C. Межведомственная координация.....	88
D. Роль государственного и частного секторов в управлении земельными ресурсами.....	92
E. Оплата за управление земельными ресурсами.....	95
F. Электронная коммерция.....	100

G.	Управление информацией о земле	101
VI.	Руководство управлением земельными ресурсами.....	105
A.	Организационные вопросы учреждений сферы управления земельными ресурсами.....	105
A1.	Разработка бизнес-плана	105
A2.	Централизация и децентрализация	106
A3.	Финансирование и источники помощи при модернизации систем.....	107
A4.	Исследования и разработки	109
B.	Измерение затрат на управление земельными ресурсами и результатов	109
B1.	Оценка инвестиций и анализ затрат и результатов	109
B2.	Оценка затрат	110
B3.	Расчет выгод.....	112
B4.	Сопоставление затрат и результатов	113
C.	Управление данными регистрации земель и кадастра и их маркетинг.....	113
C1.	Переход к полному возмещению затрат.....	114
C2.	Формирование имиджа организации	116
C3.	Обмен данными и электронная коммерция	118
C4.	Электронные подписи	120
D.	Управление трудовыми ресурсами	121
D1.	Подготовка и обучение	122
D2.	Руководство людьми	123
D3.	Работа с частным сектором.....	124
VII	Технические вопросы при съемке и управлении данными.....	125
A.	Сети пространственных данных.....	125
B.	Кадастровая съемка и кадастровое картографирование	127
C.	Электронная обработка данных для целей управления земельными ресурсами.....	128
C1.	Роль компьютеризации.....	128
C2.	Определение задач.....	129
C3.	Электронная передача данных и разработка систем.....	130
C4.	Создание наборов цифровых данных	131
C5.	Поставка программно-технических средств	132
C6.	Доступ к данным.....	133
Словарь терминов		134
Литература.....		145

ПРЕДИСЛОВИЕ

В 1993 г. Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК) выступила с инициативой, направленной на расширение возможностей стран, главным образом, Центральной и Восточной Европы в области управления земельными ресурсами. Главная цель состояла в определении текущих потребностей и проблем, связанных с управлением земельными ресурсами, в обмене опытом и оценке возможностей применения методов, политики и процедур управления земельными ресурсами, подобных тем, что сложились за долгое время в странах с рыночной экономикой в регионе ЕЭК. Поэтому она подготовила “Руководящие принципы управления земельными ресурсами с особым вниманием на страны с переходной экономикой”, которые были изданы в 1996 г. как часть материалов, подготовленных ЕЭК ООН к Конференции “Хабитат II”, которая проводилась в том же году в Стамбуле

Работа “Управление земельными ресурсами в Европе: Тенденции развития и основные принципы” учитывает изменения, произошедшие с тех пор. Она отражает усвоенные уроки, многие из которых изложены в обзорах, выполненных в Армении, Грузии, Литве и России Рабочей группой по управлению земельными ресурсами (Комитет по населенным пунктам, ЕЭК ООН). Страны, некогда называвшиеся “странами с переходной экономикой”, создали новые системы управления земельными ресурсами и, подобно их партнерам в остальной Европе, сталкиваются с новыми проблемами, особенно в связи с устойчивостью развития. Разработаны технологии, обеспечивающие возможность интерактивного доступа к данным о земле, и многие учреждения сферы управления земельными ресурсами работают сейчас в коммерческих условиях, где основное внимание уделяется скорее ведению систем, а не их созданию.

Это привело многие европейские страны к единой системе земельного кадастра и регистрации земель, которая либо управляется одним государственным ведомством, деятельность которого регулируется законом, либо же создается в виртуальной действительности. Наблюдается также тенденция к тому, чтобы работа земельно-кадастровой и регистрационной системы была частично или полностью основана на принципе самоокупаемости, что позволяет ей получать доход для совершенствования ее продукции и услуг, развивать ее деятельность и обеспечивать лучшее реагирование на нужды клиентов. Также все больше используется Интернет для предоставления общественности информации о земле и недвижимости, что способствует развитию рынка недвижимости и кредитного рынка.

Несмотря на достигнутый прогресс, важно искать дальше пути и методы совершенствования систем управления земельными ресурсами с учетом национальных и международных интересов государственного и частного секторов, а также граждан, которым они служат. Один из путей вперед лежит через международное сотрудничество между различными европейскими организациями сферы управления земельными ресурсами. Это уже дало возможность проводить сравнения между различными странами и определять, какая система наиболее подходит к местным условиям.

Работа “Управление земельными ресурсами в Европе: Тенденции развития и основные принципы” является еще одним вкладом в этом направлении. Как и прежние

“Руководящие принципы”, она определяют управление земельными ресурсами как процессы учета и распространения информации о правах собственности на землю и связанные с ней ресурсы, их стоимости и использовании. Она написана в основном для руководящего состава органов государственного управления и политиков, занимающихся вопросами управления земельными ресурсами. Цель работы состоит в том, чтобы показать пользу от актуальной и надежной системы управления земельными ресурсами.

Эта публикация основана на шести основных положениях, а именно:

- i) Доступ к продуктам питания и жилью относится к основным потребностям человека.
- ii) Защита собственности очень важна для эффективного городского развития и реализации жилищной политики.
- iii) Определенность правового статуса земель в сельской местности очень важна для эффективного сельскохозяйственного производства.
- iv) Инвесторы нуждаются в официальной системе прав на землю и недвижимость.
- v) Устойчивое развитие зависит от государства, которое несет полную ответственность за управление информацией о собственности на землю, ее стоимости и использовании, даже если в нем широко участвует частный сектор.
- vi) Как земля, так и информация о земле являются ресурсами, к которым надо относиться бережно в целях обеспечения экономического роста.

В данной работе указываются факторы, которые следует учитывать при работе над законодательством, организацией, базами данных и картами, а также механизмами финансирования, необходимыми для реализации и ведения эффективной и стабильной системы управления земельными ресурсами. Каждая страна должна создать и эксплуатировать свою собственную систему с учетом своих социальных, экономических и культурных условиях. Данная работа предлагает альтернативные пути для удовлетворения современных требований и дает общие рекомендации по оптимальным практическим решениям. Она не настаивает на одном единственном решении, потому что каждая страна имеет свою историю и свой опыт.

Исследование подготовлено Питером Дейлом (Великобритания) под руководством и с помощью Руководящей группы, возглавлявшейся Бенгдтом Челльсоном (Швеция), в следующем составе: Тед Биэрдсолл (Великобритания), Петер Кройцер (Германия), Хайнц Кёниг (Австрия), Арво Кокконен (Финляндия), Божена Липей (Словения), Бронисловас Микута (Литва), Алексей Оверчук (Российская Федерация), Хрисси Потсиу (Греция), Хайк Саакян (Армения), Ана Сольчага (Испания), Юрай Валиш (Словакия) и Геннадий Виноградов (секретариат ЕЭК). Дополнительный материал любезно предоставили Ричард Болдуин (Великобритания), Стив Келуэй (Великобритания), Джон Мэнторп (Великобритания), Пол ван дер Молен (Нидерланды), Герхард Муггенхубер (Австрия), Хельге Онсруд (Норвегия) и Даниэль Штойдлер (Швейцария).

Работу, выполненную для этой публикации, сделала возможной любезная помощь со стороны Министерства экономического сотрудничества и развития (Германия) через Немецкое общество технического сотрудничества, Шведского агентства

международного сотрудничества, Управления регистрации земель (Великобритания), Управления кадастра, регистрации земель и картографии (Нидерланды) и Технической палаты Греции.

РЕЗЮМЕ

ЧАСТЬ I – КРАТКИЙ ОБЗОР

“УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЕВРОПЕ: Тенденции развития и основные принципы” опирается на предположении, что каждая страна должна иметь официальную систему регистрации земель и недвижимость для содействия хорошему управлению на высшем уровне и обеспечения гарантий права собственности на землю, инвестиций и других частных и публичных интересов в недвижимости. Эффективные системы учета прав собственности на землю, оценки земель и использования земель являются фундаментом, от которого зависит эффективная работа рыночной экономики и который лежит в основе устойчивого и продуктивного управления использованием земельных ресурсов. Такие системы уменьшают риск для кредиторов по ипотеке и, следовательно, назначаемые ссудные проценты, способствуя большей эффективности и экономическому росту.

Хорошая система управления земельными ресурсами гарантирует право собственности и его защиту, поддерживает налогообложение земли и недвижимости, обеспечивает гарантии кредита, развивает земельные рынки и осуществляет их мониторинг, защищает земельные ресурсы и поддерживает мониторинг окружающей среды, содействует землеустройству государственных земель, уменьшает количество земельных споров, содействует земельной реформе в сельской местности, улучшает городское планирование и развитие инфраструктуры, а также обеспечивает статистические данные, помогающие осуществлять хорошее управление на высшем уровне. Она должна быть приемлемой по средствам и открытой для каждого, удовлетворяя потребности всех ее пользователей, и должна быть устойчивой.

Местные традиции и существующая инфраструктура будут иметь результатом разные решения относительно того, как можно достичь этого лучше всего, особенно в странах, где кадастры функционировали многие десятилетия. В этой публикации указан ряд оптимальных практических решений, они перечислены в Части II этого Резюме. В частности, рекомендуется, чтобы:

- закон определял сущность земли, форму и характер собственности, юридически признанные формы владения и прав, ограничений и обязательств, которые должны регистрироваться;
- система управления земельными ресурсами эксплуатировалась коммерчески в соответствии с долгосрочной финансовой моделью и соответствующей системой правового и нормативного регулирования и административного управления, которая ориентирована на удовлетворение запросов клиентов;
- работы системы управления земельными ресурсами были прозрачными, с надежным и свободным доступом к земельному рынку и низкими затратами для всех участников;
- эффективность, целостность и прозрачность системы управления земельными ресурсами постоянно определялись и контролировались с помощью показателей работы, связанных, например, со временем и затратами на совершение каждой сделки и с удовлетворением потребителей;

- для повышения стоимости базовой информации учетные данные о праве собственности, стоимости и использовании земли были интегрированы либо в одной организации, ответственной за их ведение, либо путем соединения данных из нескольких организаций с помощью электронных средств;
- текстовые отчеты и наборы графических данных были связаны через единую систему ссылок.

Большинство европейских стран уже автоматизировали свои официальные земельные информационные системы. Это привело к тому, что обрабатывается и направляется в электронную коммерцию более широкий ассортимент данных и документов. Ключевым является вопрос, как лучше всего вести учетные записи о земле на современном уровне и при хорошем качестве, полностью используя имеющиеся технологии. Это может потребовать изменений организационной структуры и финансовых механизмов, а также технических решений. Опыт показывает, что проблемы, связанные с законодательством, организацией и финансированием, решать часто сложнее, чем технические вопросы. Ключом к хорошему управлению земельными ресурсами является хорошее руководство.

В системе управления земельными ресурсами основными продуктами являются наборы данных, связанных с землей. Они с самого начала должны быть ограничены тем, что действительно требуется для удовлетворения первостепенных потребностей пользователей. Принятие подхода, ориентированного на коммерческую деятельность, должно гарантировать, что процессы управления земельными ресурсами осуществляются экономически эффективно и имеют результатом возможности получать доход, который может использоваться для финансирования работы и оплаты замены и обновления технических средств.

Трудно определить механизмы, посредством которых начало создания земельной информационной системы может финансироваться только за счет платы пользователей. Страны должны расценивать построение своих систем как долгосрочные государственные инвестиции в инфраструктуру, при этом плата пользователей покрывает только часть общих затрат на организацию системы. Издержки ведения и обновления системы составляют лишь небольшую часть экономики, которую она поддерживает. Эти издержки могут быть полностью покрыты за счет сборов и налогов, взимаемых за сделки с землей, если только эти платежи не так велики, чтобы отбить у людей охоту участвовать в земельном рынке.

Управление земельными ресурсами часто предполагает партнерство с частным сектором. Многие страны используют частных юристов, нотариусов, оценщиков и геодезистов, производящих кадастровую съемку, а в некоторых странах поставщики частных услуг по контракту с соответствующим органом государственной власти эксплуатируют и поддерживают ИТ-системы, включая базы данных, хотя данные остаются государственной собственностью. Техническое обслуживание и сопровождение программного обеспечения более обычно осуществляются внешними исполнителями по контракту, а некоторые разовые работы, такие как преобразование данных, часто выполняются частным сектором. Государственно-частное партнерство должно опираться на сильные стороны каждого сектора.

Во всех странах правительства являются главными собственниками земли и недвижимости на своей территории. Они влияют на рынок недвижимости не только в роли регуляторов, но также как участники рынка. Государство должно рассматриваться так же, как и любой другой землевладелец, в отношении регистрации земель с тем, чтобы можно было уменьшить конфликты интересов, которые в противном случае могут быть результатом совмещения этих двух ролей. Должен быть равный, открытый и прозрачный доступ к информации, связанной с землей, для всех участников земельного рынка.

За последнее десятилетие усвоены четыре основных урока. Первый урок – в проект любой системы управления земельными ресурсами должна быть заложена устойчивость. Оборудование, особенно электронное, должно регулярно модернизироваться, а цифровые данные должны постоянно обновляться. Базы данных будут периодически нуждаться в реструктурировании в соответствии с быстро изменяющейся технологией, при этом обеспечивая, чтобы цифровые файлы, содержащиеся в архивах, можно было по-прежнему найти и использовать. Чтобы финансировать эту модернизацию необходимо найти способы покрытия затрат. Потребности пользователей и возможности, создаваемые техническими средствами и растущими объемами данных, означают, что системы управления земельными ресурсами должны быть динамичными и постоянно анализироваться с целью убедиться в том, что они все еще годны для современного использования.

Второй урок – системы идут к тому моменту, когда все сделки, связанные с землей, и ведение учета будут осуществляться с помощью электроники. Контроль качества должен включаться в проект систем, чтобы проверялась аутентичность тех, кто использует систему, гарантировалась честность сделок и не было никакой возможности для сторон отрицать свое участие. Должны обеспечиваться защита и конфиденциальность персональных данных, и это должно быть сбалансировано со стремлением к гласности. Следовательно, должны быть ясные нормы относительно того, кто может использовать информацию, на каких условиях и какими способами.

Третий урок – успехи и неудачи реформ управления земельными ресурсами почти целиком могут быть отнесены на счет качества руководства и уровня тех, кто отвечает за системы. Даже в электронный век именно человеческий фактор определяет, являются ли реформы успешными. В создание и поддержание способности людей обеспечивать работу систем управления земельными ресурсами должны быть вложены значительные силы и ресурсы.

Последний урок – все страны отличаются друг от друга, и, хотя есть много чему научиться из опыта других, в конечном счете, это внутреннее дело любой конкретной страны решать, какая система наиболее пригодна для нее. Именно поэтому “УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЕВРОПЕ: Тенденции развития и основные принципы” не дает однозначного ответа на вопрос об определении того, что является наилучшим в каждом отдельном случае. Тем не менее, важно понять международные тенденции и подготовиться к более широкому международному сотрудничеству на развивающихся глобальных земельных рынках.

ЧАСТЬ II – ОПТИМАЛЬНЫЕ ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ

В этом резюме основные уроки, которые следует усвоить по каждому разделу, представлены в форме рекомендаций по оптимальным практическим решениям. Проблемы, их окружающие, даны в основной части текста.

I. ЗЕМЛЯ И УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Первая глава дает картину в виде общего обзора управления земельными ресурсами.

I А. Земля в основе устойчивого развития

Следует понимать, что земля находится в основе устойчивого развития. Работа руководителя в сфере управления земельными ресурсами является средством, ведущим к цели, а именно, к хорошему управлению на высшем уровне. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- хорошее управление на высшем уровне, частная собственность на землю и гарантии собственности взаимосвязаны и вместе взятые формируют основу устойчивого социального и экономического развития;
- права на землю распространяются вниз под поверхность земли, вверх в небо и относятся ко всему имуществу, прочно связанному с землей;
- право собственности на землю, стоимость и использование земли взаимосвязаны.

I В. Реестры земель и кадастр

Кадастр и реестры земель обеспечивают основу для устойчивого развития тем, что они получают ключевую информацию о земле и ее свойствах, придают ей юридическую силу и делают ее доступной. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- функция регистрации правового титула на землю должна обеспечивать надежную и достоверную основу для приобретения прав на землю, обладания и распоряжения ими;
- система должна быть беспристрастной и те, кто ее обслуживают, не должны иметь никаких конфликтов интересов;
- функция кадастра состоит в том, чтобы собирать и делать доступной графическую и текстовую информацию в поддержку регистрации правового титула, оценки недвижимости и рационального использования земель;
- должна поддерживаться обязательная регистрация правового титула на землю;
- многоцелевая система земельного кадастра и регистрации земель создает новые возможности для повышения стоимости данных, связанных с землей, и их использования внутри страны и на международных рынках;
- органы регистрации земель и кадастра должны обеспечить свободный доступ к своим учетным данным и сделать информацию о земле широкодоступной;
- хотя поземельными книгами, кадастром и реестрами закладных и обременений могут управлять разные организации, желательна интегрированная система либо в одной организации, либо с использованием связей через электронные средства.

I С. Управление земельными ресурсами и земельная политика

Управление земельными ресурсами должно осуществляться в рамках национальной земельной политики, которая определяет, как должна использоваться земля, чтобы

решить социальные и экономические задачи. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- управление земельными ресурсами включает учет и распространение информации о праве собственности на землю, ее стоимости и использовании;
- право собственности относится к обладанию правами на землю; стоимость обычно касается рыночной стоимости; использование относится к правам пользования и получения прибыли от земли; системы управления земельными ресурсами должны ориентироваться на потребности пользователей данных. Информация, хранимая в системе, должна быть достаточной, чтобы удовлетворить потребности пользователей и должна содержаться в актуальном состоянии. Несущественные данные следует исключить;
- нет какого-то одного решения для управления земельными ресурсами, которое пригодно для всех стран. Тем не менее, важно понять международные тенденции и быть готовым к более широкому международному сотрудничеству на развивающихся глобальных земельных рынках.

I D. Землеустройство

Землеустройство является приложением земельной информации к земельным ресурсам. Оно представляет собой комплекс процессов, которые затрагивают множество дисциплин и профессий. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- землеустройство – это процесс приведения физических ресурсов земли в такое состояние, чтобы получить хороший результат;
- управление земельными ресурсами является частью инфраструктуры, которая поддерживает хорошее землеустройство. Его следует рассматривать как средство достижения цели, а не самоцель;
- решения по землеустройству могут контролироваться разными ведомствами, что приводит к разной земельной политике. Должны быть разработаны механизмы, чтобы обеспечить последовательность ее реализации.

I E. Земельная реформа

Земельная реформа – это термин, который интерпретируется разными способами в зависимости от контекста, в котором он применяется. С точки зрения управления земельными ресурсами, он означает восстановление прав на землю, создание новых прав или перераспределение существующих прав. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- земельные реформы могут происходить в городских районах и в сельской местности. Земельная реформа не является исключительно деятельностью в сельскохозяйственной отрасли;
- земельные реформы в городских и сельских районах взаимозависимы и будут влиять друг на друга. Управленцы должны понимать связи между городом и деревней;
- понимание более широких аспектов землеустройства и земельной реформы является существенным для надлежащего управления земельными ресурсами, но не составляет его сущность.

I F. Выгоды от эффективной системы управления земельными ресурсами

Выгод, которые являются результатом действия эффективной системы управления земельными ресурсами, много. Важно, чтобы политики и широкая общественность, знали об этих выгодах, так как создание эффективных и надежных систем управления земельными ресурсами требует долгосрочных капиталовложений и постоянной поддержки. Хорошее практическое решение будет:

- гарантировать право собственности и его защиту, оказывать поддержку налогообложения земли и недвижимости, обеспечивать гарантию кредита, развивать земельные рынки и осуществлять их мониторинг, защищать земельные ресурсы и поддерживать мониторинг окружающей среды, облегчать землеустройство государственных земель, уменьшать количество земельных споров, содействовать земельной реформе в сельской местности, улучшать городское планирование и развитие инфраструктуры и обеспечивать статистические данные;
- обеспечивать знание этих выгод всеми гражданами.

I G. Институциональные вопросы

Управление земельными ресурсами является более чем техническим процессом и должно работать в социальной и политической среде. Хорошее практическое решение будет учитывать институциональные вопросы и признавать, что:

- клиентами, обслуживаемыми в сфере управления земельными ресурсами, являются большинство государственных секторов экономики, многие специалисты и все физические лица, являющиеся собственниками земли. Разные клиенты могут нуждаться в разных видах продукции или услуг;
- предпочтительно, чтобы такие функции управления земельными ресурсами, как регистрация и передача прав на землю, выполнялись учреждениями, которые отделены от судов, оставляя судебной системе решение остающихся спорными вопросов;
- системы управления земельными ресурсами могут стать финансово самостоятельными, покрывая многие затраты на свои операции за счет регистрационных сборов, продажи данных, связанных с землей, и оказания услуг;
- ресурсы, которыми располагает частный сектор, могут использоваться, чтобы дополнить работу государственного сектора через государственно-частное сотрудничество;
- следует применять рыночный подход к предоставлению связанных с землей информационных товаров и услуг;
- правительства являются основными участниками на земельном рынке, не только регулируя его и обеспечивая для него инфраструктуру, но также являясь собственниками значительного количества земли. В этом качестве они не должны пользоваться преимуществами перед другими участниками земельного рынка.

I H. Электронное общество

Информационная технология привела к развитию электронного общества и спросу на электронный доступ к данным, связанным с землей. Использование таких технологий может улучшить предоставление государством услуг и привести к более эффективному государственному управлению, большим возможностям граждан участвовать в управлении, большей прозрачности, меньшему уровню коррупции, менее трудоемким

сделкам, более высоким государственным доходам и меньшим эксплуатационным расходам. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- роль регистраторов, нотариусов, адвокатов и посредников, которые участвуют в процессе передачи прав на землю, может измениться и может потребоваться изменить процедуры передачи прав на землю, чтобы воспользоваться новыми технологиями.
- существуют риски от использования новых технологий, которые в настоящее время недостаточно укрепились, и, следовательно, административным органам следует готовиться к развертыванию электронного обслуживания поэтапно;
- электронные системы передачи прав на землю должны быть ориентированы на клиента.

II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Эта глава разъясняет основные правовые вопросы, которые возникают при управлении земельными ресурсами.

II А. Правовой статус земли и недвижимости

Разные страны трактуют правовой статус земли и недвижимости по-разному, хотя есть общие основные принципы. Хорошее практическое решение:

- даст определение сущности земли, формы и характера собственности и юридически признанных форм владения и прав, связанных с землей;
- будет различать недвижимое (“реальное”) и движимое (“персональное”) имущество;
- будет различать собственность на землю, владение землей и землепользование и защищать права собственников земли, арендаторов и третьих сторон, включая залогодателей и залогодержателей.
- будет требовать, какие права меньшей силы, чем полное право собственности, должны регистрироваться (например: сервитуты и ипотека);
- будет кодифицировать все формы установленного законом ограничения, применимого к земле;
- определит способы и условия, когда права пользования могут перейти в права собственности, например, по истечении срока давности;
- создаст независимые стабильные институты для управления земельными ресурсами с ясными полномочиями и правами, установленными законом, определив роли тех, кто отвечает за регистрацию земель, государственное картографирование, оценку земель и учет прав землепользования.

II В. Система землевладения

Формы собственности на землю, признанные законом, будут влиять на права относительно земли, которые вносятся в реестры. Хорошее практическое решение будет иметь результатом законы, которые:

- определяют формы собственности, которые являются законными (например: владение на полном праве собственности и владение на правах аренды);
- определяют, какие права на землю и недвижимость, ограничения и обязательства должны регистрироваться;

- признают, что могут существовать права, основанные на обычае, который находится вне официальной правовой системы, но могут признаваться на локальном уровне.

II C. Регистрация документов и регистрация правового титула

Существуют два основных метода, с помощью которых официально регистрируются права на землю – регистрация документов и регистрация правового титула. Хорошее практическое решение будет иметь результатом законы, которые:

- создают административные системы для регистрации передачи прав на землю и ипотечных залогов, которая может гарантировать права, внесенные в реестры;
- обеспечивают юридическую определенность собственности, устанавливая очередность прав согласно их порядку регистрации;
- определяют уровень гарантий, механизмы обеспечения компенсации и размер компенсации или порядок исправления правового титула в случае ошибок;
- содержат юридическое определение объектов недвижимости, прав на них и ограничений, которое отражает реальное положение;
- облегчают передачу прав на землю с помощью системы, которая является простой, с прямыми ссылками (чтобы не было нужды вести поиск по цепочке правовых титулов), надежной и недорогой, работающей с низкими операционными издержками;
- обеспечивают быстрые и простые пути получения ссуд под недвижимость или погашение ипотечного залога;
- требуют, чтобы реестры всегда содержались в актуальном состоянии;
- охватывают все земли, включая земли государства, отдельных граждан и организаций;
- указывают, какие права пользования должны регистрироваться в центральных реестрах, а какие могут регистрироваться в других местах, например, муниципальными органами управления.

II D. Юридическое установление правового титула на землю

Когда создается реестр земель или расширяется территория, которую он охватывает, так что предстоит внести в реестры новые объекты недвижимости, должны быть определены механизмы, с помощью которых официально признаются существующие собственники земли. Хорошее практическое решение будет иметь результатом законы о юридическом установлении правового титула на землю, которые:

- устанавливают правила и процедуры для первичного определения прав на землю;
- способствуют определению прав на землю, в отдельных случаях или систематически поддерживая обязательную регистрацию таких прав при конкретно указанных обстоятельствах;
- указывают порядок регистрации и предания гласности права собственности на землю;
- устанавливает порядок подачи апелляций, в котором принятое решение может быть обжаловано в течение указанного периода времени (например, 30 дней) и споры могут быть решены с наименьшими издержками;

- допускают гибкость при приведении в соответствие владения землей с правом собственности на нее.

II E. Границы и земельные участки

Основные элементы, которые учитываются в кадастре, – это земельные участки и их границы. Хорошее практическое решение будет иметь результатом законы, связанные с участками и их границами, которые:

- дают юридическое определение земельного участка;
- признают, что границы могут быть вертикальными (для большинства площадей на поверхности) или горизонтальными (для страта-титуллов);
- различают юридическое положение границы и физическое положение таких объектов, как ограды или изгороди;
- определяют приоритет доказательства (например, геодезических съемок или геодезических знаков) при восстановлении границы и указывают, имеют ли приоритет при восстановлении границ реперы на местности над измерениями, внесенными в реестры, или же нужно придерживаться данных на планах;
- избегают деталей относительно точности, с которой должна производиться съемка границ для целей оформления правового титула на землю.

II F. Кадастровая съемка

Границы земельных участков должны быть идентифицированы и зарегистрированы с надлежащей степенью точности в соответствии с утвержденными правилами. Хорошее практическое решение будет базироваться на инструкциях по кадастровой съемке, которые:

- дают основу, которая регулирует формирование новых земельных участков, разделение участков земли и программы, связанные с консолидацией и перераспределением земель;
- указывают приемлемые стандарты съемки, не предписывая методы, которыми они должны достигаться;
- указывают, кто может выполнять кадастровые съемки, а также квалификацию, которую должны иметь отдельные геодезисты и компании;
- включают нормы об охране официально установленных геодезических знаков от повреждений и обеспечении права доступа для геодезистов;
- определяют степень юридической ответственности в связи с точностью данных.

II G. Конфиденциальность и права доступа к данным

Доступ к информации, содержащейся в реестрах земель и кадастрах, необходим для активного земельного рынка. Однако он должен контролироваться для защиты права на неприкосновенность частной жизни и обеспечения безопасности. Хорошее практическое решение будет иметь результатом законы, которые:

- определяют пределы прав на неприкосновенность частной жизни в связи информацией о земле и недвижимости, поддерживая при этом максимальное использование данных, чтобы повысить ее прозрачность и содействовать созданию коммерческих продуктов на ее основе;
- устанавливают, кто может использовать данные в реестрах земель и кадастре и для какой цели;

- определяют, кто может требовать внесения изменений в записях в реестрах и кто может это разрешить;
- определяют статус электронных данных.

III. ОЦЕНКА, НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ЗЕМЕЛЬНЫЙ РЫНОК

В этой главе рассматривается природа стоимости объектов недвижимости и способы, которыми ее можно определить и регулировать в целях налогообложения и эффективной работы земельного рынка.

III А. Стоимость и оценка земель

Оценка земель – это процесс, который должен дать в результате лучший из возможных расчетов того, что стоит недвижимость. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- имеются международные стандарты оценки, использование которых помогает международным рынкам и этим способствует внутреннему инвестированию;
- оценка связана:
 - с категоризацией каждого объекта недвижимости в соответствии с согласованным набором признаков, касающихся его использования, размера, типа конструкции и улучшений;
 - со сбором и анализом соответствующих рыночных данных, включая данные о ценах реализации, арендной плате, затратах на материально-техническое обеспечение строительства, а также сведения о датах, когда они применялись;
 - с определением стоимости каждого объекта недвижимости в соответствии с официальным порядком, где возможно, основанной на рыночной стоимости и применении автоматизированных систем массовой оценки;
- нужно проводить различия между рыночной, потребительской, инвестиционной и оценочной стоимостью земли и понимать, что цена является свершившимся фактом, стоимость – всего лишь предварительным расчетом;
- выбранный метод оценки должен зависеть от цели, для которой требуется оценка;
- одним из основных требований для рационального и эффективного фискального кадастра является набор современных карт объектов недвижимости, которые дают индексацию для сбора и ведения оценочной информации;
- информация в кадастре должна быть ограничена тем, что является необходимым и достаточным для обеспечения надежно защищенного правового титула, основанной на рыночной информации оценки и устойчивого развития.

III В. Налогообложение земли и недвижимости

Большинство стран в той или иной форме облагают недвижимость налогами. Будущее развитие на международных рынках недвижимости может привести к совместимым методам массовой оценки, но в настоящее время каждая страна старается иметь собственный подход. Хорошее практическое решение будет признавать, что налогообложение земли и недвижимости включает:

- идентификацию и картографирование всех объектов недвижимости, которые должны облагаться налогом;
- классификацию и оценку каждого объекта недвижимости в соответствии с утвержденным порядком;
- идентификацию тех, кто будет должен платить налог;
- подготовку оценочной ведомости;
- уведомление каждого плательщика налога на недвижимое имущество о том, сколько нужно платить;
- сбор соответствующих налогов;
- процедуры обжалования для налогоплательщиков, которые не согласны с их оценкой.

III C. Центральные органы оценки

Во многих странах за технические процессы определения стоимости недвижимости отвечает центральное управление оценки. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- функция центрального управления оценки состоит в том, чтобы оценивать стоимость земли и недвижимости. Оно не определяет размеры налогов;
- это учреждение должно тесно работать с органом управления земельными ресурсами, будучи в его составе либо обмениваясь с ним информацией с помощью электронных средств.

III D. Рынки земли и недвижимости

Эффективные действующие рынки земли и недвижимости являются одним из ключевых компонентов успешной рыночной экономики. Хорошее практическое решение будет признавать, что активный рынок недвижимости включает:

- законодательную базу для всех операций для того, чтобы все сделки были безопасными и надежными;
- регулирующие институты, которые:
 - обеспечивают стабильную и прозрачную систему, в которой совершаются сделки,
 - обеспечивают свободный доступ к рынку для всех участников,
 - удерживают трансакционные издержки на низком уровне;
- участников рынка, в том числе землевладельцев, арендаторов и юридических лиц, таких как банки и кредитные учреждения, а также тех, кто представляет права третьих сторон и несовершеннолетних;
- четко определенные товары и услуги, такие как земля, здания и механизмы, посредством которых они могут быть предложены на продажу или в аренду;
- источники ипотечного кредитования, стабильные налоговые системы и возможность получения кредита;
- ясная, последовательная и стабильная, независимо от обстановки, земельная политика;
- быстрый и надежный доступ общественности к информации о земле и недвижимости.

III E. Ипотечное финансирование

Получение ссуды под недвижимость позволяет использовать капитал для многих разных форм инвестирования. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- финансирование жилищного строительства является одним из основных двигателей в рыночной экономике, что означает то, что органы сферы управления земельными ресурсами должны отдавать высокий приоритет регистрации жилья;
- существует различие между получением ссуд под недвижимость, владением закладными и регулированием погашения ссуды или лишения должника права выкупа заложенной недвижимости;
- чтобы поддерживать ипотечный рынок, реестры земель должны содержаться в актуальном состоянии. Необходимо, чтобы кредиторы не несли ущерба от незарегистрированных обременений;
- управленцы в области земельных ресурсов должны понимать структуру и требования международного финансового сектора с тем, чтобы привлекать зарубежные инвестиции.

IV. УСТОЙЧИВОЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ

В этой главе рассматривается связь между правами землепользования и процессами земельной реформы.

IV А. Права и ограничения землепользования

Стоимость недвижимости зависит частично от того, что можно с ней делать. Права и ограничения землепользования сильно влияют на поведение земельного рынка и являются одним из важных факторов, определяющих стоимость недвижимости. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- информация о правах и ограничениях пользования, которые относятся к объекту недвижимости, должна без задержки предоставляться тому, кто вступает в земельную сделку;
- права пользования землей все более усложняются по мере того, как общество становится более заинтересованным в том, чтобы защищать окружающую среду и уменьшать неблагоприятные последствия видов деятельности, которые загрязняют землю, таких как захоронение отходов.

IV В. Роль управления земельными ресурсами в планировании землепользования

Планирование землепользования предполагает распределение ресурсов, особенно прав пользования землей, способами, которые должны улучшать физическую среду. Управление земельными ресурсами влияет на планирование землепользования (и наоборот) посредством идентификации и регистрации прав пользования. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- управление земельными ресурсами связано с планированием землепользования постольку, поскольку оно ведет мониторинг происходящего и дает нужную информацию о земле. Мониторинг может включать учет разрешений на строительство в реестрах;
- реализация планов землепользования может потребовать принудительного отчуждения земель и перераспределения прав на землю. Должен быть законодательно определенный порядок с механизмами обжалования, чтобы люди были уверены в защите их правовых титулов;

- сведения о публичных правах и обязанностях, касающихся отдельных участков земли, должны быть легко доступными.

IV C. Планы развития и кадастр

План развития является составной частью процесса планирования в том, что он дает основу для развития недвижимости. Любое физическое развитие на земле влияет на цены объектов недвижимости и земельный рынок. Орган, управляющий земельными ресурсами, должен быть уведомлен в случае, когда развитие имеет место. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- законодательство, регулирующее физическое развитие земли и недвижимости, должно устанавливать, как составляются планы развития, как они утверждаются и какую роль имеет орган, управляющий земельными ресурсами, в контроле за их исполнением;
- многие элементы геопространственных данных, нужных для планирования землепользования, находятся или могут быть в кадастре. Однако кадастр должен содержать только те виды информации, в которых есть экономически оправданная потребность;
- данные, содержащиеся в кадастре, должны быть доступны для использования на региональном и местном уровнях;
- решение для многих проблем окружающей среды лежит в более строгом регулировании землепользования через законодательные либо финансовые ограничения прав на использование земли. Обе формы ограничения оказывают воздействие на земельный рынок;
- права землепользования могут влиять на результат любого проекта освоения земель, и поэтому должны быть столь же доступны, как права собственности.

IV D. Консолидация и перераспределение земель

Консолидация и перераспределение земель – это процессы, которые дают более эффективное и более справедливое использование земли. Органы сферы управления земельными ресурсами должны тесно работать с теми, кто отвечает за консолидацию земель, мониторинг изменений, которые влияют на кадастровое картографирование, оценку и информацию о правовом титуле. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- орган управления земельными ресурсами может быть одним из главных источников информации в поддержку земельной реформы. Одним из основных необходимых условий для развития и сельских районов, и городов является точный кадастровый учет соответствующей территории;
- реституция земель там, где она нужна и возможна, должна сопровождаться консолидацией земель;
- консолидация земель отличается от перераспределения земель тем, что при консолидации относительные размеры хозяйств должны остаться теми же с отдельными участками, которые больше по площади, удобнее по конфигурации, и частью земли, отдаваемой под инфраструктуру (например, новые дороги);
- если удовлетворяются потребности государства в земле в целях развития или охраны, консолидация земель должна устранять или, по крайней мере, значительно уменьшать возможные отрицательные воздействия развития на

любые существующие полезные виды землепользования. Орган управления земельными ресурсами должен вести мониторинг подобных аспектов развития.

IV Е. Мониторинг окружающей среды и географические информационные системы (ГИС)

ГИС является интегрирующей технологией, которая облегчает сбор, хранение, проверку, анализ и отображение пространственно привязанных данных. ГИС позволяет находить новую информацию, соединяя данные из разных источников. Органы сферы управления земельными ресурсами должны учитывать использование такого средства для того, чтобы с помощью обработки увеличить стоимость своих существующих информационных продуктов и услуг, и признавать что:

- необходимо структурировать информацию по управлению земельными ресурсами способами, которые позволяют ее использовать с помощью ГИС и, следовательно, способствовать созданию добавленной стоимости;
- ГИС может использоваться, чтобы анализировать кадастровые данные и поддерживать мониторинг окружающей среды и оценку экологических воздействий;
- успешное использование ГИС в большой мере зависит от качества зарегистрированных данных и использования однородной системы для пространственной привязки данных. Органы управления земельными ресурсами должны обеспечить, чтобы у них были такие возможности;
- в поземельных книгах, кадастре, налоговых реестрах и муниципалитетах должна использоваться одна система привязки участков, чтобы данные, связанные с недвижимостью, могли быть легко интегрированы во все сети;
- тип данных, которые включаются в кадастр, должен быть пересмотрен с учетом экологических потребностей без излишнего усложнения.

V. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

В этой главе обсуждаются институциональные, а не технические меры, которые содействуют управлению земельными ресурсами.

V А. Земельная политика

Земельная политика касается распределения ресурсов, особенно прав на использование земли, с тем, чтобы добиться максимальной эффективности с учетом природной среды и благополучия общества за короткий срок и на дальнейшую перспективу. Во многих странах за различные аспекты земельной политики отвечают разные министерства. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- управление земельными ресурсами осуществляется в рамках общей структуры национальной земельной политики, которая должна быть ясной и последовательной;
- реализация земельной политики требует многодисциплинарного подхода и эффективной законодательной базы, в рамках которой может осуществляться управление земельными ресурсами;
- решающим фактором успеха является координация между всеми институтами, вовлеченными в земельную политику.

V В. Роль правительств в управлении земельными ресурсами

Хотя системы управления земельными ресурсами реагируют на потребности земельного рынка, руководство осуществляется центральным правительством. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- относительно ответственности за формирование политики управления земельными ресурсами должна быть ясность;
- политика управления земельными ресурсами должна быть единой, чтобы не было несогласованности министерств. В частности, могут возникать трудности, когда некоторые вопросы земельной политики решаются в центре, а некоторые – на местах;
- непрерывное функционирование и обслуживание системы управления земельными ресурсами может финансироваться за счет доходов, которые получают соответствующие ведомства;
- эффективность систем должна определяться путем сравнения с работой других организаций. Показатели функционирования для поставки и надежности продукции и услуг должны устанавливаться и отслеживаться как внутри системы, так и в сравнении с внешними организациями.

V C. Межведомственная координация

В управление земельными ресурсами могут быть вовлечены разные подразделения в разных министерствах. Хорошее практическое решение будет признавать, что головная организация для управления земельными ресурсами должна:

- удовлетворять потребности всех пользователей государственного и частного секторов без предубеждения или предпочтения;
- разрабатывать политику и стратегию управления земельными ресурсами в соответствии с политикой и стратегией правительства страны и различных министерств;
- координировать действия, чтобы уменьшить дублирование и повысить эффективность;
- определять и контролировать технические стандарты, например, для сбора данных, включая полевую съемку, обработку данных и информационный обмен;
- осуществлять методическое руководство, обеспечивая, чтобы все процедуры были хорошо поняты другими ведомствами и общественностью;
- повышать эффективность всех процессов управления земельными ресурсами в свете меняющихся обстоятельств и разрабатывать предложения по изменениям в законодательстве, если они будут улучшать работу;
- определять политику для архивирования наборов данных, которые необходимы для долгосрочных национальных целей;
- решать вопросы неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности данных для защиты интересов частных лиц.

V D. Роль государственного и частного секторов в управлении земельными ресурсами

За последнее десятилетие произошли изменения роли государственного и частного секторов в управлении земельными ресурсами. Хорошее практическое решение будет признавать, что партнерство и сотрудничество государственного и частного секторов должно:

- позволить каждой стороне партнерства сосредоточиться на своей конкретной части общих задач, при этом в основном государственный сектор руководит и контролирует деятельность учреждений государственного и частного секторов, выполняющих практические работы;
- избегать нежелательной конкуренции между государственным и частным секторами;
- усилить деловую активность и организационные структуры;
- лучше реагировать на потребности общества в более хороших, быстрых и новых услугах;
- обеспечивать, чтобы были доступны достаточные трудовые, материальные и финансовые ресурсы;
- создавать возможности для введения новшеств партнерством государственного и частного секторов, которое сочетает творческие возможности и гибкость с ответственностью и надежностью.

V E. Оплата управления земельными ресурсами

Все более необходимо, чтобы органы управления земельными ресурсами покрывали свои эксплуатационные затраты за счет продажи товаров и услуг. Хорошее практическое решение будет признавать, что орган управления земельными ресурсами должен:

- покрывать большинство, если не все эксплуатационные затраты;
- получить возможность влиять на свой собственный доход через активный маркетинг своих услуг и соответственно устанавливать для себя количество персонала;
- получить возможность заимствовать деньги на официальном рынке для того, чтобы вкладывать их в модернизацию;
- создать самостоятельную систему бухгалтерского учета;
- получить возможность устанавливать собственный уровень оплаты персонала с учетом общенационального уровня и принимать решения по собственной внутренней организации, включая выбор мест для создания отделений;
- иметь профессиональную организационную структуру и административную коллегию;
- обеспечивать подготовку руководящих кадров старшего уровня, чтобы обеспечить высшее качество работы.

V F. Электронная коммерция

Произошло развитие электронной коммерции, которая привела к растущему спросу на быстрый доступ к нужной и верной информации как стратегическому ресурсу. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- система управления земельными ресурсами должна быть ориентирована на потребителей, имеющих полное доверие к системе. Следует проводить мониторинг того, как удовлетворяются потребности клиентов;
- принцип “одного окна” помогает потребителям; в случае если невозможно организовать один пункт доступа, должно быть минимизировано количество отдельных запросов, которые приходится делать;
- должны быть определены ясные национальные политика и стратегия для электронной коммерции;

- ведомства должны исследовать возможности, созданные партнерством с частным сектором, чтобы охватить больше сегментов рынка.

V G. Управление информацией о земле

Один из главных компонентов управления земельными ресурсами относится к управлению информацией, связанной с землей. Хорошее практическое решение будет признавать, что при развитии информационных услуг применительно к данным о земле:

- должно быть обращено внимание на политические вопросы, связанные с информацией, а также на технические стандарты;
- следует сосредоточиться на возможности взаимодействия, чтобы можно было обслужить потребности различных клиентов с различными действующими системами;
- должны быть видны выгоды для клиентов как результат изменений;
- наблюдается растущий потребительский спрос на международное сотрудничество, которое будет подталкивать страны к внедрению совместимых систем управления земельными ресурсами;
- при работе с другими национальными и международными организациями нужно осторожно обращаться с терминологией. Проекты, такие как Европейская земельно-информационная служба (European Land Information Service, EULIS), помогают достигать общего понимания.

VI. РУКОВОДСТВО УПРАВЛЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

В этой главе управление земельными ресурсами рассматривается с точки зрения руководства.

VI A. Организационные вопросы учреждений сферы управления земельными ресурсами

В настоящее время многие организации сферы управления земельными ресурсами работают на коммерческой основе и стали ориентироваться на рынок. Хорошее практическое решение будет признавать, что учреждения сферы управления земельными ресурсами должны:

- разработать бизнес-план, который определяет их роль и возможности;
- вновь проанализировать то, как они оказывают услуги своим клиентам через централизованное либо децентрализованное распределение товаров и услуг;
- найти источники финансирования своей деятельности, чтобы они могли стать хозрасчетными в соответствии с постановлениями и политикой правительства;
- провести целенаправленное изучение выявленных проблем.

VI B. Измерение затрат на управление земельными ресурсами и результатов

Руководители, отвечающие за управление земельными ресурсами, должны оценивать затраты и результаты работы, выполняемой их учреждениями. Хорошее практическое решение будет признавать, что руководство должно:

- оценивать затраты, результаты и “ценность в сравнении с затраченными суммами” любого нового проекта;

- выполнять анализ потребностей пользователей для выявления имеющихся и потенциальных пользователей;
- документировать, какая информация, связанная с землей, уже имеется и где она содержится;
- выявлять потенциальные новые наборы данных, которые должны быть полезны для руководителей в области земельных ресурсов, сборщиков налогов, широкой общественности и т. д.;
- устанавливать все допустимые требования, чтобы предоставлять данные, или которые могли бы ограничить их использование;
- оценивать каждый набор данных относительно затрат на сбор, хранение и обновление;
- оценивать выгоды, которые должны быть получены от каждого набора данных.

VI C. Управление данными регистрации земель и кадастра и их маркетинг

Руководители должны понимать процессы маркетинга так, чтобы они могли гарантировать вложение необходимых средств, чтобы поддерживать современные имеющиеся технологии. Хорошее практическое решение будет предполагать, что руководители должны:

- разрабатывать бизнес-план и план маркетинга для развития партнерства между правительством, другими учреждениями сферы управления земельными ресурсами, частными партнерами и общественностью;
- формировать доброе имя организации;
- оценивать рынок (например, кто потребители и в чем они нуждаются);
- формировать планы маркетинга для поддержки разработки, внедрения и потребления новых и существующих услуг;
- проводить мониторинг и оценку результатов, включая отслеживание мнения потребителей.

Оно, особенно в контексте электронной коммерции и электронного правительства, признает, что:

- “электронное правительство” требует соответствующего законодательства и хорошо развитой сети на базе информационных технологий, охватывающей всю страну;
- в системе электронного управления земельными ресурсами должны быть гарантированы защита и конфиденциальность персональных данных;
- чтобы гарантировать совместимость, на национальном и на международном уровне должна быть разработана политика относительно содержания, качества и доступности государственных наборов пространственных данных;
- для подтверждения подлинности документов могут использоваться электронные подписи. Когда они используются, должны быть определены авторства и гарантии, что не произошли изменения при пересылке, подписи не могут быть аннулированы, а данные остаются конфиденциальными.

VI D. Управление трудовыми ресурсами

Наиболее важным ресурсом, который имеется в любой организации, является человеческий ресурс. Хорошее практическое решение будет признавать, что учреждения сферы управления земельными ресурсами должны:

- вкладывать средства в развитие человеческого ресурса столько же, сколько и в технологическое развитие;
- определять человеческие факторы, вовлеченные во все работы, и обеспечивать, чтобы уровни квалификации и ответственности были очерчены конкретно для любой задачи;
- советоваться с участвующими работниками с тем, чтобы получить их доверие и понимание того, что происходит;
- привлекать профсоюзы, интересы которых могут быть затронуты, поскольку их оппозиция может серьезно задержать движение вперед;
- планировать более быстрые изменения кадрового состава в лучшую сторону;
- следить за здоровьем и безопасностью работников;
- разработать программу организационной деятельности и повышения квалификации специалистов для обеспечения того, чтобы на всех уровнях поддерживались высокие стандарты.

VII. ТЕХНИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ПРИ СЪЕМКЕ И УПРАВЛЕНИИ ДАННЫМИ

Существенная часть деятельности по управлению земельными ресурсами носит технический характер. В этой главе рассматриваются некоторые из проблем, которые возникают в настоящее время.

VII А. Сети пространственных данных

Кадастровая система должна работать в инфраструктуре пространственных данных. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- создание или обновление геодезической опорной сети необходимо для обеспечения того, чтобы все данные, связанные с землей и недвижимостью, могли быть пространственно привязанными желательным образом в соответствии с международными стандартами, такими как Европейская пространственная референциальная система (European Spatial Reference System);
- единая и уникальная система пространственной привязки для идентификации всех земельных участков и других единиц недвижимости облегчает интеграцию пространственно связанных данных.

VII В. Кадастровая съемка и кадастровое картографирование

Кадастровые съемки и кадастровые карты должны быть пригодными для целей, для которых они произведены. Хорошее практическое решение будет признавать, что:

- если кадастровые съемки должны использоваться только с целью оформления правовых титулов на землю и поддержки земельного рынка, высокая точность не является необходимой при условии, что имеются соответствующие межевые знаки, которые определяют границы объектов недвижимости;
- для составления многих кадастровых карт могут быть использованы фотограмметрические методы, включая использование ортофотоснимков;
- методы и качество съемки для учета земельных участков и других единиц недвижимости будут зависеть от местных условий и должны быть определены центральным органом, ответственным за съемку.

VII C. Автоматизированная обработка данных для целей управления земельными ресурсами

Учреждения сферы управления земельными ресурсами все более вовлекаются в автоматизированную обработку данных. Хорошее практическое решение будет признавать, что успешное применение информационных технологий должно:

- обеспечивать легкий открытый доступ, возможно, через связанные компьютерные сети ко всем данным, которые являются важными и касаются права собственности на землю, ее стоимости и использования;
- включать метаданные, которые описывают данные, относящиеся к управлению земельными ресурсами, ясно и точно (какие данные имеются, их формат и как они связаны с другими данными, качество данных и т. д.). Такие метаданные должны храниться по международным стандартам;
- определять стандарты для передачи данных из одной системы в другую;
- включать методы, такие как использование электронных подписей, которые гарантируют, что сделки не могут быть прерваны или изменены третьими лицами.

I. ЗЕМЛЯ И УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

В этой главе объясняется сфера действия управления земельными ресурсами и говорится о различных представлениях о земле и недвижимости. В ней описываются выгоды и выгодоприобретатели от эффективной системы управления земельными ресурсами и отмечаются недавние изменения, поскольку ведомства становятся более ориентированными на коммерческую деятельность и переходят на электронную коммерцию.

A. Земля в основе устойчивого развития

Земля является основным ресурсом, поскольку без нее не может поддерживаться жизнь на Земле. В обществе земля выполняет много функций. С физической точки зрения, это пространство, где мы перемещаемся и создаем жилища и откуда мы получаем нашу пищу и воду. С экологической точки зрения, она играет очень важную роль в стратегии размножения и выживания многих существующих видов и слишком часто является причиной того, что страна воюет со страной, а сосед враждует с соседом. С экономической точки зрения, это фундамент, на котором строится благосостояние. С юридической точки зрения, это абстрактная совокупность имущественных прав, а с социальной и культурной точек зрения, это стержневой корень, который питает людей духовной пищей. Это основной ресурс, без которого не может существовать ни одна страна. Вот почему заботливое отношение к земле имеет существенное значение для нынешнего и будущих поколений.

Настоящая публикация обращена к земле как к чему-то, на что отдельные люди и группы людей имеют права собственности и пользования, что может быть куплено и продано и может быть обложено налогом и что является базисом производства в народном хозяйстве. В ней рассматриваются социальные, правовые, экономические и технические условия, в которых должны работать землеустроители и другие специалисты в области управления земельными ресурсами.

Все правительства занимаются управлением земельными ресурсами, чтобы обеспечить их рациональное использование и содействовать экономическому развитию. Система законов о земле и недвижимости, признающих права и обязанности индивида и общие интересы групп населения, является необходимой, если предполагается учитывать эти интересы. Ни одна страна не может сохранять стабильность в пределах своих границ или поддерживать экономическое развитие, если у нее нет земельной политики, которая способствует укреплению уверенности у ее граждан и коммерческих предприятий. Признание того, что земля является источником благосостояния, лежит в основе хорошего управления на высшем уровне и эффективной работы государственной администрации. Хорошее управление на высшем уровне, частная собственность на землю и защищенность собственности являются основой устойчивого социального и экономического развития.

С правовой точки зрения, земля продолжается вниз под поверхность Земли и вверх в небо. С практической точки зрения, она может рассматриваться как объем

пространства, которые включает в себя поверхность Земли, все имущество, прочно связанное с ней, а также горные породы и минералы, которые находятся прямо под ней. Земля включает все постоянные здания и сооружения, возведенные на ней, всю растительность, произрастающую на ней, и площади под водными объектами, такими как моря и озера.

Объекты, которые не являются постоянно связанными с грунтом, такие как автомобили, животные и люди, не являются частью земли, хотя на них будут распространяться права, регулирующие использование пространства, которое они занимают. “Воздушные права”, то есть права пользоваться пространством, находящимся над поверхностью земли, в некоторых странах также считаются частью земли.

Во многих странах термин “недвижимое имущество” используется, чтобы сказать о земле. Некоторые люди различают землю и здания, связанные с ней, называя последние “недвижимостью”, “недвижимым имуществом” или “реальным имуществом”. В настоящей публикации термин “земля” будет трактоваться как включающий все закрепленные данности, включая сельскохозяйственные культуры и деревья, а также здания.

Роль земли в экономике каждой страны не всегда очевидна, но очень важна. Без защищенных прав на землю не может быть устойчивого развития, поскольку среди местного населения и иностранцев не много найдется желающих делать долгосрочные инвестиции. По крайней мере, 20 % валового внутреннего продукта (ВВП) большинства стран поступает от земли, недвижимости и строительства; в Испании, например, в 2003 г. было зарегистрировано 1,2 млн. новых ипотечных залогов и масса денег, циркулирующих в экономике как результат ипотечной системы, соответствовала 56 % испанского ВВП.

Земля имеет много атрибутов, с каждым из которых нужно обходиться осторожно, если предполагается сделать развитие устойчивым. Чтобы этого добиться, каждая страна должна иметь хороший учет земель: учет прав собственности, чтобы обеспечить защиту собственности; учет стоимости, чтобы обеспечить справедливость при налогообложении земли и недвижимости и справедливость при принудительном отчуждении земли для государственных целей; учет землепользования, чтобы обеспечить эффективное управление ресурсами и устойчивость.

В. Реестры земель и кадастр

Реестр земель – это совокупность учетных записей о правах на землю. Это результат процесса, известного как регистрация земель, при которой документ о правах собственности на землю регистрируется и во многих странах обеспечивается гарантиями. Право – это законная возможность субъекта или группы субъектов что-либо осуществлять или иметь. Функция регистрации земель состоит в обеспечении надежной и достоверной основы для приобретения, пользования и распоряжения правами на землю. Она создает защиту для правового титула на землю и облегчает и поддерживает более активные земельный и ипотечный рынки.

Процесс регистрации земель должен обеспечивать порядок и стабильность в обществе путем создания гарантий не только для собственников земли и их партнеров, но и для отечественных и зарубежных инвесторов и кредиторов, для торговцев и дилеров, а также для правительств. Система должна быть беспристрастной, и те, кто управляет ею, должны быть свободными от любого конфликта интересов. Хотя системы регистрации земель часто направлены на защиту интересов отдельных собственников земли, они являются также инструментом государственной земельной политики и механизмом содействия экономическому развитию.

Кадастр является совокупностью записей о земле, которая состоит из двух частей: серии карт или планов, показывающих размер и местоположение всех земельных участков, с текстовыми записями, которые описывают свойства земли. Функция кадастра состоит в том, чтобы собрать и сделать доступной графическую и текстовую информацию в поддержку регистрации правового титула, оценки недвижимости и рационального использования земельных ресурсов. Он отличается от реестра земель тем, что реестр по своей сути имеет дело с правами собственности и субъективными правами, которые присоединены к земле, а кадастр обращен к более широкому набору атрибутов. Карты и съемки, производимые как часть кадастра, могут использоваться для поддержки системы регистрации земель; и, в самом деле, во многих странах термин “кадастровая съемка” применяется как название съемки земель, осуществляемой для целей учета скорее прав собственности, чем стоимости. Этот процесс можно назвать составлением описи земель.

В основе кадастров лежит либо составляющий собственность земельный участок, представляющий собой ограниченную правом собственности территорию; либо налогооблагаемая территория, которая может отличаться от площади, находящейся в собственности; либо территории, ограниченные землепользованием, а не правом собственности на землю. Кадастры могут поддерживать учет имущественных прав, налогообложение земель или учет использования земель. Или же они могут быть многоцелевыми и обеспечивать широкий спектр информации, связанной с землей. В таких случаях лучше всего, если они строятся на земельном участке, составляющем собственность, поскольку это является правовой основой для всех сделок с землей. Многоцелевая земельно-кадастровая и регистрационная система создает новые возможности повысить стоимость связанных с землей данных за счет обработки и использовать их и на внутреннем рынке, и на международном. В случае если формальный правовой титул на землю еще не узаконен, в основе такого многоцелевого учета может быть земельный участок, как бы ограниченный правами пользования.

Органы регистрации земель и кадастра должны обеспечить открытый доступ к своим учетным данным и сделать широкодоступной информацию, связанную с землей. И кадастр, и реестр земель должны функционировать в строгих правовых рамках. Кадастр должен быть основан на полном охвате страны; реестр земель, напротив, может не учитывать все земли, так как может не быть обязательным регистрировать права собственности. Однако обязательную регистрацию следует поддерживать, если совершаются сделки с землей или при внедрении или расширении регистрации земель. В этом случае отдельным территориям может быть отдан приоритет, а другие районы могут на время исключаться с целью максимально использовать ресурсы. Приоритетные территории могут включать крупные города (в них земельные рынки

обычно более активны и они дают большую долю налогов на земельную собственность и недвижимое имущество) и сельские районы, где проводится земельная реформа или консолидация земель.

В некоторых странах (например, в Финляндии и Швеции) формирование недвижимости, ее изменение, консолидация земель, кадастровое картографирование, регистрация объектов недвижимости, прав собственности и других законных прав, оценка и налогообложение недвижимости, – все объединено в одну базовую кадастровую систему. Однако во многих частях Европы кадастр развивался для поддержки налогообложения земель и поэтому попал под руководство министра финансов, в то время как правовые действия по регистрации земель осуществлялись отдельно юристами и записи вносились в поземельные книги (например, немецкая поземельная книга – *Grundbuch*) или испанские реестры земель. Обычно за поземельные книги отвечает министр (или министерство) юстиции, а в некоторых случаях председатель Верховного Суда (как в Словении, где Министерство юстиции ответственно только за законодательную базу).

Параллельные системы, когда кадастр функционирует как образование, отделенное от поземельных книг, были вновь введены в некоторых странах в рамках программ земельной реформы. Физическое описание земли и недвижимости вносится в кадастр, а данные, касающиеся прав на недвижимость, особенно прав собственности, вносятся в реестры недвижимого имущества. В некоторых случаях права землепользования внесены в реформированный кадастр, а где-то они оказываются в поземельных книгах, но часто они учитываются только на муниципальном уровне.

Параллельные системы имеют тенденцию развиваться с разной скоростью и на разных технических платформах. Трудности в регулировании входящих и исходящих потоков информации в кадастре и в реестре прав на недвижимость, а также отсутствие формализованного обмена данными между системами могут приводить к повторениям и дополнительным затратам при дублировании усилий и более сложных процессах управления земельными ресурсами, чем могло бы быть в другом случае.

В перспективе будет важно интегрировать эти самостоятельные системы либо путем их слияния, либо с помощью формализованных механизмов обмена данными между различными реестрами. В последнем случае это будет виртуальная централизованная совокупность реестров с тем, чтобы для пользователя была только работа как бы в одной системе.

Почти в каждой стране толкование термина “кадастр” несколько отличается. По общему признанию, кадастр – это разновидность земельной информационной системы с современной информацией о праве собственности на земельные участки и, возможно, здания, их стоимости и использовании, наряду с характеристиками окружающей среды и социально-экономических условий. Земельная информационная система не обязательно привязана к земельным участкам и может быть ориентирована на лесное хозяйство, почвы или геологию.

Данные в кадастре могут включать геометрические данные (координаты, карты), адреса объектов недвижимости, землепользование, информацию о недвижимом имуществе;

характер и продолжительность владения, сведения о конструкции зданий и квартир, сведения о населении и налоговую оценку земель. Данные могут относиться к отдельным участкам земли или могут охватывать много объектов недвижимого имущества, как при зонировании землепользования. Эти данные могут оказывать поддержку для совершения сделок с частными землями, поддерживать земельные рынки или помогать в управлении сельским хозяйством, охраной окружающей среды, рыболовством, лесным хозяйством, жилищным строительством, землеустройством и зонированием землепользования, коммунальным хозяйством и транспортом.

С. Управление земельными ресурсами и земельная политика

Термин “управление земельными ресурсами” используется в настоящей публикации для обозначения процессов учета и распространения информации о праве собственности, стоимости и использовании в отношении земли и связанных с ней ресурсов. Такие процессы включают определение (иногда известное под названиями “установление” или “оформление”) имущественных прав и других атрибутов земли, которые связаны с ее стоимостью и использованием, их съемку и графическое описание, их детальное документирование и предоставление соответствующей информации для поддержки земельных рынков.

“Земельная политика” является основой для определения, как земля должна использоваться и охраняться для решения социальных и экономических задач. Управление земельными ресурсами оказывает поддержку реализации земельной политики и служит основой для хорошего управления на высшем уровне. Оно привлекает к участию самые разные слои общества, в том числе:

- а) правительства стран – при осуществлении их административных функций, формировании налоговой политики, решении задач экономического развития, обеспечении рыночной информацией и движении к общеевропейской гармонизации;
- б) региональные и местные органы – при пространственном планировании, оценке земель и финансировании местных обслуживающих отраслей, совершенствовании и контроле использования земель, землеустройстве и обеспечении доступа к информации о земле и недвижимости;
- с) компании и граждан – при защите их прав, обеспечении социальной стабильности, получении жилья с помощью ипотечного кредитования, раскрытии рыночных возможностей и потенциала для инвестиций и развития, переселении и передаче прав собственности на недвижимость.

Управление земельными ресурсами имеет отношение к трем основным и взаимозависимым видам товаров (праву собственности на землю, стоимости земли и землепользованию) в общем контексте рационального использования земельных ресурсов. “Право собственности” означает владение правами на землю, но необязательно подразумевает физическое присутствие, поскольку абсолютный собственник может, например, предоставить аренду, так что фактическим владельцем становится арендатор. В управляемой рынком экономике инвесторы должны чувствовать уверенность в том, права собственности на землю, которую они осваивают, защищены и что существует четкая и жесткая система законов, регулирующих их права на использование земли.

“Стоимость” имеет несколько значений. Она может относиться к действительной или оценочной стоимости на рынке ссудного капитала, которая представляет собой денежную сумму, за которую земля была или может быть продана; либо она может относиться к расчетной арендной плате, которая представляет собой сумму, за которую земля может быть сдана в аренду. “Стоимость” можно считать равной затратам на строительство, так что стоимостью здания для целей страхования будет стоимость нового строительства, если бы здание было уничтожено пожаром или другим бедствием.

Одним из важных определяющих факторов при оценке земли является использование, для которого земля предназначена или может предназначаться. Термин “землепользование” относится к правам использовать землю и к способу, которым она используется для получения дохода или удовлетворения социальных нужд. Эти права определяют, что можно делать с землей на законных основаниях, а использование земли определяет материальные ценности, которые она производит и, следовательно, ее экономическое значение. Изменения разрешенного использования земли приведут к изменениям ее рыночной стоимости и, в конечном счете, изменениям налоговых поступлений.

Чтобы создать основу для устойчивого развития, земельная политика должна опираться на соответствующую информацию о праве собственности на землю, ее стоимости и использовании. В странах с экономикой, планируемой централизованно, учитываются данные о большом количестве атрибутов и категорий землепользования. Хотя такие данные могут использоваться для оценки потенциального экономического значения недвижимости и формировать базу для налогообложения недвижимости (Латвия, например, смогла провести быструю комплексную массовую оценку всех своих земель, используя старые кадастровые материалы), затраты на ведение и обновление этих данных могут быть высокими.

Важно быть в состоянии вести и поддерживать систему управления земельными ресурсами, как она была спроектирована и построена. Обширная информация на уровне отдельного объекта недвижимости необходима только тогда, когда она прямо отражается на отдельном собственнике. Европейскому Союзу, например, нужны определенные данные для расчета и выплаты фермерам субсидий в рамках единой сельскохозяйственной политики. Необходимо добиться баланса так, чтобы была достаточная информация для землеустройства, а не являющиеся необходимыми данные были исключены из учета, предназначенного для управления земельными ресурсами. Системы управления земельными ресурсами должны ориентироваться на потребности пользователей данных. Информация, хранящаяся в системе, должна быть достаточной для удовлетворения потребностей пользователей и должна отвечать современному состоянию. Несущественные данные должны быть исключены.

Нет какого-то единого решения по управлению земельными ресурсами, которое пригодно для всех стран. Тем не менее, важно понимать международные тенденции и быть готовым к более широкому международному сотрудничеству на развивающихся глобальных земельных рынках.

D. Землеустройство

В настоящей публикации термин “землеустройство” используется для описания процессов, посредством которых материальные ресурсы земли приводятся в хорошее состояние, независимо от того, находится ли земля в собственности государства, юридического или частного лица. Он охватывает все виды деятельности, связанные с рациональным использованием этих материальных ресурсов, включая земледелие, добычу полезных ископаемых, организацию рационального использования объектов недвижимости и владений, а также территориальное планирование городов и сельской местности. Он включает строительство коммунальных объектов и коммуникаций и управление ими, рациональное использование земельных ресурсов (например, лесное хозяйство, рациональное использование почв или сельское хозяйство), реализацию политики в области использования земель; оценку влияния на окружающую среду и мониторинг видов деятельности, которые влияют на эффективное использование земель.

Управление земельными ресурсами – это часть инфраструктуры, которая поддерживает эффективное землеустройство. Его следует рассматривать как средство для достижения цели, а не как самоцель.

Землеустройство включает реализацию основных политических решений, касающихся характера и размеров вложения средств в землю. Оно включает текущие оперативные решения, принимаемые ежедневно специалистами сферы управления земельными ресурсами, такими как геодезисты, оценщики и регистраторы земель. С институциональной точки зрения, землеустройство зависит от земельной политики, законодательной базы, проблем, связанных с рациональным использованием ресурсов, соглашений, связанных с управлением земельными ресурсами, и управлением информацией о земле. Оно связано как с государственными, так и с частными инициативами.

Многие решения по землеустройству затрагивают использование отдельных объектов недвижимости, но распространяются на более значительную территорию и находятся вне контроля со стороны отдельных собственников. Некоторые решения о формировании новых или улучшении уже существующих объектов недвижимости могут вызывать изменения границ объектов недвижимости, как, например, при консолидации земель. Такого рода деятельность должна соответствовать нормам, постановлениям и порядку, которые установлены кадастровыми органами и применяются ко всем собственникам земли.

Решения по землеустройству могут регулироваться органами управления различных уровней в зависимости от существующей административной системы и традиций страны. Согласованность различных правительственных органов при разработке и реализации земельной политики является существенно важной, чтобы избежать конфликтов. При переходе к рыночной экономике слишком часто не получалось интегрировать земельную политику.

E. Земельная реформа

Рациональное использование земельных ресурсов содействует экономическому и социальному развитию как городских, так и сельских территорий. Ряд стран стремится достичь этих целей с помощью “земельной реформы” – термин, который имеет различные значения, включая восстановление прав прежних собственников на землю, называемое реституцией земель, и перераспределение прав на землю, например, путем передачи государственных земель тем, кто не имеет земли, или изъятия земель у собственников крупных владений для перераспределения. Она может также включать консолидацию земель, при которой все собственники земли на какой-либо территории отказываются от своей земли и получают новые участки сопоставимой стоимости, но по схеме, которая способствует более эффективному и продуктивному использованию земли.

Реформы могут также включать изменения земельных отношений, что касается формы обладания правами. Так, сложные права, основанные на традиции и обычае, могут быть упразднены с тем, чтобы могли быть внедрены более простые и соответствующие современности механизмы передачи прав на землю. Что будет с землей, может быть заранее спланировано (как часть процесса территориального планирования), но может оказаться и результатом реформ системы налогообложения земли и недвижимости, которые изменяют стоимость земли и, следовательно, ее использование.

Программы земельных реформ обычно влияют на выбранные территории, такие как сельскохозяйственные земли или городские районы. В сельских районах программы могут разрабатываться для содействия изменениям технологии ведения сельского хозяйства, направления полеводства, способов обработки земли, финансирования развития или сбыта продукции. В городских районах земельные реформы могут включать масштабное развитие инфраструктуры, налогообложение зданий, а также земель, на которых эти здания стоят, или изменения вида и использования земель и объектов недвижимости. Развитие городов оказывает воздействие на сельское окружение, а сельское развитие – на городское. В последние годы стало признаваться значение сельско-городских связей.

Обычно управление земельными ресурсами связано с такими вопросами, как городское развитие или внедрение передовых методов в сельское хозяйство постольку, поскольку такие виды деятельности касаются сбора данных и ведения эффективного учета земель. Настоящая публикация не связана непосредственно с территориальным планированием, реконструкцией городских районов, сельскохозяйственной реформой или повышением производительности сельского хозяйства, а направлена только на вспомогательную информационную инфраструктуру. Понимание более широких аспектов землеустройства и земельной реформы важно для должного управления земельными ресурсами, но не составляет его сущности.

Г. Выгоды от эффективной системы управления земельными ресурсами

Создание эффективных и долговечных систем управления земельными ресурсами требует долгосрочных инвестиций и постоянной поддержки. Хотя и дорого вести учет земель и поддерживать его в актуальном состоянии, эффективная система управления земельными ресурсами дает много выгод. Говоря просто, защищенный правовой титул и эффективный земельный рынок имеют результатом больше кредитов и инвестиций,

которые приводят к более высокой производительности и экономическому росту и, следовательно, к более высоким доходам и снижению уровня бедности. (См.: *Декларация ЕЭК ООН о социальных и экономических выгодах от эффективного управления земельными ресурсами*).

Современный кадастр не связан главным образом с обобщенными данными, а связан, скорее, с детальной, пространственно привязанной информацией на уровне отдельного земельного участка. Как таковой он должен обслуживать потребности и человека, и общества в целом. Выгоды получаются в результате его применения к управлению активами, составлению документов по оформлению перехода прав на недвижимость, обеспечению кредитов, демографическому анализу, регулированию строительства, планированию чрезвычайных мер и управлению ими, оценке воздействия на окружающую среду, анализу сделок с жильем и рынка земель, правам собственности на землю и недвижимость, налогообложению земли и недвижимости, земельной реформе, статистическим данным для целей мониторинга, территориальному планированию, контролю и регулированию инвестиций в недвижимость, объектам связи, выбору мест под различные объекты, благоустройству и охране территорий. В частности, выгоды состоят в следующем:

1. Гарантия права собственности и его защита

Сбор учетных данных о земле и юридические процедуры, через которые необходимо пройти, чтобы поместить информацию о земле в реестры, должны обеспечивать формальную индивидуализацию, а в некоторых системах юридическое подтверждение права собственности. Государственные реестры должны содержать всю значимую юридическую информацию, позволяющую любому, кто просматривает систему, определить права третьих лиц, а также имя собственника земли.

2. Поддержка налогообложения земли и недвижимости

Налоги на землю и недвижимость являются потенциальным источником государственных доходов и часто собираются органами власти на местном уровне и используются для их финансирования. Многие из входных данных, необходимых для создания моделей массовой оценки, можно найти в кадастре и реестрах земель. Поскольку кадастр должен обеспечивать полный охват земель, могут быть включены все объекты недвижимости и ничто не должно быть пропущено.

3. Обеспечение гарантии кредита

Определенность права собственности и знание обо всех правах, которые существуют относительно земли, придают уверенность банкам и финансовым учреждениям, когда они предоставляют средства собственникам земли для вложения в новые проекты. Ипотечный залог земельной собственности является одним из способов получения капитала для вложения в улучшения. Собственники земли могут занять деньги на строительство или улучшение зданий и инфраструктуры, улучшение методов своей работы и устройства земли или создание новых производственных и коммерческих предприятий. Ипотечные банки нуждаются в современной информации о земле и недвижимости, чтобы иметь способность гарантировать ссуды.

4. Развитие земельных рынков и их мониторинг

Недорогие и надежные способы передачи прав на недвижимость позволяют тем, кто

совершает сделку с землей, сделать это быстро и уверенно, в то время как те, кто не хочет продавать свою землю, могут иметь свои права, которые защищены.

5. Охрана земельных ресурсов и поддержка мониторинга окружающей среды

Растущий интерес к сохранению и защите окружающей среды и обеспечению ее устойчивости имеет результатом все более сложные экологические нормы. Никто из собственников земли не имеет права загрязнять землю, так как это нарушает права третьих лиц и наносит ущерб будущим поколениям. Данные многоцелевого кадастра могут использоваться для учета охраняемых территорий и получения сведений об археологических памятниках и других территориях научного или культурного значения, которые могут нуждаться в защите. Кадастровые данные могут использоваться также при работах по оценке воздействия на окружающую среду.

6. Содействие землеустройству государственных земель

Во многих странах на землю, которой владеет государство в интересах общества, ведется плохая документация. Государству необходимо управлять своими основными фондами, обеспечивать их эффективное использование и заботиться о каждом кусочке так же, как это делает частное лицо. Система регистрации правового титула будет этому способствовать.

7. Сокращение количества земельных споров

Часто споры по поводу земли и ее границ имеют результатом дорогостоящие судебные тяжбы и могут привести к кризису закона и порядка. Суды и эксперты тратят много времени на решение этих вопросов. Многие земельные споры могут быть решены с помощью доступа к полной информации о земле.

8. Содействие земельной реформе в сельской местности

Раздача земли тем, кто ее не имеет, а также консолидация и перераспределение земель для более эффективного использования, – все это требует полного учета существующих прав собственности на землю и использования земли. Может потребоваться выплата компенсации тем, кто понесет потери в таком процессе, или деньги можно будет взять у тех, кто получит особые выгоды. Составление новых схем пространственного распределения земельной собственности для получения от земли большей производительности может быть эффективной только, если хорошо задокументированы существующие схемы.

9. Совершенствование городского планирования и развитие инфраструктуры

Городские районы нуждаются в реконструкции, планировании эффективного землепользования и контроле за использованием земель. Эффективная система управления земельными ресурсами должна сделать возможной интеграцию учетных данных о праве собственности на землю, ее стоимости и использовании с социологическими, экономическими и экологическими данными для обеспечения городского планирования. Новейшие крупномасштабные кадастровые планы дают основу, на базе которой могут разрабатываться, оцениваться и выполняться схемы развития.

10. Получение статистических данных

Данные, полученные при мониторинге прав собственности на землю, ее стоимости и использовании, могут помочь распределению ресурсов и использоваться для оценки выполнения программ развития. Как долгосрочное стратегическое планирование, так и краткосрочное оперативное управление нуждаются в данных для поддержки процесса принятия решений. В Великобритании (в Англии и Уэльсе) и многих других европейских странах регулярно представляются данные, отражающие динамику цен на дома; они используются для мониторинга активности земельного рынка и анализа инвестиций.

Хотя выгоды трудно определить количественно, они, тем не менее, реальны и граждан следует информировать об их существовании.

Г. Институциональные вопросы

Успех любой системы управления земельными ресурсами широкого спектра действия зависит от ряда институциональных вопросов, которые решаются, если предполагается получить выгоды, о которых говорилось выше. В частности, очень важно ориентироваться на потребности пользователей информации о земле. В число этих потребителей входят:

- (а) *правительство*: сельское и лесное хозяйство, оборона, образование, окружающая среда, экономика, здравоохранение, автомобильные дороги и транспорт, жилищное строительство, внутренние дела и полиция, юстиция, земли и съемка; местное самоуправление, природные ресурсы, планирование и развитие, энергетика и электроснабжение, общественные работы, торговля и промышленность и т. д.;
- (б) *частный сектор*: архитекторы, банки и строительно-сберегательные общества, строительные компании, экономисты, технические фирмы, экологи, фермеры и лесопромышленники, консультанты по финансам и страхованию, инвесторы, собственники земли и недвижимости, юристы и нотариусы, специалисты по маркетингу, проектировщики, застройщики, управляющие имуществом, агенты по операциям с недвижимостью, землемеры и оценщики и т. д.

Продукция, нужная каждому потребителю, будет разной, хотя общей темой являются права собственности на землю, ее стоимость и использование, включая информацию о правах, ограничениях и обязательствах, которые, например, являются результатом законодательства, предназначенного для защиты окружающей среды. В то время как подробные земельно-учетные данные о почвах, водных ресурсах, видах сельскохозяйственных культур, урожайности и т. д. могут быть полезными для каких-то сельскохозяйственных целей, мало есть свидетельств тому, что сбор, хранение и анализ этих данных были экономически эффективными или необходимы в современной рыночной экономике. Требования к информации о земле необходимо постоянно пересматривать в свете современных методов сбора и обработки данных и меняющихся потребностей экономики и общества. Весьма важно расставить приоритеты в соответствии с имеющимися ресурсами и создать информационные системы, которые всегда могут поддерживаться в актуальном состоянии.

Обычно считается, что государство должно играть господствующую роль в создании и ведении системы кадастра или регистрации земель. В некоторых странах ответственность за регистрацию земель отведена судам, которые также отвечают за рассмотрение апелляций. У судов уходит много времени на решение и регулирование земельных вопросов, что приводит к задержке по другим делам, находящимся в судопроизводстве. Это послужило причиной издания в 1986 г. Советом Министров Европейского Союза рекомендаций по мерам предотвращения и устранения чрезмерной нагрузки на суды. Лучше, если другой орган, а не суд, будет выполнять административные функции по регистрации правовых титулов на землю, оставляя суду разбор споров, если и когда они возникают.

Опыт показывает, что правительства должны субсидировать затраты по первичной регистрации правового титула на землю и создание базовых карт для поддержки регистрации земель и кадастра. Впоследствии операционные расходы на ведение системы управления земельными ресурсами могут и желательно должны полностью покрываться пользователями в виде регистрационных сборов и с помощью продажи информации, связанной с землей, и предоставления услуг.

Многие затраты могут покрываться с помощью продажи информации, связанной с землей, хотя даже в рыночной экономике может быть трудным определить их истинную цену. Во многих странах карты являются пригодным для продажи товаром, но традиционно или недоступны, так как военные считают, что они содержат то, что касается государственной безопасности, или же поступили в продажу по нереально низким ценам, которые искажают рынок.

Во многих странах стоит неотложная задача для учреждений сферы управления земельными ресурсами стать экономически самостоятельными и покрывать все свои эксплуатационные расходы, в том числе на регулярную модернизацию всех их технических средств. Это заставило такие учреждения работать как коммерческие предприятия, перенимая некоторые особенности частного сектора. В некоторых случаях это привело к формальному частно-государственному партнерству, хотя деловой риск обычно остается за государственным сектором. Учреждения остаются “не ставящими целью извлечение прибыли”, но они являются также “не ставящими целью нести убытки”, устанавливая плату, которая удовлетворяет потребности в обслуживании при наиболее возможно низких расходах для пользователей.

Ресурсы, которыми располагает частный сектор, могут использоваться, чтобы дополнить работу государственного сектора через государственно-частное партнерство. Влияние и степень вовлеченности частного сектора различны в разных странах. Государственно-частное партнерство в европейских странах имеет различные формы. В некоторых странах государственные чиновники выполняют все установленные законом задачи, в других же работа может производиться специалистами с лицензиями (такими как нотариусы и лицензированные геодезисты). Кроме того, ряд задач, которые не ограничиваются законом, может выполняться по контракту.

В некоторых случаях (например, в Швеции и Финляндии) государство ведает юридической частью землеустройства, используя государственные органы при

небольшом участии частного сектора. Однако во многих странах съемку границ отдельных объектов недвижимости осуществляют лицензированные землемеры, тогда как в некоторых странах частным юристам разрешено выполнять функции государственных нотариусов, проверяя все необходимые документы перед их регистрацией и делая на заявлении о передаче земли надпись, удостоверяющую, что соответствующие лица являются действительными собственниками земли.

В случае если работа поручается частным лицам, должны быть нормы, которые гарантируют качество предоставляемых продукта или услуги. Эти нормы должны касаться уровня профессиональной подготовки (образование, практика, этическое поведение), уровня необходимой компетентности, показателей и обязанности хорошо исполнять работу, а также уровня ответственности в случае ошибок.

Допустим, правительство поощряет государственно-частное партнерство, тогда оно должно разработать необходимое законодательство и решить, какие задачи могут быть поделены с частным сектором. Частный сектор должен быть способен предоставить (с необходимыми навыками) оборудование и ликвидный капитал. Персонал в государственных учреждениях должен желать работать с частным сектором и принять на себя текущий контроль, а не исполнительную роль.

Данные, собранные центральными или другими государственными органами, могут быть сделаны общедоступными для коммерческого использования при условии защиты прав отдельных граждан на неприкосновенность частной жизни. Если это происходит, государство нуждается в защите своих инвестиций в информацию о земле в интересах налогоплательщика так же, как и частный сектор нуждается в защите своих интересов. Важно обеспечить, чтобы те, кто понес расходы при сборе данных или создании продукции, получили справедливую компенсацию. Защита может обеспечиваться с помощью ценовой политики и законов об интеллектуальной собственности, особенно о защите баз данных и авторских правах. В большинстве стран действуют международные договоры об авторских правах, главным образом, как результат Бернской конвенции о защите литературных и художественных произведений.

В настоящее время большинство органов сферы управления земельными ресурсами приняли ориентированный на рынок подход к предоставлению земельно-информационных товаров и услуг. При принятии такого подхода необходимо определить, кто является потребителями на рынке данных, связанных с землей, и какая базовая информация им нужна. Для оказания услуг в масштабе страны может быть необходимым допустить перекрестное субсидирование сбора, обработки и распространения данных, связанных с землей, с тем, чтобы обеспечить полный охват страны. Такая поддержка управления данными должна быть прозрачной, чтобы конкуренция с частным сектором не только была честной, но и воспринималась как честная.

Кроме того, что государство является регулятором земельного рынка и обеспечивает земельный рынок инфраструктурой, оно также владеет и содержит значительные площади земли и недвижимости. В некоторых странах функции землеустройства, управления земельными ресурсами и определения земельной политики совмещены в одном ведомстве. Хотя такая организация имеет много преимуществ, особенно в связи

с эффективностью услуг, которые она предоставляет, она может дать правительству преимущество в конкурентоспособности над другими собственниками земли и создать недоверие на земельном рынке. В качестве собственников земли правительства не должны пользоваться привилегиями, которые ставят их над другими участниками земельного рынка.

Н. Электронное общество

Одним из главных изменений с 1990-х годов стало развитие того, что иногда называется электронным обществом. Термин “электронное правительство” относится к использованию правительствами информационных технологий (таких как распределенные территориальные сети, Интернет и применение мобильных компьютеров), которые могут изменить способ, которым органы правительства ведут дело и связываются со своими гражданами и другими органами. Использование таких технологий может улучшать предоставление услуг правительством и привести к более эффективному управлению на высшем уровне, большему доверию граждан, большей прозрачности, меньшей коррупции, менее трудоемким сделкам, увеличению государственных доходов и снижению эксплуатационных расходов.

Электронное правительство имеет целью обеспечение услуг, которые являются передачей информации по каналам “правительство-гражданам”, “правительство-бизнесу” и между ведомствами дружественными, удобными, прозрачными и недорогими способами. Ключ к решению находится не только в технологии, но, что более важно, и в наличии данных в цифровом форме. За последние десятилетия многие страны успешно перевели регистрацию земель и учет объектов недвижимости из большого собрания бумажных документов в электронную форму. Такие учетные записи после этого должны обновляться просто и непосредственно с использованием компьютеров.

Следующий шаг состоит в том, чтобы сделать информацию о земле доступной в интерактивном режиме. Некоторые страны уже перевели свои услуги по регистрации земель в полностью автоматизированную систему, сделав возможным электронный поиск информации для того, чтобы банки, юристы, нотариусы и др., а также простые граждане могли иметь доступ к информации, связанной с землей, с помощью электронных средств. Это развитие в значительной степени включило автоматизацию повседневных ручных операций. Чтобы получить наибольшую выгоду, роль регистраторов, нотариусов, адвокатов и посредников, которые участвуют в передаче прав на землю, может измениться, и может понадобиться изменить процессы передачи земельной собственности, чтобы использовать преимущества новых технологий. Это можно осуществить разными способами, но есть две основных автоматизированных системы для передачи прав на землю – электронная регистрация (или электронная передача документов) и электронная передача правового титула (или электронная передача прав на землю).

Электронную передачу документов можно выполнять на различных уровнях сложности, начиная с простых электронных заявлений, которые дополняют или изменяют записи в реестре без необходимости формального документа, например, при изменении фамилии собственника в результате брака, записи о формальном

предупреждении органу регистрации о непроизводстве им каких-то действий или предостерегающей записи. Электронная регистрация допускает, что процесс регистрации остается действием, обособленным от всего процесса передачи прав на землю.

Вторая система передачи прав на землю с помощью электронных средств является более полной и эффективно связывает весь процесс передачи прав на землю и создания других прав в недвижимости с процессом регистрации. Она создана на основе интерактивной системы, которую иногда называют электронной передачей правового титула или электронной передачей прав на землю – термины, которые означают разные вещи в разных странах.

По крайней мере, на начальных стадиях электронная регистрация не обязательно дает большие выгоды. Это сокращение затяжки времени, которая является результатом неавтоматизированной подачи документов по почте, и качество заявлений может быть выше, так как заявитель может получить доступ к некоторым средствам проверки, составляющих одну из особенностей системы. Однако для заявления все еще нужно, чтобы сотрудник учреждения регистрации земель рассмотрел заявление и одобрил соответствующую запись или изменение в реестр. Все же некоторая выгода может состоять в том, что этот вид регистрации подготавливает профессиональных ходатаев, таких как юристы или банки, вести дела с учреждениями регистрации земель через электронные средства и может быть первым шагом к полной электронной передаче прав на землю.

Возможно придать простым заявлениям структуру так, чтобы они стали интерактивными. Это означает, что простое заявление может фактически использоваться, чтобы санкционировать автоматические изменения в реестры. Пример этого – система, с которой работает Управление регистрации земель в Великобритании (для Англии и Уэльса) для электронного погашения ипотечных залогов. Кредиторы, которым это разрешено, могут направить в учреждение регистрации земель электронное подтверждение того, что такой-то залог погашен; каждое подтверждение содержит указание компьютеру учреждения регистрации земель удалить из соответствующего реестра все записи, относящиеся к данному залогоу. Заявление обрабатывается полностью автоматизировано, и никто из сотрудников не может вмешаться в процесс.

Инициативы, подобные британским, находятся в стадии реализации в других странах, таких как Норвегия и Швеция, где более 75 % всех закладных перемещаются между финансовыми учреждениями в полностью автоматизированном режиме. С другой стороны, в Испании полностью автоматизированная передача прав юридически неприемлема, так как, вследствие важности процесса регистрации, регистратор должен убедиться в том, что и документ, и право, которое передается, удовлетворяют всем юридическим требованиям. То же самое в Австрии, Швейцарии и северных районах Италии. Ничто не должно быть упущено при проверке регистратора, в том числе законность документа, правоспособность сторон, вопросы, которые могут вызвать сомнения в действительности сделки, влияние соответствующего права на недвижимость и любые дефекты в описании объекта недвижимости.

Испанская позиция основана на беспокойстве относительно защиты данных, которое возникает, когда изменения в реестре делает внешняя организация. Это имеет значение для целостности системы, особенно в стране, где существуют государственные гарантии правового титула. Необходимо подключить защитные механизмы, чтобы застраховаться от мошенничества или даже простых ошибок.

Более сложная форма электронной подачи документов относится к передаче прав на землю. Чтобы это происходило, как правило, необходимо подать не только формальное заявление об изменении в реестре, но также представить подтверждающие документы. Если процесс передачи прав на землю все еще осуществляется на основе бумажных документов, это будет представлять трудности, пока органы регистрации не будут готовы принимать отсканированные копии соответствующих документов, которые будут передаваться с помощью электронных средств вместе с электронным заявлением. Часто оригиналы документов считаются лучшим доказательством, которое имеется для подтверждения того, что данная сделка была совершена: возможность видеть лишь копию оригинала документа увеличивает в некоторой степени риск мошенничества.

При некоторых видах сделок риск при получении отсканированной копии оригинала на практике не очень намного больше, чем при получении бумажного экземпляра оригинала, но часто увеличение риска сильно перевешивает выгоды от электронной подачи документов. В таких случаях все еще нужен сотрудник учреждения регистрации земель для обработки заявления вручную. Однако выгоды можно увеличить при некоторой степени автоматизации, и объем средств, сэкономленных таким образом, может легко перевесить увеличение возможностей мошенничества.

импакт54

II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

В этой главе рассматриваются законодательные аспекты, так как они влияют на управление земельными ресурсами. В частности, особое внимание уделено правам собственности на землю, регистрации документов и правового титула, определению и съемке границ объектов недвижимости (что иногда называют формированием объектов недвижимости или съемкой юридических границ) и правам интеллектуальной собственности на информацию, которая зарегистрирована.

A. Правовой статус земли и недвижимости

Каждая система общественного порядка базируется на системе законов, которые отражают конституцию страны, регулируют административный процесс и выражают права и обязанности граждан. Право – это сложная совокупность правил, которые выработались в каждом обществе, чтобы обеспечить его организованное функционирование и спокойное состояние его членов. Право может принимать различные формы, как, например, сегодня в Европе, где существуют различные правовые традиции, сложившиеся вокруг общего права или чаще гражданского права.

Хотя каждая страна имеет свой набор гражданских законов, они имеют общий подход к проблемам и сходные методы их определения и осмысления. В широком и простом смысле, традиция гражданского права пользуется абстрактными формулировками правовых принципов. Системы общего права, напротив, имеют тенденцию избегать абстрактного подхода к юридической науке и базируются на писаных законах (включая дополнительные постановления, изданные соответствующим законодательным органом) и системах судебных решений (иногда называемых “прецедентным правом”); в случае если два источника права вступают в явное противоречие, преобладает первый.

Существование этих двух различных правовых традиций привело к разным представлениям относительно способа определения прав и интересов и путей решения проблем. Это так, особенно, в области вещного права, хотя различия между системами гражданского права и общего права не следует преувеличивать. В настоящее время исторические факторы, сыгравшие роль в развитии этих двух правовых систем, утратили большую часть своего влияния. Они обе сталкиваются с одними и теми же социальными и экономическими проблемами и рассматривают закон как инструмент, который обслуживает и упорядочивает социальные цели и задачи.

Существует четыре основные области законодательства, которые, в частности, касаются управленцев в области земельных ресурсов:

- (a) законодательство о недвижимом имуществе затрагивает сделки с землей;
- (b) законы о земельной реформе (например, о приватизации государственных земель, реституции земель и консолидации земель);
- (c) законы, регулирующие осуществление управления земельными ресурсами (например, постановления, регламентирующие ведение кадастра);
- (d) законы, которые затрагивают такие вопросы, как право собственности на информацию и идеи, защита данных или право на неприкосновенность частной жизни.

Кроме того, и другие области законодательства, например, связанные с банкротством, наследованием или браком, также затрагивают недвижимое имущество и, тем самым, работу управленцев в области земельных ресурсов.

Вещное право имеет дело с отношениями между людьми и отношениями людей к вещам. Оно признает различные виды прав и проводит различие между физическим объектом и абстрактными правами, связанными с его использованием. Вещное право касается земли и того, что можно с ней делать.

В разных странах даются разные определения “земли” и “недвижимого имущества” относительно того, включает ли земля находящиеся под поверхностью шахты и полезные ископаемые, привязанные к поверхности объекты, такие как здания или части зданий, или растущие на почве природные объекты; а также связаны ли эти определения с физическими предметами или абстрактными понятиями, такими как права на землю. Далее, если не оговаривается иное, будет предполагаться, что земля продолжается под и над поверхностью и включает все предметы природного и искусственного происхождения, которые привязаны к поверхности или находятся под поверхностью Земли, а также права на воздушное пространство и свет. Она включает права, имеющие отношение к собственности на землю и использованию земли.

Земля может быть в собственности одного лица, во владении другого и занята третьим. “Собственность” означает право иметь возможность пользоваться и распоряжаться чем-либо, а также извлекать выгоду от связанных с этим прав. В связи с недвижимым имуществом это называется “правовым титулом”, который представляет собой высший уровень прав на землю. Правовым титулом обладает собственник, который может необязательно владеть землей.

Владение подразумевает возможность пользоваться землей и при некоторых обстоятельствах использовать в своих интересах продукцию с ее поверхности или из-под нее. Владение означает физическое право управлять объектом – вор, который украл автомобиль, может в таком случае владеть машиной, но не будет ее собственником. В этом отношении интеллектуальная собственность очень отличается, поскольку информация не похожа на материальные вещи: ее можно на законных основаниях продать одному человеку, отдать другому и оставить у ее создателя – и все в одно и то же время, чего нельзя сделать с физическим объектом, таким как автомобиль. Владелец земли может использовать землю тем или иным способом. Владение может быть законным (например, при заключении формальных договоров, таких как договор аренды или договор о сдаче в наем, которые защищают права действительного собственника) или незаконным.

Термин “незаконный” имеет два разных значения. В некоторых странах действие, которое является незаконным, означает, что совершено правонарушение и нарушитель может быть обвинен и предстать перед судом. Так, вождение автомобиля по встречной полосе дороги будет незаконным и является уголовным преступлением. В других же странах “незаконный” может просто означать, что данное действие выходит за рамки закона, то есть не предусмотрено законом. Так, например, если нет закона, регулирующего использование географической информационной системы, то ведение

такой системы является “незаконным”, даже если никто за это не будет преследоваться. В таких случаях закон является скорее посредником и регулятором, нежели инструментом, запрещающим некоторое действие.

Земля может быть предметом “владения, основанного на утверждении правого титула вопреки притязаниям другого лица”, когда владение ею противоречит интересам действительного собственника. Такое владение часто встречается, когда нельзя найти действительных собственников – это могут быть собственники земли, живущие где-то далеко, умершие лица, люди, не знающие о своей собственности (как часто бывает с государственными землями), или лица, которым не хочется вступать в споры с теми, кто занял их землю. В результате, собственники или законные владельцы земли могут оказаться не теми, кто занимает ее.

Термин “скваттерство” часто используется для описания незаконного занятия земли; многие безземельные люди вынуждены жить на чужой земле, поскольку им некуда деться. Это скваттерство часто происходит на государственных землях и приводит к крупным социальным и экономическим проблемам, которые обычно связаны с бедностью, преступностью и болезнями. Это особенно широко распространено в крупных городах и вокруг них там, где необходимо строить больше жилья. Это происходит также там, где нет ясности относительно действительного собственника и где существует слабая власть, которая не способна или не желает контролировать события. Эффективная и рациональная система управления земельными ресурсами является непременным условием решения проблем скваттерства.

Собственность является вопросом, связанным с “правами”, в то время как владение и занятие являются реальностью на какой-то момент. Те, кто использует землю и, следовательно, владеет ею, могут быть скорее владельцами, чем собственниками. Занятие и использование земли могут стать свидетельством права собственности, но это не является доказательством. В случае если нет свидетельств правового титула, то, как говорит правило, владение на девять десятых является законным.

В некоторых странах есть нормы, в соответствии с которыми спокойное владение, основанное на утверждении правого титула вопреки притязаниям другого лица, может по истечении определенного срока давности (например, 15 или 30 лет) привести к приобретению полного правового титула на землю. Характеризуемое некоторыми неверно как кража земли право приобретения земли за давностью через такое владение является узаконенным процессом для обеспечения защиты тех, кто не может доказать свое первичное право собственности. Это обосновывается тем, что земля является ресурсом, который должен использоваться и что общество выиграет, если скваттерам будет позволено получить правовой титул после соответствующего срока.

В программах земельных реформ Восточной Европы в начале 1990-х годов земля была предметом “реституции”, то есть она возвращалась тем, кто первоначально был ее собственником. Возвращение полных прав собственности требовало тщательного исследования старых материалов учета земель, и, в результате, во многих случаях этот процесс был медленным. Чтобы ускорить переход от коллективных к частным фермерским хозяйствам, многие собственники земли получили права пользования с тем, чтобы сельскохозяйственное производство могло продолжаться, не дожидаясь

восстановления полных прав собственности. В качестве временной меры эта практика была успешной, хотя права пользования менее защищены, чем цельный правовой титул. Финансовые институты, такие как банки, не стремятся, как правило, давать кредиты только под права пользования.

Чтобы действовали земельные рынки, собственники недвижимости должны быть способными представить доказательство права собственности и своего права на продажу. Покупатели должны знать о наличии обременений и залогов в связи с недвижимостью, которую они собираются приобрести. Банки должны убедиться в чистоте титула собственности, прежде чем они смогут с уверенностью ссудить деньги. Поэтому должен быть основной свод законов о земле, такой как земельный кодекс, который определяет суть понятий “земля” и “недвижимое имущество” и права и обязательства, которые будут признаваться законом. Выгоды от частной собственности на землю не будут материализованы, если отсутствует четкая система правового титула на землю, опирающаяся на законы и специальные институты, обеспечивающие исполнение этих законов. Каждая страна должна создать самостоятельные, жизнеспособные институты для управления земельными ресурсами с ясными, установленными законом правами и полномочиями, с определением роли тех организаций, которые отвечают за регистрацию земель, государственное картографирование, оценку земель и учет прав землепользования.

В. Система землевладения

То, как осуществляется владение правами на землю, называется “формой собственности”. Во многих странах абсолютным собственником всех земель является государство или глава государства, но, как правило, можно выделить две формы собственности: безусловное право собственности на недвижимость и владение на правах аренды. Безусловное право собственности означает, что собственник может делать с землей, что хочет (например, реализуя право распоряжения), при соблюдении ограничительных условий и различных планировочных норм, которые устанавливаются в законодательном порядке относительно использования земель. Безусловное право собственности не является абсолютным, поскольку государство обычно сохраняет за собой право приобретать землю в государственных интересах, например, для строительства нового жилья и автомагистралей. Оно не ограничено во времени и является высшей формой права собственности, которую может иметь гражданин.

Владение на правах аренды означает, что собственник с безусловным правом (это в некоторых случаях может быть государство), уступил большинство своих прав на землю на установленный период времени (например, на 99 лет), в течение которого владелец на правах аренды имеет право пользоваться землей или недвижимостью, но по окончании которого правовой титул возвращается к собственнику с безусловным правом. Многие страны применяют подобные системы землевладения, хотя некоторые не признают владения на правах аренды и полагаются на договоры аренды для регулирования краткосрочного использования земли.

В случае ипотеки существуют значительные отличия в ипотечном праве, особые типы залога и процедуры в каждой европейской стране и разные степени гарантии стоимости

закладных. Отсутствие стандартизации в ипотечном праве и процедурах создает существенные трудности для европейского жилищно-финансового рынка.

Не все права фиксируются в документах. В некоторых странах на правовой титул могут распространяться нормы обычного права и преобладающие интересы, которые не записываются. Обычно на правовой титул действуют установленные законами ограничения, такие как регламентирующие строительство правила, которые принимаются местными муниципалитетами, но которые обычно не отражаются в свидетельствах о правовом титуле. В некоторых странах наблюдаются шаги к тому, чтобы включать публично-правовые ограничения и обязанности, хотя обычно легче проследить за соблюдением ограничений, чем за выполнением обязанностей.

С. Регистрация документов и регистрация правового титула

Административные системы регистрации передачи прав на землю и ипотечных залогов должны гарантировать права, которые зарегистрированы, и обеспечивать юридическую определенность права собственности с определением приоритетности прав в соответствии с порядком их регистрации. Должны быть прозрачными уровень гарантий и механизмы для обеспечения компенсации или исправления правового титула в случае ошибок. Должно быть четкое юридическое определение единиц недвижимого имущества, прав и ограничений, которое отражает фактическое состояние и облегчает их передачу через систему, которая является простой, ясной, надежной и дешевой в эксплуатации. Трансакционные затраты должны быть низкими, и должны быть быстрые и простые способы получения ссуд под недвижимость или погашения залогов. Реестры должны содержаться всегда в актуальном состоянии, охватывать все земли, включая находящиеся в собственности государства, отдельных граждан и учреждений. Некоторые права пользования могут регистрироваться в центральных реестрах, в то время как другие могут регистрироваться в других местах, например, муниципальными органами.

В целом, существуют три системы для учета прав на землю: (а) неофициальная передача прав на землю; (b) регистрация документов, (с) регистрация правового титула.

При неофициальной передаче прав на землю, которая также называется передачей недвижимости в частном порядке, документы, подтверждающие передачу права собственности, передаются продавцом покупателю, как правило, под руководством адвоката. Государство только создает правовую основу, в рамках которой осуществляется этот процесс. Неофициальная прав на землю обычно считается неэффективной и потенциально опасной, поскольку она может стать предметом мошенничества, так как нелегко определить, является ли продавец действительным собственником, и нет прямой поддержки для землеустройства.

При регистрации документов копия акта передачи права отдается на хранение в учреждение регистрации документов. Сделанная в реестре запись служит затем свидетельством права продавца на продажу и ограничивает число правовых титулов, которые должны быть проверены для того, чтобы найти, кто является действительным собственником. Учет документов используется с 19 века в большинстве штатов США, некоторых частях Канады, во Франции и некоторых других странах, законодательство

которых основано на французской системе. Он также встречается в таких странах, как Албания, Болгария и Румыния, где сохранились остатки старой турецкой системы “тапи”, которая построена на учете имен собственников. В некоторых частях США существуют компании по страхованию правового титула, которые страхуют от любого ущерба, который может быть результатом пороков правового титула. Покупатель платит страховой взнос, чтобы получить необходимую гарантию. Если происходит обман и правовой титул недействителен, страховая компания выплатит компенсацию. Страхование правового титула не дает выгод непосредственно для землеустройства.

В странах с национальной системой регистрации документов орган регистрации обычно находится под контролем государства. Копии всех договоров, которые касаются собственности на землю и владения землей, должны быть зарегистрированы в учреждении регистрации. В случае противоречивости информации в зарегистрированных документах преимущество определяется по дате их учета в учреждении регистрации, а не по дате заключения договора. Это правило очередности действительно побуждает стороны к регистрации из-за боязни лишиться правового титула, например, в результате неправомерной повторной продажи. Если такая повторная продажа будет зарегистрирована первой, она получит преимущество. Поэтому все соответствующие сведения о правах на недвижимость являются общедоступными при ознакомлении как с материалами государственного учета, так и с самой землей.

Имеющий разрешение юрист, как правило, будет проверять каждый документ и определять его законность. В результате, отыскав регистрационную запись для самого последнего акта передачи прав, любой потенциальный покупатель должен почувствовать уверенность в том, что продавец имеет право на продажу. Реестр покажет, как продавец получил недвижимость и на каких условиях она была приобретена. Это, конечно, не дает доказательства того, что предыдущая сделка была законной; следовательно, должна быть проверена еще более ранняя сделка, и так далее по цепочке проверок, пока покупатель не будет уверен в том, что последовательность передачи правового титула является чистой.

Идеальная система должна хорошо отражать фактический правовой статус (принцип зеркала), скрывать все прежние сделки так, чтобы нужно было просмотреть только современные записи в реестре (принцип занавеса), и гарантировать точность того, что отмечено в реестре (принцип гарантии). Для системы неавтоматизированной регистрации документов трудно соответствовать всем этим принципам. Сама по себе система не дает гарантии правового титула; она лишь обеспечивает доступ к истории сделок по передаче прав, из которых некоторые могут быть на деле пропущены в зависимости от истории системы; могли случаться бедствия, например, во время второй мировой войны, когда многие учетные материалы были уничтожены.

Еще одним аргументом не в пользу регистрации документов является то, что, если она неполностью автоматизирована с приданием юридического статуса документам, хранящимся в электронной форме, она имеет результатом хранение больших количеств старых бумажных документов. Это не только дорого обходится, но и поиск данных может быть затруднен и требовать много времени в зависимости от объемов хранимой документации. Можно использовать технологию, такую как микрофильмирование, для

изготовления копий документов, особенно на случай бедствия или для облегчения поисков в документах. И это может повысить эффективность и надежность работы.

С помощью компьютеров можно хранить и быстро отыскивать большие объемы данных, и в большинстве учреждений регистрации документов внедрена или внедряется компьютеризация. Хотя перевод старых документов в цифровую форму является потенциально дорогим, издержек гораздо меньше, чем в прошлом. Хотя компьютеризированные учреждения регистрации не обязательно гарантируют правовой титул, они обеспечивают самое важное свидетельство права собственности, которое может считаться верным, если иное не доказано в судебном порядке. Например, в Нидерландах поиск данных можно осуществлять с помощью электронных средств по известному идентификационному номеру участка или основной единицы недвижимости, именам и названиям и дополнительной информации о собственниках (физических лицах, организациях), адресам (почтовым адресам или другим справочным данным) и выведенной на экран карте (кадастровой или топографической).

Альтернативой регистрации документов является регистрация правового титула на землю. В этой системе каждый земельный участок идентифицируется на карте и связанные с ним права вносятся в реестр вместе с именем собственника. Когда передаче подлежит весь участок, нужно поменять только имя собственника. Когда передается часть земли, должны быть внесены изменения в планы и оформлены новые документы. Хотя экземпляр свидетельства о правовом титуле на землю находится у собственника земли или залогодержателя в случае земли, которая заложена, определяющей является запись в учреждении регистрации правовых титулов.

При регистрации правового титула лицо, законно приобретающее недвижимость, может полагаться на информацию, найденную в реестре. Любой, кто лишается земли в результате ошибки реестров, получит компенсацию, даже если ошибка не была сделана в учреждении регистрации, а была результатом мошенничества. Закон должен устанавливать, что всегда, если регистрационная запись и какой-либо другой документ оказываются противоречивыми, условия, внесенные в учреждение регистрации, будут преобладать над условиями документа, если затрагивается третье лицо, которое действовало честно.

Права регистрируются только тогда, когда регистратор устанавливает, что они не наносят ущерб праву на какую-либо другую недвижимость, или обладатели прав, которым наносится ущерб, дали согласие. В ином случае в регистрации будет отказано. Процесс первичной регистрации позволяет удалить из системы старые или не имеющие юридической силы права и ввести новый чистый правовой титул. Кроме того, у каждого объекта недвижимости есть свой собственный уникальный номер и своя запись в реестре. Каждое право фиксируется один раз, несовместимые права исключаются, а совместимые права расставляются в иерархическом порядке. Данные для каждого объекта недвижимости содержатся только в одном учреждении регистрации, хотя в целях сохранности и безопасности следует держать копии в другом месте на случай бедствия.

Существует много аналогичных и эффективных способов регистрации правового титула на землю, наиболее известной из которых является система Торренса, которая

сначала развивалась в Австралии. Эта система проста и относительно недорогая в работе, а право собственности может передаваться без участия юристов, хотя на практике многие люди предпочитают получить профессиональный совет.

В некоторых странах действуют двойные системы регистрации правового титула и регистрации документов. Обе системы совершенствовались с тем, чтобы удовлетворить потребность в эффективных и надежных средствах передачи прав на землю, придав земельному рынку большую безопасность. Обе развивались больше в правовом отношении, чем землеустроительном. Ни одна из систем не связана непосредственно с землепользованием, хотя некоторое указание на него может оказаться в описании недвижимости. Кроме того, ни одна из систем не обращается ко всем правам на землю, поскольку редко включаются многие запретительные права, например, налагаемые муниципалитетами в соответствии с правилами, регулирующими развитие территории.

Эти системы одинаково не обязательно обеспечивают точной информацией о стоимости земель. Во многих случаях цена, уплаченная за объекты недвижимости, как она объявлена в документах о передаче прав, используется как база для начисления платы за оказание услуг, а также для налагаемых правительством налогов, таких как налог на передачу земельной собственности или налог на увеличение рыночной стоимости. Иногда объявленная цена может отличаться от действительной, чтобы уменьшить выплаты или уклониться от выплаты налога, который может показаться слишком высоким.

Во многих странах данные о земельной собственности и ипотечных залогах объединены в один реестр, а в других данные о закладных или ипотечных залогах содержатся в самостоятельных реестрах, которые приходится проверять отдельно при совершении сделок.

Чтобы начать формирование реестра земель (будь то в системе регистрации документов или правового титула), должен существовать механизм включения информации о правах на землю в реестры. В обеих системах любая сделка с землей, например купля-продажа или установление залога, может действовать как пусковое устройство, поэтому действующий земельный рынок дает механизм для первичной регистрации объекта недвижимости. Пока этого не произойдет, не будет полного реестра тех, кто владеет каждым участком земли.

В обеих системах непременным условием является, чтобы собственники земли и широкая общественность понимали процесс достаточно для того, чтобы ему доверять. Также очень важно, чтобы было видно, что учреждение регистрации земель является беспристрастным и свободным от всякого конфликта интересов. Часто возникают опасения, что государство, внедряя систему, может стремиться к тому, чтобы отнять у людей землю, а не подтвердить права, которые они имеют. Кроме того, раз данные собраны в реестрах, учетные записи должны содержаться всегда в актуальном состоянии. В некоторых странах система наследования затрудняет это, особенно, в случае если собственность делится между наследниками. Родственники скончавшегося собственника земли могут также не регистрировать свое наследство либо из-за неведения, непонимания процедур, либо из-за желания уклониться от уплаты пошлин или налогов на наследство.

D. Юридическое установление правового титула на землю

Когда правовой титул на землю вносится в реестр земель в первый раз (процесс, известный как “оформление”), может понадобиться выполнить специальную процедуру. Она называется юридическим установлением правового титула – процесс, посредством которого существующие права на участки земли определяются окончательно и официально, и он является первым этапом при проведении регистрации правового титула. Собственники земли должны быть идентифицированы, права, которые связаны с землей, должны быть определены, и границы каждого участка должны быть согласованы с соседями.

Оформление прав на землю дает много выгод, которые изложены в разделе F главы I. Теоретически этот процесс ни изменяет существующих прав на землю, ни создает новых прав на землю, ни создает новых; скорее, он устанавливает, какие права существуют, кем они осуществляются и какие ограничения, если они есть, на них распространяются. Как таковой, он должен привнести определенность и завершенность в документы учета земель. Он необходим для консолидации и перераспределения земель для обеспечения того, чтобы был выявлен каждый существующий собственник.

Этот процесс может выполняться спорадически или систематически. Слово “спорадически” в данном контексте означает “здесь и вон там” или “время от времени” – последовательность, в которой участки вносятся в реестр, является частичной, случайной и непредсказуемой. СПорадическое установление правового титула имеет место всякий раз, когда или где есть причина для определения точных прав собственности на отдельные участки и их пределов (например, когда предстоит сделка или когда собственник просит, чтобы землю зарегистрировали). Оно может применяться на добровольной основе и может использоваться избирательно в поддержку особых категорий собственности на землю. Оно позволяет затраты на всю работу отнести непосредственно на счет приобретателей прав, с которых может быть взыскан соответствующий сбор за регистрацию их земли.

Систематический подход подразумевает методическую и упорядоченную последовательность, в которой сначала на одной территории, затем на другой все участки вносятся в реестр. В долгосрочной перспективе он является менее дорогим (благодаря экономии за счет массовости работ), надежнее (потому что он обеспечивает максимальную гласность в связи с определением тех, кто владеет и чем на какой-либо территории), а также более определенным (потому что проводятся детальные расследования на местности с прямыми показаниями собственников соседних объектов недвижимости). Однако он должен быть обязательным, поскольку необходимо вызывать каждого, кто заявляет о праве собственности на землю на определенной территории, для представления доказательства. Поэтому он должен субсидироваться государством с тем, чтобы обеспечить сотрудничество с населением.

Споры по поводу земли решать труднее и дороже, если принят спорадический подход, так как не может быть применена экономия за счет массовости работ. Кроме того, становятся значительно выше удельные издержки для съемки участков. Систематическое установление правовых титулов требует принуждения, без которого

могут появиться незаконные претенденты либо законные собственники могут не знать, что проводится установление прав. Должна быть законодательная база, которая указывает, как определять права собственности на землю и вести их учет, а также порядок обжалования, который позволяет гражданам оспаривать результаты установления прав в течение ограниченного срока. Опыт также показывает, что без некоторого принуждения при установлении правовых титулов их регистрация может сорваться и полная регистрация всех важных территорий вряд ли будет достигнута. Во многих странах существуют неофициальные поселения на земле, где право собственности является предметом споров или где слабо осуществляется контроль за строительством.

Е. Границы и земельные участки

Земельный участок – это территория, выделяемая границами и находящаяся в исключительной собственности с однородными правами на недвижимость. Определение земельного участка должно быть дано в законе. Рабочая группа ЕЭК ООН по управлению земельными ресурсами подготовила руководство по определению основных единиц недвижимости и о том, как они могут быть идентифицированы. Признаются пять видов недвижимости: участок (который обычно является основой кадастра), основная единица недвижимости (которая может состоять из одного или более участков), единица собственности (которая также может состоять из нескольких участков), портфель собственности (который является группой единиц недвижимости) и часть участка (которая является площадью, которая может быть нанесена на карту). Данные, касающиеся каждого из этих пяти видов недвижимости, могут быть внесены в учетные материалы в виде одной записи в реестре или собраны в автоматическом режиме в том виде, в котором информация понадобится и когда она потребуется.

В юридическом смысле, граница – это поверхность, которая определяет, где кончается недвижимость одного собственника и начинается недвижимость другого. Обычно эта поверхность является вертикальной и пересекает поверхность Земли по линии юридической границы; однако она может быть горизонтальной, как при делении на квартиры.

На практике большинство людей отмечают границы своей недвижимости либо линейными элементами, такими как заборы или изгороди; либо точечными элементами, такими как деревянные колышки, железные стержни, бетонные маркеры или специальные каменные отметки. Эти физические объекты могут также называться границей, хотя они могут и не совпадать с той же линией в пространстве, которая является юридическим рубежом. В большинстве правовых систем изгородь рассматривается как средство защиты, препятствие против вторжения; она не обязательно является ограничителем объекта недвижимости.

В регистрационной системе границы часто называются либо “фиксированными”, либо “нефиксированными”. Эти термины неоднозначны, поскольку они имеют разные значения для разных людей. Для некоторых фиксированная граница (иногда называемая точной границей) – это та, для которой была проведена точная съемка, так что любой утраченный угловой межевой знак может быть точно восстановлен по измерениям (как, например, в Австрии). Для других этот термин используется для

описания граничных поворотных точек, которые становятся фиксированными в пространстве, когда достигается соглашение при отчуждении земли. После этого местоположение юридической границы не может быть изменено без какого-либо документа о передаче прав. Измерения, выполненные геодезистом, могут служить полезными сведениями о местоположении границы, но граница является фиксированной независимо от того, была ли съемка. Это принцип, принятый в системе Торренса.

Решающим является вопрос, имеет ли свидетельство на местности (например, расположение существующих угловых маяков) приоритет над тем, что фактически показано как физические измерения на плане правового титула. Закон должен определить приоритеты, которые будут использоваться, чтобы решить любое противоречие в доказательствах.

Преимуществом фиксированных границ является то, что собственники земли могут точно знать, где проходят рубежи их недвижимости, поскольку они официально признаны в системе. В случае если границы нельзя привязать к видимым и постоянным элементам топографии, таким как заборы, стены, здания или канавы, фиксированные границы, которые были точно измерены при съемке, могут помочь предупредить будущие споры. Очень подробные измерения всех границ (например, с сантиметровой точностью) могут сократить объем дополнительных съемочных работ на более поздней стадии, если и когда это понадобится для конкретных проектов, таких как строительство зданий, экспроприация земли и т. д. Такие очень точные съемки обычно не нужны для целей регистрации правового титула, и затраты на них могут быть оправданы только, когда данные используются и для других целей, а не только для оформления правового титула на землю, например, для проектировочных и строительных работ.

В случае нефиксированных границ точная линия юридической границы между соседними участками остается не установленной относительно того, проходит ли она по одной стороне забора или изгороди, по другой или точно по середине. Право собственности на землю может быть гарантировано до ограничивающего объекта, право собственности на который остается неопределенным. Нет необходимости в точной съемке, хотя необходим достаточно точный топографический план. Нефиксированные границы больше всего пригодны там, где развитие ландшафта достигло зрелости, например, в городских районах и в сельских районах, которые обрабатывались длительное время, так что характер использования земель уже устоялся, или где границы являются неточными, например, линия самого высокого прилива на морском берегу.

При системе нефиксированных границ право собственности на участок земли может быть зарегистрировано и без согласования с соседями и согласования точного прохождения линий юридической границы. Это сокращает количество споров в краткосрочном плане, но может привести к проблемам в более отдаленной перспективе, например, в случае нового хозяйственного освоения. Этот подход часто используется, когда установление правового титула происходит спорадически, при этом правовые титулы включаются в реестр при совершении сделок.

В том случае, если имеются хорошие пограничные знаки, например, в виде заборов или врытых в землю железных вех, участки выделяются само собой, и все, что нужно регистратору правовых титулов,— это отметка, говорящая о том, что в документах указан правильный участок. Обследование на местности может выявить точное положение границ, если это понадобится, а план, полученный в результате съемки, необходим только для идентификации участков.

Преимущества нефиксированных границ заключены в основном в менее требовательных стандартах съемки и методе, при котором регистратор прав может не учитывать мелкие изменения положения границы, согласованной между двумя сторонами, хотя все же гарантируя правовой титул каждой. Кадастровые данные могут храниться в координатной форме в соответствии с требованиями современной технологии, но они могут собираться дешевле и удерживаться в определенных пределах на более высоком уровне точности. Если, например, забор между двумя объектами недвижимости упал и поставлен снова немного по другой линии, может не быть необходимости менять кадастровую карту или план, находящийся в деле. В случае страта-титулов, например, если имеется обособленное право собственности на квартиру в многоквартирном доме, право собственности на части здания может быть установлено и гарантировано без точного определения, где внутри стен и перекрытий одна совокупность прав на недвижимость сменяется другой.

Г. Кадастровая съемка

Чтобы можно было гарантировать точность съемки границ и осуществлять контроль качества работ геодезиста, выполняющего кадастровую съемку, как правило, устанавливаются правила проведения съемочных работ. Они часто определяют метод, которым должна выполняться съемка, а также стандарты, которые должны соблюдаться; они обеспечивают нормативную базу, которая регулирует формирование новых земельных участков, разделение земли на части и программы, связанные с консолидацией земель и перераспределением земель. Они могут определять также необходимый уровень квалификации для получения лицензии на выполнение работ по кадастровой съемке

В то время как почти во всех других видах геодезической съемки (за исключением маркшейдерской съемки, где могут быть особые требования к здоровью и технике безопасности) необязательно иметь лицензию, в кадастровой съемке общепринято, что, прежде чем кто-то из частного сектора сможет проводить съемку, он должен быть зарегистрирован как способный выполнять ее. Проверка способности может быть организована профессиональной ассоциацией геодезистов или государством в зависимости от традиций в каждой отдельной стране. Правила, регулирующие лицензирование, применяются обычно к отдельным геодезистам, выполняющим кадастровую съемку, а не к геодезическим компаниям.

Методы и точность кадастровой съемки часто определяются законами и инструкциями, имеющими отношение к кадастровой съемке, хотя в законах, касающихся регистрации правового титула, окончательный стандарт результатов обычно не определяется. В идеальном случае закон о проведении съемок должен как можно меньше вмешиваться в выбор метода съемки, который будет использован. Он не должен вдаваться в

слишком многие детали по техническим вопросам, включая точность съемки или размер оплаты; эти вопросы должны решаться в инструкциях, которые могут быть легко исправлены, или быть вопросами, оговоренными в контрактах. Однако он должен защищать официально установленные межевые знаки от повреждения и обеспечивать права доступа к ним геодезистам с разрешением проводить съемку.

В правовом отношении необходимо определить уровни квалификации тех, кто может выполнять кадастровые съемки. Необходимо также установить юридическую ответственность геодезиста за выполненную работу и краткосрочные и долгосрочные последствия каких-либо ошибок измерений. Во многих странах государство гарантирует и контролирует качество работ, поскольку это затрагивает широкие круги общественности, но может оставлять за собой право привлекать геодезиста к суду в случаях халатности. Иногда ответственность ложится на геодезиста навсегда. В любом случае в целях защиты интересов простого собственника земли лицензированный геодезист должен быть обязан возмещать убытки, которые являются результатом его профессиональной деятельности. Должны существовать ясные договорные отношения между геодезистами и их клиентами, будь то частные лица или государство.

Определение юридической ответственности важно, поскольку контроль качества является экономически более эффективным, когда он выполняется выборочно. Поскольку это означает риск не обнаружить неверные данные, должны быть четко определены уровень риска и последствия ошибок, чтобы избежать дорогостоящих, излишних и требующих много времени проверок результатов съемок.

G. Конфиденциальность и права доступа к данным

Все более по мере того, как реестры автоматизируются и объединяются в распределенные территориальные сети, становятся важными право собственности на данные и защита данных, которые содержатся в реестрах в электронной форме. Поэтому закон должен определить права доступа к данным, кто имеет право вносить изменения в записи в реестрах и при каких обстоятельствах, а также кто может использовать информацию способами и для целей, которые отличаются от тех, для которых она была предоставлена. Во многих странах есть законы о защите данных, а в некоторых есть закон о свободе информации; во многих странах необходимо дать обоснование, зачем нужна такая-то информация.

Права гражданина на неприкосновенность частной жизни и обязанности государства по устройству земли в интересах общества могут находиться в противоречии. В Швеции и Нидерландах сумма, за которую заложена недвижимость, считается общедоступной информацией, и с ней может ознакомиться любой, кто просматривает автоматизированные реестры. В Англии такая информация считается частной и менее доступна. Закон должен дать четкое указание относительно того, кто может использовать информацию, каким образом и при каких обстоятельствах. Особо в нем нужно обратить внимание на различия между цифровыми данными и теми учетными материалами, которые содержатся в аналоговой форме.

III. ОЦЕНКА, НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ЗЕМЕЛЬНЫЙ РЫНОК

В этой главе рассматривается стоимость земли и методы, которыми она может быть определена в отдельных случаях и при массовой оценке. В ней также рассматривается роль налогообложения недвижимости, характер рынков земли и недвижимости и их значение для экономики страны.

A. Стоимость и оценка земель

Земля является базисом, из которого страна и ее граждане могут извлекать материальные ценности. Отдельные собственники могут добиться богатства через совершенствование и развитие своей недвижимости, а правительства извлекают богатство через налоги на базе недвижимости. Эти два элемента взаимосвязаны. Рост стоимости недвижимости может привести к увеличению налоговых поступлений для правительства, а сбалансированная система налогообложения недвижимости будет стимулировать экономический рост и развитие земли и объектов недвижимости.

Термин “стоимость” имеет несколько значений в связи с землей и налогообложением земли и недвижимости. Отсутствие частной собственности на землю и земельных рынков в большинстве стран Центральной и Восточной Европы в течение десятилетий до 1990-х годов привело к тому, что ценность земель сельских районов рассматривалась только с точки зрения плодородия почв и их способности давать урожай. В городских населенных пунктах информация о земле была ориентирована на потребности централизованного городского планирования и строительства бесплатного жилья. В сочетании с механизмами централизованной экономики эти подходы имели результатом очень подробные, основанные на почвах кадастры или реестры зданий, на содержание которых тратилось много средств. Проведение рыночно-ориентированных реформ должно в большой мере положить конец такого рода деятельности.

В настоящее время кадастры во всей Европе основаны главным образом на концепции защиты собственности, поддержке прав на недвижимость и поддержке налогообложения земли и недвижимости. Восстановление прав частных лиц на недвижимость в условиях реформируемой экономики привело к налогообложению недвижимости, что в свою очередь имеет результатом пересмотр сведений, которые больше не требуются регистрировать. Сейчас признается, что информацию в кадастрах следует ограничивать данными, необходимыми для выполнения регистрации прав, оценки земель и недвижимости для целей налогообложения, содействия активности земельного рынка и поддержки устойчивого развития.

В экономике западных странах стоимость земли всегда считалась экономическим понятием, которое определяется полезностью недвижимости или ее способностью удовлетворять потребности граждан, компаний или правительств. В этом контексте стоимость относится к цене, на которой вероятнее всего сойдутся сведущие покупатели и продавцы недвижимости, если она будет выставлена на продажу. Стоимость – это не факт, а оценка вероятной цены, которая может быть уплачена за землю и недвижимость

в данное время. Величина стоимости зависит от вида рыночной сделки, мотивов и интересов участвующих сторон.

A1. Индивидуальная и массовая оценка земель и недвижимости

В рыночной экономике оценка земель и недвижимости обычно делится на два связанных, но разных вида, которые называются индивидуальной оценкой недвижимости, или оценкой отдельного объекта недвижимости, и массовой оценкой объектов недвижимости. Оба вида оценки дают приближение к рыночной стоимости, которая представляет собой “предполагаемую сумму, за которую объект недвижимости следовало бы обменять на дату оценки между добровольным покупателем и добровольным продавцом..., в чем стороны действуют, будучи хорошо осведомленными, рассудительно и без принуждения” (Международные стандарты оценки, 2001). Оба вида основаны на одинаковых принципах и применяют экономический анализ.

Индивидуальная оценка объекта недвижимости обычно проводится для поддержки сделок (таких как купля-продажа, аренда, залог, наследование, дарение), представления информации и анализа хозяйственной деятельности. Заинтересованная сторона, как правило, нанимает специалиста по оценке, который может работать по лицензии и может быть членом саморегулируемой профессиональной ассоциации. Оценщик выполняет анализ рынка, результатом которого является расчетная стоимость данной недвижимости и представляет информацию клиенту в отчете по оценке.

Стоимость или ценность земли, объявленная в таком отчете, будет зависеть от целей, для которых эта стоимость определена. Стоимость здания для целей страхования, например, может быть иной, чем цена, которую можно получить на аукционе или открытом рынке. Определение стоимости объекта недвижимости является скорее искусством, нежели наукой, и зависит от многих внешних факторов, а также от физического качества земли или недвижимости.

Может быть так, что одинаковые оценки одного и того же объекта недвижимости, выполненные разными специалистами, дадут разные результаты. Это может быть причиной возможных разногласий между участниками сделки или с органами власти, которые могут иметь заинтересованность в таких сделках, например, когда государственная недвижимость выставляется на продажу или приватизируется либо происходит принудительное отчуждение, а различные расчеты стоимости расходятся.

Может быть также беспокойство по поводу контроля качества работы специалистов по оценке. Этот вопрос отчасти решается сообществом специалистов-оценщиков путем разработки и совершенствования Международных стандартов оценки и принятия профессиональных кодексов и этических норм. Правительства должны поддерживать такую деятельность и поощрять открытость и прозрачность процесса оценки.

В то время как индивидуальная оценка ориентирована на конкретную единицу недвижимости, массовая оценка одновременно охватывает много групп сходных объектов недвижимости. Массовая оценка земель представляет собой процесс оценки групп объектов недвижимости на заданную дату, используя общие данные, стандартные процедуры и статистические проверки. Модели массовой оценки

представляют собой математические выражения того, как спрос и предложение взаимодействуют на рынке недвижимого имущества.

В принципе, массовая оценка проводится для целей налогообложения, но, как только ее утверждают, она дает основу для анализа функционирования земельного рынка, оценки динамики индексов цен, поддержки стратегических решений на государственном и местном уровнях или оценки размера компенсации в случае реализации предполагаемого плана развития территории. В Литве, например, принято несколько законодательных актов, которые легализовали использование результатов массовой оценки для других целей, таких как купля-продажа и аренда государственных земель, оказание социальной помощи, определение платы за регистрацию земельных участков, налог на наследование недвижимости и т. д.

Развитие и использование автоматизированной массовой оценки (Computer Assisted Mass Appraisal, САМА) создает возможность стандартизировать и автоматизировать индивидуальные оценки и определить основные критерии оценки и факторы, которые влияют на стоимость. Эти процессы могут быть усилены путем интеграции САМА с пространственными данными и использованием географических информационных систем.

Массовая оценка должна быть основана на политических решениях по налогообложению недвижимости и введении законодательной базы для налогообложения недвижимости. Она должна включать: разработку моделей массовой оценки, средств и процедур; образование и обучение специалистов по массовой оценке и государственных служащих, участвующих в массовой оценке; создание и управление общенациональной сетью учреждений оценки по всей территории; создание системы контроля качества, обеспечивающей согласованность и однородность результатов массовой оценки для сходных групп объектов недвижимости по всей стране; сбор и анализ данных о земельном рынке, а также других данных, которые используются моделями массовой оценки; обслуживание и обновление баз данных массовой оценки; развитие и введение системы обжалования оценок населением.

Массовая оценка выполняется в интересах общества либо непосредственно государственными учреждениями, либо специалистами из частного сектора, работающими по государственным контрактам в соответствии с правилами и методиками, разработанными и утвержденными правительством страны. Когда земля или здания подлежат налогообложению, важно обеспечить, чтобы по всей стране было единообразие используемых методов.

Масштабность массовой оценки требует, чтобы правительством были организованы и обеспечены синхронизированные действия на всех этапах работы. Полный охват территории страны массовой оценкой сам по себе не гарантирует, что страна будет в состоянии ввести в действие систему налогообложения недвижимости, которую она себе представляла. Должны также существовать официальные и постоянно поддерживаемые связи между оценочными учреждениями, кадастровыми органами и регистрационными органами. Это является очень важным для внедрения системы налогообложения недвижимости. Совмещение данных массовой оценки и кадастра

будет иметь результатом установление налогооблагаемой стоимости для отдельных единиц недвижимости.

Совмещение информации о налогооблагаемой стоимости отдельных объектов недвижимости с соответствующей информацией о правах собственности обеспечивает налоговые органы информацией о налогоплательщиках и суммах налога, которые надлежит собрать. Это может создать технические трудности для стран, которые недавно приступили к созданию своих кадастров недвижимости, хотя они обычно не возникают там, где все функции по управлению земельными ресурсами собраны в одном ведомстве.

Обычно центральные налоговые органы или местные органы власти являются получателями информации, предоставляемой им органами управления земельными ресурсами, которые отвечают за оценку. Эффективность связи между ними зависит от развития информационных связей между их соответствующими компьютерными системами. Двусторонний обмен данными между ними поможет контролировать и улучшить сбор налогов, и этому может помочь географическая привязка каждого отдельного земельного участка. Однако в некоторых странах открытому потоку информации препятствует законодательство, которое мешает налоговым органам делиться их информацией с тем, чтобы защитить права налогоплательщиков на неприкосновенность частной жизни.

A2. Различия между ценой, рынком, затратами и стоимостью

При определении стоимости земли или недвижимости оценщики четко различают такие понятия, как “цена”, “рынок”, “затраты” и “стоимость”. Термин “цена” обычно относится к цене продажи или сделки и применяется к обмену: цена – это свершившийся факт. Цена представляет собой сумму, которую конкретный покупатель согласен уплатить и конкретный продавец согласен принять при обстоятельствах, которые сложились вокруг сделки.

Обычно эти обстоятельства отражают условия, сложившиеся на одном или нескольких рынках. “Рынок” – это совокупность соглашений, в которые покупатели и продавцы вступают вместе посредством ценового механизма. Рынок можно характеризовать по географии, продукции или ее особенностям, количеству участвующих покупателей и продавцов или каким-либо другим признакам. Рынок недвижимости представляет собой взаимодействие отдельных лиц, которые обменивают свои права на недвижимость на другие ценности, например, деньги.

Специальные рынки недвижимости выделяются по видам недвижимости, местоположению, потенциальной доходности, категориям инвесторов, категориям арендаторов или другим признакам, признаваемым теми, кто участвует в обмене недвижимым имуществом. Примерами специальных рынков недвижимости могут быть рынок новых односемейных домов, продаваемых за 100 000 евро, или рынок более старых многоквартирных домов, расположенных около центрального делового района и пригодных для реконструкции.

Оценщики используют термин “затраты” по отношению к производству, а не обмену; затраты могут быть либо свершившимся фактом, либо текущей расчетной оценкой.

Оценщики различают несколько видов затрат: прямые затраты, косвенные затраты, затраты на строительство и затраты на освоение. Прямые затраты включают расходы на рабочую силу и материалы, необходимые для строительства нового объекта. Они называются также “твердыми” затратами. Накладные расходы и прибыль подрядчика обычно считаются прямыми затратами.

К косвенным затратам, связанным со строительством, относятся расходы по иным статьям, нежели рабочая сила и материалы. Они включают: административные расходы; расходы собственника на гонорары специалистам, финансирование, налоги, уплату процентов по займам и страхование во время строительства; затраты на аренду оборудования, – это чистые расходы на управление объектом до тех пор, пока он не достигнет стадии постоянного пользования. Косвенные затраты иногда называют “гибкими”.

Затраты на строительство, или цена подрядчика, как правило, включают прямые затраты на рабочую силу и материалы, а также косвенные затраты подрядчика. Затраты на развитие представляют собой затраты, связанные с созданием объекта недвижимости, включая землю, и приведением его в состояние годности к эффективной эксплуатации. Они отличаются от затрат на строительство улучшений. Затраты на развитие включают прибыль застройщика, который осуществляет реализацию проекта.

Расходы, связанные с недвижимостью, напрямую связаны с ценой на товары и услуги, сложившейся на конкурентных рынках. Например, затраты на кровельные материалы, кирпич, архитектурные проекты и аренду строительных лесов определяются соотношением спроса и предложения в конкретных районах и зависят от влияния социальных, экономических, административных и экологических факторов.

Отношения между ценой, рынком и затратами включают также понятие стоимости. Термин “стоимость” может иметь много значений при оценке недвижимости; соответствующее определение зависит от контекста и использования. На рынке стоимость обычно воспринимается как ожидание выгод, которые будут получены в будущем. Поскольку стоимость существует в заданный момент, оценка отражает стоимость в конкретный момент времени.

Стоимость в заданное время представляет собой денежный эквивалент недвижимости, товаров или услуг для покупателей и продавцов. Чтобы избежать путаницы, оценщики не используют слово “стоимость” самостоятельно; вместо этого они говорят о “рыночной стоимости”, “потребительской стоимости”, “инвестиционной стоимости”, “расчетной стоимости” или других конкретных видах стоимости. Рыночная стоимость является центром внимания большинства заданий по оценке недвижимости, и ее определение является целью большинства оценочных работ.

A3. Методы оценки

Процесс оценки применяется для получения обоснованного расчета ценности недвижимости с учетом всех существенных данных. Оценщики рассчитывают стоимость недвижимости с помощью специальных методик, которые отражают три различных метода анализа данных: анализ затрат, сопоставление продаж и

капитализация доходов. Один или несколько из этих подходов могут использоваться во всех расчетах стоимости. Выбор подхода зависит от вида недвижимости, назначения оценки, а также качества и количества имеющихся для анализа данных.

Все три подхода применимы ко многим оценочным задачам, но для конкретной задачи большее значение может иметь один или более из подходов. Например, затратный подход может не годиться при оценке объектов недвижимости с относительно старыми удобствами, которые существенно ухудшились вследствие физического износа или которые функционально устарели, – все это трудно рассчитать. Метод сопоставления продаж не может быть применен к очень специализированным объектам недвижимости, таким как заводы по переработке отходов, потому что сопоставимых данных может не быть. Метод капитализации доходов редко используется для оценки жилых объектов недвижимости, занимаемых собственниками, хотя он может быть использован в сочетании с другими данными. Капитализация доходов может быть особенно ненадежной для рынка коммерческой и промышленной недвижимости. Где возможно, оценщики должны использовать, по крайней мере, два подхода. Разные полученные значения стоимости могут быть полезными для взаимной проверки.

А3а. Затратный метод

Затратный метод основан на понимании того, что покупатели и продавцы связывают стоимость с затратами. При этом подходе стоимость объекта недвижимости получается путем прибавления расчетной стоимости земли к текущим затратам на строительные работы по восстановлению или замене того, что уже находится на земле; чтобы получить чистую стоимость, из этой суммы вычитается амортизация, основанная на степени физического и морального износа. Этот подход особенно полезен при оценке новых или почти новых улучшений и объектов недвижимости, которые нечасто продаются на рынке. Методы оценки затрат могут быть также применены для получения информации, необходимой при методах сопоставления продаж и капитализации доходов.

Текущие затраты на строительство улучшений могут быть получены у специалистов по расчету затрат, таких как сметчики или экономисты по строительству, из публикаций по вопросам расчета затрат, от строителей и подрядчиков. Амортизация определяется с помощью рыночных исследований и применения специальных методик оценки. Стоимость земли рассчитывается отдельно.

А3в. Метод сопоставления продаж

Метод сопоставления продаж наиболее полезен, когда несколько сходных объектов недвижимости были недавно проданы или в настоящий момент выставлены на продажу. При этом подходе оценщик определяет степень сходства или различия между данным объектом недвижимости и сопоставимыми продажами, учитывая различные элементы сопоставления, такие как передаваемые права на недвижимое имущество, финансовые условия, условия купли-продажи, состояние рынка, местоположение, физические характеристики, экономические характеристики, использование и компоненты стоимости, непосредственно не связанные с недвижимым имуществом. Затем к продажной цене каждого сопоставимого объекта недвижимости применяются поправки в денежном выражении или процентах с учетом проявленного к недвижимости интереса. Поправки делаются к продажным ценам сопоставимых

объектов недвижимости, поскольку цены на них известны, а стоимость данного – нет. С помощью этого сравнения оценщик рассчитывает стоимость на конкретную дату.

В странах, где еще нет земельного рынка, может быть мало или не быть сопоставимых объектов недвижимости. В таких случаях лучшие результаты можно получить, учитывая такие вещи, как местоположение и его характеристики (почвы, наличие коммунальных сооружений, удаленность от магазинов и т. д.), тип здания (размеры, внешний вид и конструкция, возраст) и т. д. Данные о многих из этих элементов очень часто вносятся или в кадастр, или в особые реестры зданий. Кадастры в Центральной и Восточной Европе традиционно содержали данные, очень подробно описывающие физические свойства земли и зданий. При введении рыночной оценки эта информация сыграла важную роль в снижении затрат на оценку, если она содержалась в актуальном состоянии. Сбор и содержание этих данных в других местах, а не в кадастровом органе, будет увеличивать бюрократические барьеры или создавать излишнее дублирование функций.

А3с. Метод капитализации доходов

В методе капитализации доходов определяется текущая стоимость ожидаемых выгод от права собственности на объект недвижимости и капитализируется в текущую стоимость с единовременной выплатой. Как при затратном методе и методе сопоставления продаж, расчет капитализации доходов требует всестороннего изучения рынка. Исследования и анализ данных для этого подхода выполняются с учетом соотношения спроса и предложения, что дает информацию о тенденциях и рыночных ожиданиях. Например, инвестор, вкладывающий средства в многоквартирный дом, ожидает приемлемой прибыли на инвестированный капитал, а также возврата вложенных средств.

Уровень дохода, необходимый для привлечения инвестиционного капитала, является функцией риска, заложенного в объект недвижимости. Кроме того, уровень дохода, необходимый инвестору, колеблется в зависимости от изменений на денежных рынках и доходов, которые предлагают альтернативные инвестиции. Оценщики должны быть чуткими к изменениям требований инвесторов, на которые указывают современный рынок сопоставимой инвестиционной собственности и изменения более неустойчивых денежных рынков, что может подсказать будущие тенденции.

А4. Оценка земель на практике

Оценка связана с категоризацией каждого объекта недвижимости в соответствии с согласованным набором показателей, относящихся к его использованию, размерам, типу конструкций и улучшений; сбором и анализом нужных рыночных данных, включая данные о продажных ценах, арендной плате, эксплуатационных затратах на здания, а также даты, на которые приходятся эти цифры; определением стоимости каждого объекта недвижимости в соответствии с официальными методиками, если возможно, основанных на рыночной стоимости и автоматизированных системах массовой оценки. Одним из основных требований для эффективного и экономичного фискального кадастра является набор современных карт недвижимости, которые дают индексацию для сбора и ведения оценочной информации. Такие карты могут быть неотъемлемой частью налоговых учетных материалов или могут быть получены из данных, содержащихся в реестрах прав собственности на землю. Карты недвижимости

необходимы для обеспечения того, чтобы были идентифицированы все участки и чтобы ни один из участков не был обложен налогом больше одного раза. Примерные размеры, форма и местоположение участка, как они показаны на карте, могут быть использованы в процессе современной оценки.

Тогда как данные о размерах и форме участков могут быть относительно статичными, стоимость объектов недвижимости является динамичной и изменяется во времени. В результате, она должна регулярно переоцениваться. Как правило, переоценка должна происходить, по крайней мере, через каждые пять лет (в Германии, например, закон предусматривает пятилетний цикл, хотя оказалось, что на практике это трудно сделать). Важно, чтобы сходные виды недвижимости оценивались одновременно.

Большие интервалы между оценками могут означать, что нагрузка на тех, кто отвечает за массовую оценку, не распределена равномерно в течение периода. Вытекающая из этого неэффективность может быть уменьшена, если каждый год планировать для переоценки по одной из категорий недвижимости.

В условиях быстро растущих рынков недвижимости большие интервалы могут означать, что облагаемая налогом стоимость будет сильно отличаться от текущей рыночной стоимости. В будущем широкое и интенсивное использование технологий автоматизированной массовой оценки может сделать возможным ежегодное обновление значений облагаемой налогом стоимости. Это потребует создания специальной системы сбора, анализа, индексирования и управления данными земельного рынка, которая может также обеспечивать общество точной и надежной информацией о состоянии рынка земель и недвижимости.

Там, где функцией оценки является поддержка налогообложения, правительства стран оставляют за собой ответственность за обеспечение единства подхода к налогам на землю и недвижимость и гарантируют право граждан на справедливое налогообложение. Этого можно добиться с помощью разработки моделей, методик и руководств для оценки, которые должны соблюдаться муниципалитетами по всей стране, тем самым позволяя осуществлять контроль за тем, как устанавливается и публикуется база налогообложения и как ведется мониторинг функционирования рынка земли и недвижимости.

В. Налогообложение земли и недвижимости

Все больше стран следуют политике децентрализации обеспечения государственных услуг с их передачей на местный уровень управления. В некоторых странах органы местного самоуправления не имеют достаточных средств для оказания хотя бы основных государственных услуг. Увеличение поступлений с помощью введения налогообложения недвижимости на рыночной основе считается достаточно хорошим способом обеспечить успех этой политике децентрализации. Годовые налоги на недвижимость просуществовали много столетий и в основном хорошо принимаются населением.

Страны демонстрируют разные подходы к налогообложению недвижимости и установлению налогооблагаемой стоимости. В будущем развитие международных

рынков недвижимости может потребовать введения разными правительствами совместимых практических действий по массовой оценке и их более тесных связей с индивидуальными оценками недвижимости.

В настоящее время некоторые страны применяют прямые налоги на недвижимость, в случае если земля, улучшения (имеются в виду здания) или земля вместе с улучшениями рассматриваются как налогооблагаемые объекты. Некоторые взимают налог на имущество, а не только на землю и улучшения, а другие применяют обе формы налога. Налогообложение земли и недвижимости имеет преимущество в том, что оно располагает широкой базой налогообложения и им легко управлять и недорого вводить и поддерживать. От налогов трудно уклониться и, в случае если страна ведет хороший кадастровый учет, собираемость может приближаться к 100 %. Они дают стабильный и предсказуемый источник государственных доходов, который понятен относительно того, как рассчитывается и собирается. Это способствуют эффективному использованию земли и недвижимости и препятствуют спекуляции землей. Признаются публично-правовые интересы в частной собственности, давая возможность частной собственности развиваться.

Любая система налогообложения должна служить четко определенным социальным целям и собирать значительные суммы государственного дохода. Она должна находиться исключительно под контролем государственных органов и управляться так, чтобы общественность понимала ее и считала справедливой. Сбор налоговых поступлений должен быть относительно простым и дешевым и устроен так, чтобы было трудно уклониться от уплаты. Следует справедливо распределять налоговое бремя в обществе и содействовать эффективному использованию средств.

Налоги на недвижимость относительно легко вводить, если только есть соответствующее законодательство и достаточное количество специалистов-оценщиков. Порядок, который должен соблюдаться, включает идентификацию и картографирование всех объектов недвижимости, которые подлежат налогообложению; категоризацию и оценку каждого объекта недвижимости в соответствии с утвержденными методиками; идентификацию тех, кто должен платить налог; составление поименной оценочной ведомости; оповещение отдельных плательщиков налога на недвижимость относительно того, что им предстоит платить; сбор налогов; порядок обжалования для налогоплательщиков, которые не согласны с их оценкой.

Налоги на недвижимость, как правило, основаны на расчетной рыночной стоимости недвижимости. Налогоплательщики часто путают это с продажной ценой, за которую куплена их недвижимость. Продажная цена может быть использована в качестве базы для налога на передачу правового титула, иногда называемого гербовым сбором, в то время как годовые налоги на недвижимость связаны со стоимостью по оценке. Гербовый сбор традиционно стал налогом, связанным с документами, и, следовательно, при электронной системе налоговые законы может понадобиться поправить; в Великобритании, например, это теперь личный налог, называемый гербовым налогом на землю.

Чтобы стимулировать экономический рост, налог может быть основан на потенциале недвижимости, а не на текущей продажной цене. Для стран Центральной и Восточной

Европы это составило проблему, потому что многие из давних жителей имеют недвижимость там, что сейчас является престижными местами, но оказались неспособными платить высокие налоги на недвижимость и не желают выселяться из своих жилищ. В странах Содружества Независимых Государств внедрение в налогообложение принципа максимального и наилучшего использования вызвало перемещение промышленных предприятий, которые исторически часто располагались в центрах населенных пунктов; и действительно, это часто бывает одной из основных целей введения налога.

Страна, собирающаяся ввести систему налогов на недвижимость на основе рыночных данных, должна рассчитывать, что такой проект займет, по крайней мере, пять-восемь лет в зависимости от состояния земельного рынка, наличия институтов и признания обществом. Налоговая политика должна определять следующее:

(a) Предмет налогообложения (земля, как будто она ничем не занята, или земля вместе с улучшениями)

Земельные налоги могут применяться ко всей недвижимости в стране, включая землю с улучшениями (такими как здания или части зданий), а также к чистой земле. Обложение налогом ничем не занятой земли может стимулировать инвестирование в освоение недвижимости и рост объемов строительных работ. Если вводится единый налог, облагаемую налогом стоимость объекта можно рассчитать в виде одного числа или как сложенные вместе стоимость земли и улучшений.

(b) Методы, используемые при оценке недвижимости и расчете базы налогообложения

Годовое налогообложение недвижимости, как правило, основано на обобщенной рыночной стоимости недвижимости на определенную дату того года, когда определяется размер налога. Стоимость обычно устанавливается методами массовой оценки, особенно, с помощью анализа затрат, сопоставления продаж и капитализации доходов. Там, где существуют активные земельные рынки, в основном предпочтительнее метод сопоставления продаж. Сельскохозяйственные и лесные земли должны облагаться налогом в соответствии с их продуктивностью. Для некоторых видов налогооблагаемых объектов массовая оценка не может быть применена и нужно будет использовать индивидуальную оценку, например, в случае зданий исторического или особого социального значения.

(c) Периодичность цикла переоценки

Целесообразность и наличие ресурсов часто будут определять периодичность цикла переоценки, хотя желателен регулярный цикл, например, каждые пять лет. Стоимость объектов недвижимости меняется во времени, и, хотя налоговые органы корректируют ставку налога, налог может восприниматься как нечестный и не совместимый с понятной справедливостью, если он не отражает текущую стоимость недвижимости.

(d) Исполняющий орган

Как правило, внедрение системы налогообложения недвижимости на основе рыночных данных проводит министерство финансов или министерство по налогам и сборам. Необходимо установить различие между органами, отвечающими за массовую оценку и сбор налогов. Налогообложение – это политический процесс, а оценка – технический

вопрос. Совмещение этих функций под одной крышей может вызвать конфликт интересов. Делегирование функции налоговой оценки местным органам власти также может дать почву для конфликта интересов и увеличить затраты на оценку в масштабе страны. Во многих странах органы управления земельными ресурсами отвечают за массовую оценку, но не за определение размера налога; они также не собирают годовые налоги, хотя могут собирать одноразовые налоги, такие как налог на передачу прав на землю.

(e) Получатель налога на землю и недвижимость

Годовые налоги на землю и недвижимость, как правило, служат доходом для органов местной власти. Иногда налоговые поступления делятся между местными органами и центральным правительством, например, в случае если правительство удерживает часть налога для того, чтобы покрыть свои административные расходы. В основном, общественность часто воспринимает налогообложение земли и улучшений как социально справедливый налог.

(f) Ставка налога

Местным органам власти может быть предоставлена возможность регулировать поток своих доходов путем установления годовых ставок налога в пределах, предписанных центральным правительством. Ставки налога могут быть фиксированными или плавающими в зависимости от законодательства страны. Размер одноразовых налогов, таких как гербовый сбор за передачу прав на землю, будет фиксированным как часть государственного бюджета.

(g) Порядок сбора налогов

Ответственность за сбор годовых налогов на недвижимость может быть возложена или на центральные или местные органы управления. Одноразовые налоги, такие как гербовый сбор, могут собираться органами управления земельными ресурсами как составная часть платы за передачу прав на землю – например, в Испании, прежде чем регистрировать право в учреждении регистрации земель, должна быть проведена проверка, чтобы убедиться, что гербовый сбор за сделку купли-продажи уже уплачен.

(h) Порядок обжалования

Важно, чтобы налогоплательщикам была дана возможность защищать свои позиции, если они не согласны с установленной налоговой стоимостью. Должна быть создана специальная система, которая позволит разрешать эти споры прежде, чем дело попадет в суд. Налогоплательщики должны иметь право получить соответствующее уведомление об оценке их недвижимости, ознакомиться с информацией, имеющей отношение к базе и методам оценки и оспорить оценку и точность информации и учетных материалов, связанных с недвижимостью и которые используются оценочным учреждением для определения стоимости недвижимости.

(i) Налоговые льготы

Могут приниматься программы предоставления скидок с налога на недвижимость в отношении как отдельных граждан, так и некоторых видов недвижимости. Группы населения с низким доходом или неимущие могут быть неспособными платить всю сумму налога на недвижимость, которая им принадлежит, а продажа такой недвижимости может не быть выходом из положения. Можно подумать об отсрочке

налогообложения для престарелых и о налоговых льготах для работающих бедняков. Такие объекты недвижимости, как школы, больницы, принадлежащие государству помещения, законсервированные здания, исторические места, культовые здания, недвижимость благотворительных учреждений, национальные парки и заповедники, посольства и консульства также могут быть освобождены от налогов на недвижимость.

Фискальный кадастр является инструментом управления политикой налогообложения земель. Будучи в первую очередь основой для стоимости земли и налогов на недвижимость, данные, учтенные в фискальном кадастре, могут быть использованы при определении других видов налогов, таких как налоги на личное имущество или на доход от недвижимого имущества. Они включают налоги на наследство, которые иногда называют наследственными пошлинами.

С. Центральные органы оценки

Во многих странах органы управления земельными ресурсами отвечают за разработку методов оценки, управление порядком проведения массовой оценки и ведение соответствующих баз данных. Финансовые или налоговые органы отвечают за начисление налогов на землю и недвижимость. Очень редко массовая оценка выполняется на местном уровне.

Во многих странах есть центральное управление оценки, отвечающее за проведение рыночных исследований и анализ рыночных цен, определение моделей оценки и тестирование методики массовой оценки, расчет стоимости объектов недвижимости для справедливого налогообложения, организацию административного анализа оценки, предоставление связанных с недвижимостью данных оценки в налоговый орган для составления налоговых ведомостей и сбора налогов, просвещение общественности и программы для роста понимания в обществе и укрепления доверия со стороны налогоплательщиков, подготовку отчетов и аналитических исследований и т. д.

Центральное управление оценки должно всесторонне обслуживать в связи с оценкой земель как ведомства центрального правительства, так и органы местной власти и консультировать правительство по вопросам, которые касаются стоимости земель. В нем должны быть группа советников или консультативный комитет, которые включают представителей соответствующих ведомств. Оно должно проводить работы по оценке недвижимости, например, по массовой оценке для целей налогообложения земли и недвижимости, при расчете компенсации за земли, отчуждаемые для государственных целей либо в порядке принудительной продажи, либо по соглашению, а также при определении компенсации за отрицательные последствия решений по планированию. Желательно, хотя и не всегда достижимо, чтобы для всех этих государственных целей использовалась стоимость конкретных объектов недвижимости.

В ряде стран государственный порядок расчетов требует, чтобы номинальная арендная плата выплачивалась за все объекты недвижимости, занимаемые государственными учреждениями, в том числе принадлежащие государству. Установление арендной платы за государственную недвижимость является частно-правовой функцией правительства, являющегося собственником конкретного объекта недвижимости. Эта арендная плата должна устанавливаться государственными ведомствами, отвечающими

за управление государственными объектами недвижимости, с использованием информации, полученной из учреждения оценки. Установление справедливого размера арендной платы особенно важно, если ведомства конкурируют с частным сектором, например, если органы, занимающиеся кадастровым картографированием, продают карты, которыми могут обеспечивать частные компании.

Есть преимущество в создании центрального управления оценки либо в органе управления земельными ресурсами, либо в тесном сотрудничестве с ним. Это нужно для того, чтобы обеспечить единое применение законов и стандартов, единое программное обеспечение и избежать дублирования. В Литве, например, и земельный рынок, и система налогообложения недвижимости выигрывают от того, что функции кадастра, регистрации земель и оценки находятся в одном самофинансируемом предприятии, которое называется Государственное предприятие “Центр реестров”. В Литве такие объекты, как земельные участки, квартиры и инженерные сооружения, могут регистрироваться как самостоятельные единицы в реестре прав на недвижимость и соответствующе оцениваться.

Централизация должна дать большую экономию средств, благодаря сокращению дублирования учета, персонала и объемов работ. Она также должна улучшить возможности отдельных сотрудников для развития квалификации в узких областях, таких как оценка заводов и машинного оборудования, сельскохозяйственных земель или горных разработок. Возможность, особенно при компьютеризации, координировать большие объемы данных о купле-продаже земель должна дать более хорошую оценку стоимости отдельных объектов недвижимости, а также помочь мониторингу сделок купли-продажи земель для определения случаев спекуляции землей или выявления социальных или экономических перемен, которые отражаются в данных о земельном рынке.

D. Рынки земли и недвижимости

Регистрация правового титула на землю имеет две главные цели: обеспечение защиты права собственности на землю и содействие функционированию земельного рынка. Существует несколько форм земельных рынков; некоторые – официальные и подчиняются порядку, установленному государством, а некоторые – неофициальные и не структурированы, как часто бывает в странах с менее развитой экономикой. Они функционируют в сельских районах, где основной интерес представляют сельскохозяйственные и лесные земли, а также в городах, где преобладают интересы к промышленным, коммерческим и жилым объектам. Они могут формироваться вокруг продажи с передачей права собственности или права долгосрочной аренды (рынок продажи) или вокруг краткосрочной аренды (рынок аренды). Они могут охватывать продажу особых прав на землю, таких как воздушные права или право извлекать прибыль или другие выгоды, которые появляются в результате использования земли.

Рынки продажи земли влияют на уровень инвестиций в промышленность и эффективность сельскохозяйственного производства, поскольку земля может использоваться для заимствования средств под расчетную рыночную цену, которую можно уплатить за объект недвижимости. В городских районах рынки аренды создают возможности для того, чтобы люди переезжали туда, где в настоящее время есть

работа, а в сельской местности они позволяют использовать сельскохозяйственные земли более эффективно фермерами, арендующими землю, которую они не могут себе позволить купить, но которую они могут продуктивно использовать.

Земля считается одной из лучших форм обеспечения кредитов. Системы, позволяющие, чтобы земля использовалась для этой цели, должны быть надежными и эффективными как для экономического развития общества в целом, так и для процветания отдельных собственников недвижимости. Ссуды под недвижимость в качестве обеспечения составляют большую часть кредитного рынка в экономике многих стран; особенно при инвестировании в жилье, поскольку деньги на покупку или модернизацию домов часто дает ипотечный залог.

Земельный рынок должен действовать на законной основе с тем, чтобы все сделки были надежно защищенными. Эффективный рынок предполагает наличие регулирующих институтов, которые обеспечивают стабильные и прозрачные условия, в которых совершаются сделки. Он также должен давать легкий доступ к рынку для всех участников, включая собственников земли, арендаторов и юридических лиц, таких как банки и кредитные учреждения, а также представителей тех, кто имеет права третьих лиц и несовершеннолетних. Должны быть четко определены товары и услуги (такие как земля, здания и механизмы, с помощью которых они могут быть выставлены на продажу или для аренды), источники ипотечного кредитования, стабильный налоговый режим, возможности получения кредита, а также система ясных, последовательных и экологически устойчивых решений в области земельной политики. Понимание земельного рынка подразумевает понимание не только его участников, но и процессов, таких как планирование и строительство, от которых зависят экономические решения.

Земельный рынок имеет много сходства с инвестициями в фондовый рынок, и их общие суммы, вовлеченные в экономику развитых стран, часто бывают одного порядка. В странах переходного периода фондовые рынки были созданы очень быстро, а земельные рынки остались далеко позади, отчасти, из-за отсутствия ликвидного капитала для кредитования и, отчасти, из-за отсутствия прозрачности. Как и фондовый рынок, земельный рынок должен быть прозрачен, чтобы минимизировать возможности коррупции и дать всем участникам возможность получать достаточную информацию.

В рыночной экономике именно участники играют главную роль на рынке. Задача государственной администрации состоит в устранении недостатков рынка, перераспределении ресурсов и создании базы для регулирования поведения рынка с помощью законов и нормативных актов. Они различны в каждой стране, поэтому в случае земельных рынков предпринимаются попытки установить общий порядок для оценки информации с помощью таких проектов, как Европейская земельно-информационная служба (EULIS). Различия возникают вследствие разной необходимости защищать второстепенных участников рынка (таких как инвестор с краткосрочным вложением капитала или собственник односемейного дома) и разного отношения к закону и сущности недвижимости.

В настоящее время процессы регулирования в каждой стране отличаются по степени, в которой они поддерживают рынок, по тому, как они поощряют инвестирование (особенно зарубежные инвестиции) и как быстро они устраняют барьеры и

ограничения, тем самым стимулируя экономический рост, а также насколько они содействуют развитию государственно-частного партнерства и частных инициатив в области финансирования. Процессы регулирования включают нормы, касающиеся ежегодной отчетности, незаконных операций при использовании внутренней конфиденциальной информации, формирования недвижимости, залога недвижимости, разрешений на строительство, покупки недвижимого имущества и т. д.

Важным элементом на рынке является разделение обязанностей между разными участниками. Должно существовать ясное и четкое разделение обязанностей между разными “торговцами” и различными необходимыми обслуживающими функциями. Почти во всех отношениях фондовый рынок более развит, чем земельный рынок, возможно, благодаря гораздо большему международному влиянию, наличию очень крупных инвесторов и относительно большому распространению спекуляции на рынке.

Земельному рынку нужен доступ к общей базовой информации. Это имеет крайне важное значение. Было много кризисов на рынках земли и недвижимости, которые оставляли людей с отрицательной маржой по кредиту, когда стоимость их недвижимости снижалась настолько, что сумма, подлежащая выплате по закладной, становилась больше текущей рыночной стоимости их недвижимости. Это происходило, отчасти, из-за отсутствия хорошей земельно-рыночной информации о ценах и динамике. Чтобы рынок работал успешно, должны быть прозрачность, гарантии правового титула на землю и эффективные и действенные системы управления земельными ресурсами, которые обеспечивают быстрый и надежный доступ к информации о земле и недвижимости.

Е. Ипотечное финансирование

Один из основных двигателей в экономике, основанной на земельном рынке, стало жилищное финансирование, позволяя собственникам домов использовать текущую стоимость их домов для финансирования других видов хозяйственной деятельности. Земля и недвижимость представляют существенную долю материальных активов страны и могут использоваться в качестве залога для обеспечения больших ссудных сумм. В Соединенных Штатах, например, ипотечная задолженность является самым большим компонентом внутреннего рынка ссудного капитала. На ранних этапах перехода от плановой экономики к рыночной была тенденция обращать основное внимание на либерализацию экономики и приватизацию. При реформе экономики и более устойчивых финансовых институтов центр внимания сместился к жилому сектору и ипотечному рынку. Активный ипотечный рынок приносит пользу экономике через большой доступ к капиталу для развития, более мобильную рабочую силу и рост занятости в строительной отрасли.

На ипотечном рынке существуют три основных операции: кредитование под недвижимость, сопоставимое со сделками по размещению ценных бумаг на других рынках капитала; владение закладными и, следовательно, риск учреждений, таких как банки или другие инвесторы; обслуживание залогов, включая получение платежей от заемщиков, обеспечение уплаты налогов и процедуры лишения права выкупа заложенной недвижимости в случае неуплаты долга.

Первая из них, как правило, инициируется банками, строительными-сберегательными обществами или другими кредитно-финансовыми учреждениями. В странах переходной экономики в 1990-х годах банки отказывались предоставлять ипотечные ссуды под недвижимость из-за рисков в ипотечном кредитовании (включая риск неплатежа по кредиту, процентный риск и риск ликвидности) и отсутствия ликвидного капитала. Существовало и все еще остается в некоторых случаях представление о том, что чрезмерное заимствование может перегреть экономику и иметь результатом, например, отрицательную маржу, когда цены на недвижимость падают и находятся ниже уровня, на котором ссуды являются обеспеченными. Отрицательная маржа означает, что собственники недвижимости не могут ее продать без значительных потерь и, следовательно, не могут никуда переселиться на новую работу.

В более недавние времена выросли первичные ипотечные рынки и появились вторичные рынки. Вторичный ипотечный рынок – это такой рынок, на котором процесс обеспечения ссуд (который все еще может выполняться банками) отделен от владения закладными (которое может осуществляться инвесторами рынка ссудного капитала). При повышении роли ценных бумаг как формы заимствований (ценных бумаг, обеспеченных закладными) залог продается специализированной компании, которая в свою очередь финансирует покупку, выдавая инвестору облигации, тем самым уменьшая банку риск и позволяя ему использовать свои ресурсы в других областях экономики. Риск активов, таким образом, переведен на рынок ссудного капитала. Необходимое законодательство для содействия этому должно согласовываться с порядком управления земельными ресурсами, обеспечивающим необходимую поддержку. Где становится необходимым лишение права выкупа, это должно быть возможно сделать быстро и легко.

При закладных листах залоги остаются на балансе банка, но используются как обеспечение для облигаций, выпускаемых банком для финансирования залоговых операций. В настоящее время многие европейские страны имеют законодательство, которое предусматривает выпуск обеспеченных облигаций, и это означает, что в случае банкротства банка инвесторы имеют преимущественное право на закладные, которые обеспечивают облигации. Вторичные ипотечные рынки существуют и в Европе (например, во Франции), где центральные учреждения-эмитенты покупают обеспеченные залогами закладные листы и финансируют себя, выпуская свои собственные облигации.

Современные государственные реестры имеют существенное значение для ипотечного рынка особенно с тех пор, как инвестиции во вторичные ипотечные рынки или рынки закладных смогли поступать от международных компаний. Также должны быть приняты транснациональные стандарты (например, для повышения роли ценных бумаг как формы заимствований). Важно при создании или перестройке системы управления земельными ресурсами, чтобы было понимание национальных и международных финансовых структур и требований.

IV. УСТОЙЧИВОЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ

В этой главе рассматривается роль управления земельными ресурсами в связи с правами землепользования и планированием землепользования с особым вниманием к городскому и сельскому развитию, включая консолидацию. В ней также оценивается роль географических информационных систем в управлении данными, связанными с землей.

А. Права и ограничения землепользования

Права на землю включают права собственности и права пользования. Права и ограничения землепользования являются важным определяющим фактором стоимости недвижимости и, следовательно, влияют на земельный рынок. Важно, чтобы каждый собственник земли и владелец знал и понимал права и ограничения, которые применяются к использованию его земли, так как они определяют то, что можно делать с любым участком земли или на нем. Во многих странах права пользования находятся под контролем органов местного самоуправления, таких как муниципалитеты, действующих в соответствии с законодательством страны. Информация о правах и ограничениях пользования, которые касаются объекта недвижимости, должна без задержек предоставляться любому, кто совершает сделку с землей.

Многие права землепользования являются на деле ограничениями или запретительными правами, которые не позволяют некоторые действия на земле и не отмечаются особо в каких-либо свидетельствах о правовом титуле. Как правило, права, относящиеся конкретно к отдельному участку земли (такие как ограничительные условия), могут отмечаться в реестре, но ограничения, которые применяются к группе объектов недвижимости, не отмечаются. Однако в некоторых странах наблюдается движение в сторону включения публично-правовых ограничений и обязательств в систему управления земельными ресурсами – не только прав собственности и прав других частных лиц. Компьютеризация облегчает их обработку.

В городских районах объекты недвижимости могут находиться в планировочных зонах, для которых определено целевое использование, такое как жилое, коммерческое, промышленное, обслуживание (например, школы и больницы), транспортное (включая автомобильные и железные дороги, водные пути), а также рекреационные территории (например, парки и незастроенные земли). Если нет особого разрешения, ни один объект недвижимости в жилом районе не может использоваться в коммерческих или промышленных целях, хотя эта информация вряд ли будет отмечена в поземельных книгах или реестрах земель. Ограничение фактически представляет собой запретительное право.

В дополнение к главной категории “полного права собственности”, реестры земель часто учитывают публично-правовые и частно-правовые интересы, включая предупреждения или предостережения (право быть уведомленным о предполагаемой сделке); обременения земли (права третьих лиц); права на строительство (например, право построить новое здание или изменить старое); сервитуты (например, права прохода и проезда); долгосрочная аренда (например, более чем на 12 лет); ипотечные залоги (право кредиторов приобрести недвижимость, если должник не выполнил

обязательств); права на производство горных работ (право на добычу и получение прибыли от нефти или других полезных ископаемых); преимущественные права на покупку (приоритетное право купить землю); ограничения на использование (например, ограничительные условия); конфискации (в случае если земля передана в юридическое владение); доли в кондоминиумах (права на все здание или его части); особые права (не отнесенные к другим категориям и применяемые только к данной недвижимости); распоряжение недвижимостью на правах доверительной собственности (в случае если землей владеет один субъект права в интересах другого); узуфрукт (права использовать конкретный участок определенным образом).

Права землепользования становятся все более сложными по мере того, как общество все более заботится о защите окружающей среды и снижении неблагоприятного воздействия таких видов деятельности, как захоронение отходов, которое загрязняет землю. Получающиеся в результате ограничения землепользования могут охватывать много земельных участков и могут быть связаны с отдельными объектами недвижимости через географические информационные системы.

В. Роль управления земельными ресурсами в планировании землепользования

Чтобы оптимально использовать национальные ресурсы, каждая страна осуществляет стратегию планирования и развития землепользования с тем, чтобы улучшить физическую инфраструктуру и оздоровить окружающую среду. Планирование землепользования представляет собой процесс распределения ресурсов, особенно прав использовать землю определенным образом, чтобы обеспечить максимальную эффективность с учетом характера окружающей среды и благосостояния населения.

Без официальных планов землепользования и полномочий, которые применяются для обеспечения контроля за развитием, развитие будет происходить нестабильно, создавая неконтролируемые поселения и ущерб для окружающей среды. Неорганизованные поселения будут появляться, и земля, предназначенная для общества в будущем, будет захватываться, задерживая перспективные программы развития или препятствуя их реализации. Это может очень дорого стоить обществу и окружающей среде.

Как осуществляется планирование землепользования, зависит от политической системы страны и распределения обязанностей между различными частями системы управления. Некоторые обязанности ложатся на центральное правительство, а другие могут быть переданы на местный уровень. Подход к развитию городов часто существенно отличается от подхода в отношении сельских районов, приводя к социальным трениям. На деле же существуют крепкие связи между городами и сельскими районами, зависящими друг от друга.

Планирование землепользования связано с разными видами деятельности, включая обеспечение необходимой инфраструктуры и регулирование, например, посредством постановлений об эстетическом и физическом качестве зданий и сооружений. Оно включает анализ и понимание существующих условий и затем определение проблем, которые необходимо решить. Многие из этой работы выходят за рамки управления земельными ресурсами, но в связи с правами землепользования и стоимостью земли

существуют тесные связи между работой тех, кто планирует землепользование, и тех, кто участвует в управлении земельными ресурсами.

Планирование землепользования часто приводит к созданию новых схем зонирования земель и новых схем землепользования, которые оказывают значительное влияние на земельный рынок. Во многих странах некоторые из прав, которые распределяются в процессе планирования, такие как разрешения на строительство, учитываются в реестрах земель и кадастрах; тогда обязанностью органов регистрации земель является, как, например, в Литве, проверять, находятся ли, скажем, предложенные схемы зонирования в соответствии с законодательством о планировании.

Если органы планирования хотят создать новые схемы землепользования, не объединяя свою работу с системой управления земельными ресурсами, то реализация программ развития почти наверняка будет задерживаться и может, в конечном счете, провалиться. Исследования 1980-х годов показали, что во всем мире более половины проектов, нацеленных на обеспечение жилья для населения с низкими доходами, провалились из-за проблем с правами на землю.

Планирование землепользования оказывает существенное воздействие на рынок городских земель, так как стоимость объектов недвижимости резко меняется, когда изменяется разрешенное использование земель, например, с сельскохозяйственного на жилое или коммерческое. Физические улучшения зданий дают лишь небольшую разницу в рыночной цене по сравнению с переменами в разрешенном использовании. Иногда называемое повышением ценности увеличение стоимости, вызванное разрешением изменить целевое использование земель, часто бывает очень большим по размеру и может облагаться особыми налогами, чтобы уменьшить спекуляцию земель. Напротив, редко бывает компенсация за снижение стоимости объектов недвижимости, которое происходит, когда на объектах недвижимости неблагоприятно сказывается, например, решение построить поблизости автостраду или аэропорт.

Должны быть законодательно установленные порядок принудительного отчуждения и перераспределения прав на землю и механизмы обжалования с тем, чтобы люди были уверены в защищенности своих правовых титулов. Должны быть также механизмы, с помощью которых может обеспечиваться компенсация собственникам земли, на чьих правах неблагоприятно отражается какой-либо проект, например, в случае перераспределения или принудительного отчуждения земель. Эти механизмы должны соответствовать тому, как земля была оценена в системе управления земельными ресурсами.

Данные системы управления земельными ресурсами могут использоваться для ведения мониторинга влияния планирования землепользования на окружающую среду. Все больше в реестрах учитываются экологические ограничения. В Швейцарии, например, подробный перечень всех законодательных ограничений, которые применяются к какому-либо отдельному участку, может отмечаться в реестрах, а в Нидерландах Управление кадастра, регистрации земель и картографии отвечает за ведение учета некоторых аспектов использования земель в соответствии с различными законодательными актами, включая:

- Закон о лесе: для территорий, где вырубка леса запрещена;
- Закон о шумовом загрязнении: для зон шумового воздействия, где уровень шума ограничен;
- Закон о реконструкции городов: для территорий с особым режимом охраны окружающей среды;
- Закон о территориальном планировании: различные нормы, регулирующие использование земель;
- провинциальное постановление об озерах: для правил строительства и защиты берегов;
- Постановление Комитета по водным ресурсам: об ответственности за содержание каналов и рек в хорошем состоянии;
- Закон об охране почв: для норм о загрязнении почв и ответственности за их очистку.

В соответствии с переработанным Законом о кадастре Управление кадастра, регистрации земель и картографии будет учитывать все “публично-правовые обременения с действием против третьих лиц” и любые связанные с землей обязательства, которые создаются государственными органами, имеющими право накладывать такие обременения, в том числе муниципалитетами. Связь с муниципалитетами будет гарантировать, что люди, обращающиеся за информацией о земле, получают доступ к данным как Управления кадастра, регистрации земель и картографии, так и муниципалитетов. В Нидерландах учет публично-правовых обременений не является конституционным требованием: обременение возникает между муниципалитетом и собственником земли сразу после подписания муниципалитетом соответствующего документа.

В Словении новый Закон о пространственном планировании с 2002 г. устанавливает прочную связь между данными для планирования и кадастровыми данными. Будет создана база данных о “правовых режимах”, которая будет содержать текущие документы по территориальному планированию и другим вопросам, утверждающие схемы территориальной планировки, меры по реализации и ограничения на территориальное планирование. Будут также база данных об “административных актах”, содержащая данные, связанные со строительством, и база данных о “фактическом использовании”, содержащая данные о фактическом использовании физического пространства и государственных сетях и объектах инфраструктуры. Все эти базы данных будут тесно связаны с кадастровыми базами данных о земле и зданиях, которые ведутся Управлением геодезии и картографии.

С. Планы развития и кадастр

Изменения использования земель происходят в результате социального и экономического давления, которое заставляет разрабатывать и выполнять новые планы развития. Такие планы могут составляться, например, чтобы ограничить экспансию городов, улучшить местную экологическую инфраструктуру или создать новые города в соответствии с программами переселения. Реконструкция происходит, в случае если для городской среды требуются общие улучшения (например, чтобы привлечь инвестиции в недвижимость и тем самым создать новые рабочие места или улучшить местные транспортные системы и потоки перевозок) или необходимо существенно

перестроить городские центры в результате крупных социальных и политических перемен.

Законодательство по регулированию физического развития земли и недвижимости должно определить, как разрабатываются планы развития, как они утверждаются и какую роль играет орган управления земельными ресурсами в мониторинге их соблюдения. Некоторые данные для обеспечения таких планов поступают из кадастра. Во многих странах кадастр стал многоцелевым средством, которое обеспечивает данные для многих функций и организаций, не только тех, которые отвечают за учет прав на недвижимость. Одним из следствий этого является то, что должен быть установлен, особенно на местном уровне, административный порядок согласования данных кадастра и регистрации земель с данными планирования землепользования. Любое физическое развитие на земле влияет на цены объектов недвижимости и земельный рынок. Орган управления земельными ресурсами должен быть информирован о том, как и когда происходит развитие. Есть опасность того, что изменения формы земельных участков могут быть учтены кадастровыми органами и доложены учреждению регистрации земель, но не приняты последним, поскольку не был соблюден соответствующий порядок, установленный законом.

В частности, это может случаться в некоторых системах, когда разделенные участки земли после наследования юридически задокументированы единообразно в реестрах земель, но наследниками могут быть приняты разные способы использования земли. Как результат, все кадастровые учетные данные, которые основаны на землепользовании, могут не соответствовать записям о праве собственности на землю. Более того, технические несоответствия могут возникнуть, когда в юридических документах появляются старые единицы измерения и координаты участков в старых системах, которые не совпадают с теми, что используются в реестрах планирования и кадастра. В условиях развития компьютеризированных информационных сетей важно чтобы такие несоответствия были устранены. Записи о постоянных изменениях на земле, которые содержатся и в кадастре, и в реестре земель, должны быть основаны на правовом статусе земельного участка и должны быть совместимы друг с другом.

Каждая страна имеет свою собственную стратегию и структуру управления физическим развитием территории. Так, могут быть региональные планы, окружные планы, местные планы, планы сооружений, генеральные планы и т. д. Должно быть возможным связать такие планы с местностью с помощью или топографических карт, или, где нужно, ортофотокарт.

Съемка землепользований необходима для составления плана развития и должна отображать текущее использование земли и выявлять происходящие изменения и их темпы, например, при экспансии городов. Съемка должна связывать данные о землепользовании с другими физическими и социальными данными и обеспечивать анализ площадей количественными методами, используя ряд статистических критериев. Она должна облегчить разработку моделей изменения землепользования во времени и пространстве и представить результаты съемки способом, который могут понять специалисты, принимающие решения, и широкая общественность.

План развития должен охватывать всю территорию населенного пункта, определяя, как должна использоваться земля, на основе прогнозируемых потребностей населения. Он должен определять территории, выделяемые для строительства зданий и сооружений, зоны коммерческого использования, территории для транспорта и инфраструктуры, территории общественного пользования с сооружениями для больниц, школ, церквей и кладбищ, парки и сады и т. д. Он должен показывать также места для свалок и места добычи полезных ископаемых, сельскохозяйственные угодья и лесные земли, а также природоохранные территории, включая места особого научного значения.

Многие из геопространственных данных могут уже содержаться в кадастре. Как только общий план развития утвержден, может составляться детализированный план на каждую местность. Как и общий план, этот план отдельной местности должен быть юридически обязателен. Он более детально, чем общий план, определяет такие аспекты, как тип зданий, которые можно строить, способ их строительства и их размещение, а также точные границы коммерческих и промышленных объектов и территорий, выделенных для общего пользования.

Организациям по планированию землепользования и органам контроля за развитием часто бывает трудно всегда поддерживать данные, связанные с землей, в актуальном состоянии, особенно на местном уровне, где часто нет возможности делать это. Многие элементы данных необходимы для поддержки налогообложения земли и недвижимости или касаются прав на недвижимость. Целесообразно, чтобы органы управления земельными ресурсами осуществляли ведение этих данных и делали их доступными на региональном и местном уровне. Решение многих экологических проблем лежит в более строгом регулировании землепользования с помощью или законодательных, или финансовых ограничений прав использовать землю. Обе формы ограничения посягают на земельный рынок. Данные о правах и ограничениях землепользования должны предоставляться без задержек, как и данные о правах собственности на землю.

D. Консолидация и перераспределение земель

Планирование землепользования в сельских районах принимает другую форму и часто имеет другие задачи, нежели в городах. На большей части Центральной и Восточной Европы осталось наследие неразвитой инфраструктуры и фрагментированных земельных наделов, когда в некоторых районах хозяйства включают до 15 мелких полей площадью иногда менее гектара, разбросанных по всей округе. Кроме того, в сельских районах относительно высок уровень безработицы, и это привело к миграции более молодой части населения в городские населенные пункты, оставившей стареющее население. Консолидация земель и другие земельные реформы на селе должны решить широкий круг социальных и экономических проблем, чтобы добиться устойчивого развития. Орган управления земельными ресурсами может быть одним из главных источников информации в поддержку земельной реформы. Одним из основных требований и для сельского, и для городского развития является точный кадастровый учет соответствующей территории.

Фрагментарность является часто результатом системы наследования, при которой земля делится между наследниками, имея результатом либо много разрозненных участков земли, принадлежащей одному человеку (множественность участков), либо

много долей, которыми владеют разные люди на одном куске земли (множественность собственников). Следствием является нерентабельное сельское хозяйство, с чем лучше всего можно справиться с помощью консолидации земель. Это, просто говоря, предполагает участие собственников земли, отказывающихся от своих мелких участков или земельных долей для получения в надел одного или нескольких более крупных участков, которые по стоимости примерно равны их прежнему владению.

Будучи в основном процессом, предназначенным для помощи сельскому хозяйству там, где собственность на землю стала нерентабельной из-за малых размеров владений, консолидация земель может быть эффективным инструментом стимулирования других форм развития. Она может, например, быть использована в городских районах для обновления городских центров или содействия жилищному строительству. В сельских районах даже там, где модель сельскохозяйственного использования может быть хорошо структурированной, может понадобиться весьма безотлагательно отреагировать на изменение плотности населения или оказать содействие по вопросам экономического или экологически ориентированного развития. Могут, например, быть конфликты по поводу землепользования в связи с авто- или железнодорожным строительством, нуждами водного хозяйства и противопаводковой защиты или охраной природы. Все эти меры имеют общественный интерес и могут затрагивать характер сельского хозяйства и размеры и форму полей. Консолидация земель должна устранить или, по крайней мере, уменьшить неблагоприятные воздействия таких проектов.

В большинстве случаев консолидация земель – это совокупность действий, которые могут повысить качество жизни и поддержать несельскохозяйственные виды деятельности, а также повысить эффективность базового – сельского хозяйства. Она отличается от перераспределения земель, которое представляет собой деятельность, осуществляемую, когда государство принимает решение перестроить какую-либо территорию в интересах более широкого сообщества. В сельских районах консолидация земель будет обычно давать те же общие площади хозяйств, но с участками, которые больше по размеру и более удобны по форме, что позволяет фермеру внедрять более современные методы ведения сельского хозяйства. Перераспределение земель может включать изменения общей площади владения и принудительное отчуждение земли, за которую должна быть выдана компенсация либо деньгами, либо новым участком в другом месте. Этот процесс может лишить земли некоторых собственников, если земля не принадлежит государству (например, как часть государственного земельного банка или земельного запаса).

Важно подчеркнуть, что консолидация земель не является формой принудительного отчуждения; никто не может быть лишен своих прав на землю, хотя некоторые собственники земли имеют возможность продать часть своей земли, тем самым высвобождая капитал для инвестирования. В странах, где еще не завершена реституция земель, имеется уникальная возможность провести консолидацию земель, тем самым за короткий период времени избежав распределения и перераспределения.

В случае если нет желания менять структуру собственности, вопрос с размером хозяйств может быть частично решен путем аренды. Могут заключаться формальные и неформальные соглашения на местном уровне между фермерами, которые хотят увеличить свои владения или сократить расстояние до своих полей (некоторые

фермеры имеют земельные участки более чем в 20 километрах от своего двора), и теми, кто не способен или не хочет обрабатывать свои поля. Хотя аренда и выгодна, она, по мнению Организации ООН по вопросам продовольствия и сельского хозяйства, является лишь частичным решением.

Формально структурированная консолидация земель должна не только быть направлена на размер хозяйств, но также обеспечивать более развитую сельскую инфраструктуру, включая такие улучшения, как дороги, дренажные и оросительные системы, а также внедрение мер по борьбе с эрозией. Она должна также содействовать сбыту продукции, решению проблем, связанных с землевладением (таких как неопределенность права собственности), а также обеспечивать возможность получения кредита.

Какими бы ни были причины для консолидации или перераспределения земель, эти процессы похожи и начинаются с инициирования проекта. Это является, как правило, ответом на просьбу со стороны местного населения и имеет результатом первый анализ предложения и формирование местной руководящей группы, представляющей население. Должна быть точно определена территория, которая будет затронута, и подобрана группа специалистов для разработки проекта и управления им.

Методика консолидации земель должна соответствовать закону и быть понятной тем, для кого это делается. Должны быть выявлены все собственники земли и другие владельцы, кого это коснется, а предлагаемые преобразования должны широко освещаться с тем, чтобы все, кого это затронет, смогли заявить о себе. Очень важна полная гласность, и должны быть задействованы все способы, которые обычно используются для оповещения местного населения, включая местное радио, телевидение и объявления в местной прессе.

Одним из основных условий для проведения плановой перестройки как в сельской местности, так и в городах является точная регистрация земель и кадастровый учет территории. Регистрация земель обеспечивает доказательство прав собственности, а кадастровый план показывает текущее пространственное распределение собственности. По этим учетным материалам должен быть составлен документ, показывающий все объекты недвижимости в пределах затрагиваемой территории, включая важные с экологической точки зрения участки, например, места, представляющие научный интерес.

План, отражающий текущее состояние собственности, должен содержать, как минимум, имена собственников земли; характер их владения, включая права аренды, ипотечные залоги, сервитуты и другие обременения; границы, размер, конфигурацию и стоимость каждого участка, основанную на рыночной цене или, если более соответствует случаю (например, когда рыночные цены очень низки), на потенциальной продуктивности земли, которая определяется типами почв, климатическими условиями и т. д.

Хотя многое из информации о правах на недвижимость уже есть в системе регистрации земель, не вся информация будет отражена в реестре; например, могут быть не вписаны неформальные соглашения, которые могут быть важными для местных жителей.

Большое значение имеет обследование на местности. После получения всей базовой информации и установления диалога с теми, кого это коснется, необходимо будет затем разработать детализированный план консолидации.

Перед проектированием размещения отдельных земельных участков местным органам власти нужно выделить участки для местного сообщения и шоссейных дорог, улиц (включая пешеходные дорожки, подъездные пути, площади и другие места, используемые для транспорта), площадок для парковки, мест отдыха (включая детские площадки), а также для объектов экологической защиты. Применение фотограмметрических методов и ГИС может облегчить эту процедуру (как это было, например, в Германии и Швеции), позволяя легко представить различные возможности и результаты и показать их собственникам земли.

После выделения земель для удовлетворения потребностей местного органа власти и предприятий обслуживающей инфраструктуры, остальное может распределяться либо по стоимости земли, либо по размеру наделов. Это вполне может быть итеративным процессом, поскольку переговоры ведутся с собственниками земли. Может потребоваться подготовить несколько альтернативных планов, каждый из которых будет показывать разные дорожные сети, дренажные системы, объекты общего пользования, а также воздействие на окружающую среду с сопряженными затратами и доходами.

Сведения обо всем проекте должны по закону быть официально доступными для местного населения; но, к тому же, и все участники проекта должны быть обеспечены извлечениями из проекта, которые имеют отношение к их конкретным правам. Затем должен быть установлен срок (например, 60 дней), в течение которого участники могут обжаловать предложенные планы. По истечении этого периода возражения должны быть рассмотрены и устранены, прежде чем может быть согласовано окончательное предложение.

Полномочия, которыми наделяются органы государственной власти по закону о консолидации земель, должны позволять добиваться урегулирования в случае спорных вопросов. Решение может включать выплату компенсации с тем, чтобы никто из собственников не оказался после консолидации в худшем положении, чем до нее. Хотя теоретически каждый собственник земли должен получить в конце то же количество земли, на практике некоторые земли необходимо будет передать для улучшений в инфраструктуру. Более того, некоторые земли являются более ценными (например, с лучшими почвами или строениями), чем другие, и небольшую разницу необходимо будет уладить либо с помощью денежной компенсации, либо корректированием в распределении земель.

Уладив все возможные претензии, власти могут затем дать согласие на то, чтобы предложенная планировка вступила в силу с тем, чтобы могли начаться строительные работы. При реализации проекта развития может выясниться, что в некоторых случаях то, что фактически построено, не согласуется с официальным кадастровым планом территории. В таких случаях может понадобиться перепроектировать планировку, особенно в застроенных районах, с тем, чтобы новое строительство могло

соответствовать положению, форме и размеру существующих зданий. В то же время придется обновить кадастровые учетные материалы.

Орган, связанный с консолидацией земель, должен нести основную ответственность за проектирование планировки для новых районов развития. Этот орган может быть частью кадастрового или земельно-регистрационного ведомства и в любом случае должен тесно работать с ними. При переходе от старой планировки к новой тот факт, что происходят изменения, должен быть зарегистрирован в учреждении регистрации земель и в кадастре. Любые изменения прав собственности или кадастровых данных должны немедленно сообщаться в орган консолидации земель. В Испании, например, когда предстоит консолидация земель в городских или сельских районах, муниципалитет запрашивает в учреждении регистрации земель информацию о правах собственности на участки, которые будут затронуты; тогда в лист каждого объекта недвижимости вносится запись, уведомляющая об операции, которая выполняется. Если какой-либо из затронутых участков продается, новые собственники будут знать, что проводится консолидация земель.

Е. Мониторинг окружающей среды и географические информационные системы

Учетные записи многоцелевого кадастра могут содержать информацию об окружающей среде или быть с ней связанными. В настоящее время редко бывает, что в кадастре содержится много данных об окружающей среде, и сложно предсказать точное количество данных, которые следует считать необходимыми и достаточными для охраны окружающей среды. Должен быть найден баланс между тем, что могло бы понадобиться для обеспечения охраны окружающей среды, и ограничениями, налагаемыми рациональным использованием средств. Некоторые данные лучше всего собирать по мере необходимости, а другие с большой вероятностью пригодятся рано или поздно и должны быть составной частью информационной системы. Например, любой собственник земли должен иметь возможность легко узнать, какие права связаны с любым конкретным участком земли.

Как часть инициативы по созданию всевропейской инфраструктуры пространственных данных (проект INSPIRE Европейского Союза) данные в кадастре должны быть структурированы и связаны ссылками так, чтобы они поддерживали ряд применений, например, для поддержки оценки экологического воздействия и содействия мониторингу последствий проектов развития и строительства. Все данные об окружающей среде имеют отношение к некоторой точке или территории на поверхности Земли и, следовательно, могут получить географическую привязку и быть связанными с кадастровыми и топографическими картами с помощью технологии географических информационных систем (ГИС).

ГИС облегчают сбор, хранение, проверку, интеграцию, анализ и отображение данных, которые географически привязаны. С помощью ГИС-технологии специалисты по планированию должны быть способны ответить на вопросы, например: что может быть обнаружено в конкретной точке; что может быть обнаружено на заданной территории; где может быть обнаружен нужный признак; что изменилось между двумя событиями; какой маршрут в сети является лучшим; существует ли для совокупности событий какая-либо особая модель; что случится, если будет принят план А, а не план В?

Качество ответов зависит от качества данных и качества алгоритмов, используемых при обработке данных. Некоторые из этих вопросов требуют фактических ответов, которые могут быть получены с помощью извлечения данных из базы данных при условии, что данные пригодны для цели, для которой они используются, как по геометрической точности, так и по смыслу текста. На другие вопросы можно ответить только, если есть модели, особенно математические, для моделирования того, что требуется.

Типы анализа и отображения, которые встроены в ГИС, известны как ее функциональные возможности. Примерами функциональных возможностей являются способность ГИС отображать и анализировать все данные, которые приходится на какую-либо территорию или на полосу заданной ширины по обе стороны от средней линии проектируемой дороги, или показывать, какая территория будет затоплена и как будет выглядеть ландшафт, если в определенном месте будет сооружена плотина определенной высоты. ГИС может использоваться, например, для анализа и отображения разных проектов консолидации земель с демонстрацией новых предложенных планировок и изменений стоимости земель и затрат на реализацию проектов.

ГИС содержит данные в различных слоях с тем, чтобы, например, стало возможным извлекать данные из слоя, который относится к использованию земель, и сравнить их с данными в слое, относящемся к почвам. Хотя интеграция таких данных является техническим процессом, она может иметь значение для систем управления, поскольку сбор и обновление каждого слоя данных может находиться в ведении разных организаций или ведомств. ГИС является в основном инструментом интеграции и картографирования, который позволяет повысить стоимость продукции и услуг, связывая данные из разных источников. Эффективность ГИС зависит и от технических, и от институциональных вопросов. Например, ГИС может помочь преобразовать необработанные данные в информацию, но решение многих экологических проблем лежит не столько в знании, сколько в применении более жестких мер регулирования землепользования, таких как юридические или финансовые ограничения прав использовать землю.

Наиболее эффективно данные могут быть интегрированы с помощью единых систем идентификации участков и ссылок (*UNECE Guidelines on Real Property Identifiers – Руководящие принципы по идентификаторам единиц недвижимого имущества*). Использование единых идентификаторов участков является ключевым элементом при обмене данными о земле и недвижимости по компьютерным сетям. Необходимы ссылки двух форм: одна – внутренняя для работы компьютера, а другая – для использования людьми.

Что касается людей, единственного решения не существует, хотя большинство стран склонны к применению иерархического подхода, когда локальная ссылка присоединяется к кадастровому кварталу, а затем к муниципалитету или округу. В соответствии с “Руководящими принципами по идентификаторам единиц недвижимого имущества”:

- a) Система ссылок должна основываться на потребностях пользователей, а не внутренних требованиях автоматизированной системы управления базой данных. Поэтому она должна быть простой и легкой для понимания.
- b) Данные в реестр следует собирать по земельным участкам, а не собственникам. Данные могут все же отыскиваться с помощью системы управления базой данных по имени собственника недвижимости при соблюдении законов, регулирующих защиту данных.
- c) Одна система ссылок на участки должна использоваться в поземельных книгах, кадастре, налоговых реестрах и муниципалитетах с тем, чтобы данные о недвижимости могли быть легко интегрированы, например, с помощью ГИС-технологии.
- d) Ссылка, которая идентифицирует участок, должна быть уникальной. Два участка не должны иметь одну и ту же полную ссылку, даже когда они расположены в разных административных округах или муниципалитетах.
- e) Ссылки на основные единицы недвижимости, а также на участки и здания должны быть постоянными во времени, поэтому политические или административные территории не должны использоваться в качестве части идентификатора единицы недвижимого имущества, потому что они могут изменяться.
- f) Следует принять государственный стандарт для уличных (почтовых) адресов.
- g) Уличные адреса и номера квартир должны предназначаться в основном для облегчения процесса поиска соответствующего элемента на местности, например, при доставке товаров или оказании услуг по указанному адресу. Их следует рассматривать в качестве атрибутов участков в кадастровых реестрах.
- h) Адреса квартир должны состоять из уличного адреса и номера квартиры.
- i) Географические и другие координаты границ объекта недвижимости и центроидов, которые представляют внутреннюю часть участка, должны быть зарегистрированы как атрибуты участка.
- j) Должна быть возможность обновлять систему ссылок.

V. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

В этой главе рассматриваются институциональные, а не технические или хозяйственные меры, которые поддерживают управление земельными ресурсами. Анализируется роль земельной политики и правительства в управлении земельными ресурсами с освещением значения межведомственной координации и взаимодополняющими ролями государственного и частного секторов. Обсуждается, кто должен платить за создание и ведение системы управления земельными ресурсами и как реагировать на развивающийся мир электронной коммерции.

A. Земельная политика

Земельная политика связана с использованием и охраной земель для достижения социальных и экономических целей. Она оказывает воздействие, ставя реальные частные и государственные задачи, например, содействуя равной для всех возможности иметь недвижимость, при этом воспринимая местные нужды и потребности. Она связана с распределением ресурсов, в частности прав использовать землю с тем, чтобы получить максимальную эффективность, совместимую с природной средой и благосостоянием общества в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Земельная политика состоит из сочетания социально-экономических и правовых предписаний, которые определяют, как должна использоваться земля и как должны распределяться доходы от земли. Она должна обеспечить единую базу для городского и сельского населения, ориентированную на потребности в земле и других связанных с землей ресурсах, таких как вода, леса и почвы. Она должна найти баланс между эксплуатацией, использованием и охраной земельных ресурсов таким образом, чтобы удовлетворить нужды настоящего времени, не ставя под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять их потребности. Ее первостепенной целью является устойчивое развитие.

Земельная политика влияет на способы, которыми регулируется освоение земли, получается доход от земли (через куплю-продажу, аренду, налогообложение, сборы и т. д.), а также как могут разрешаться конфликты по поводу права собственности и использования земли. Она касается и государственных, и частных земель и влияет на все аспекты управления земельными ресурсами, включая оформление правовых титулов на землю, съемку земель и описание недвижимости, регистрацию земель, оценку земель, контроль и управление землепользованием, а также управление инфраструктурой и коммунальными предприятиями.

Системы управления земельными ресурсами определяют и обеспечивают юридическую защиту прав на недвижимость и сделок с ней. Это способствует эффективным инвестициям, снижает угрозу принудительного отчуждения и повышает вероятность прибылей от инвестированного капитала. Это снижает риск для кредиторов по ипотеке и, в результате, снижает ставки процента, устанавливаемые на ипотечные кредиты. Все это помогает получить общее снижение транзакционных

издержек, что, в свою очередь, содействует большей эффективности и экономическому росту.

Такие выгоды возможны только, если существует разумная основа земельной политики, которая является ясной и последовательной. Правительства играют значительную роль в формировании земельной политики, определяя правовые рамки, в которых функционируют системы управления земельными ресурсами. Они влияют на земельный рынок непосредственно через законы и налогообложение и косвенно через свои действия в качестве одного из крупнейших в стране собственников земли.

Реализация земельной политики требует multidисциплинарного подхода и эффективной законодательной базы, в рамках которой может функционировать управление земельными ресурсами. Координация между всеми организациями и учреждениями, вовлеченными в земельную политику, является решающим фактором успеха.

В. Роль правительств в управлении земельными ресурсами.

Структура большинства правительств включает кабинет (или главный орган, принимающий решения) и ряд министерств. Хотя в стране земельная политика, в конечном счете, исходит от высочайшего политического органа страны, положение на практике часто менее очевидно. Поскольку земельная политика связана с социальной, экономической и правовой сферами, заинтересованность в формировании и реализации земельной политики могут иметь несколько министерств. Ни в одной стране нет министерства, которое полностью отвечало бы за все связанные с землей правовые, финансовые и экологические вопросы, и, как следствие, процесс принятия решений становится разорванным. Министерства финансов, юстиции, сельского хозяйства, городского развития, окружающей среды и т. д. – все творят земельную политику своими действиями и процессами, посредством которых они решают свои собственные задачи.

Некоторые вопросы, такие как пределы прав собственности иностранцев на землю, обсуждаются высочайшим политическим органом, но многие вопросы политики решаются на уровне отдельного министерства без консультаций с другими министерствами. В некоторых странах это привело к несогласованным законам и противоречивым указам. В частности, иногда забываются различия между городскими и сельскими землями, имея результатом законы, которые предназначались только для решения сельских проблем, но были применены к городским территориям.

Проблемы усугубляются на местном уровне, где права землепользования определяются на практике. Орган местного самоуправления, конечно, подчиняется центральному правительству и должен следовать политике, установленной на более высоком уровне, даже если может быть серьезная нехватка имеющихся средств для ее реализации. Во многих странах права собственности регулируются центром, а права пользования определяются на местном уровне. Как следствие, часто бывает необходимо покупателю земли делать ряд отдельных запросов для выяснения сути того, что является предметом сделки.

Права собственности, права пользования и ограничения, налоговые обязательства, экологические факторы (такие как площадь возможного загрязнения почв, угроза затопления и т. д.) – все это факторы, влияющие на стоимость и пригодность объекта недвижимости для нужд любого возможного покупателя. В ряде стран наборы данных в реестре земель и в кадастре внутренне “тесно связаны”, но связи между ними и с другими ведомствами являются менее прочными, затрудняя сбор воедино всей нужной информации.

“Тесная связь” означает, что информация передается горизонтально (между всеми министерствами, неправительственным организациям и общественностью), а также вертикально в пределах какого-либо ведомства в нижестоящие и вышестоящие инстанции и обратно, включая министра и парламент. Каждое ведомство или министерство сохраняет свою индивидуальность и направления деятельности, но передает информацию во все другие органы и, где возможно, использует общие наборы данных, например, между кадастром и системой поземельной книги. Это может дать более высокую эффективность, например, когда орган регистрации земель собирает налоги на передачу прав на землю и направляет их автоматически в налоговую инспекцию или когда информация, представленная гражданином в одном учреждении, используется другим ведомством без того, чтобы гражданину пришлось сообщать ту же информацию второй раз.

“Тесная связь” влияет на процесс формирования политики, давая возможность всем правительственным структурам участвовать в этой политике. Однако вовлечение слишком многих заинтересованных сторон в процесс разработки и реализации решений в области земельной политики может стать обременительным и контрпродуктивным, затрудняя, например, принятие новых законов парламентом. Тем не менее, имеется тенденция к более открытому потоку информации через электронные средства и предоставлению услуг типа “24/7”, означающих, что они работают 24 часа в день и семь дней в неделю, как, например, некоторые службы в Швеции. В целом, наблюдается движение к “электронному обществу”, в котором большинство видов деятельности осуществляется с помощью электронных средств.

Правительства влияют на управление земельными ресурсами через свою политику и уровень оказываемой ими финансовой поддержки. Как правило, начальный этап создания системы управления земельными ресурсами требует значительной поддержки со стороны центрального правительства, например, с использованием средств, предоставляемых международными организациями развития, такими как Международный банк реконструкции и развития или источники в Европейском Союзе. После создания постоянная работа и содержание системы могут финансироваться за счет доходов, получаемых соответствующим ведомством.

Правительства должны поставить ведомствам цели с четко определенными показателями работы, такими как время и затраты на обработку сделок или количество жалоб, которые поданы в связи с решениями, принятыми по расчетной стоимости недвижимости. Работа каждого ведомства в области управления земельными ресурсами должна контролироваться как внутри на регулярной основе, так и извне, например, проверками каждые пять лет, как это делается в Великобритании.

Контроль должен включать эталонное сравнение, которое определено как “непрерывный систематический процесс поиска и внедрения оптимальных практических решений на основе международного опыта в вашу собственную организацию, осуществляемый таким образом, чтобы все подразделения вашей организации понимали его и достигали своего полного потенциала. Поиск может быть направлен на продукцию, услуги или практику деловых отношений и на процессы конкурентов или те организации, которые признаны как лидеры в отрасли или конкретных бизнес-процессах, которые вы выбрали” (AusIndustry, 1995). Процесс эталонного сравнения выигрывает от международного сотрудничества, так как это позволяет сравнивать действия с тем, что ожидается на панъевропейских и глобальных земельных рынках.

С. Межведомственная координация

Службы управления земельными ресурсами тесно связаны со сферами ответственности многих министерств и государственных организаций, такими как налогообложение недвижимости, защита окружающей среды, сельское хозяйство, лесное хозяйство, градостроительство и развитие жилого фонда. Теоретически государственные ведомства могут объединять данные из разных источников, совместно использовать пространственную информацию, разрабатывать политику возмещения издержек на рынке пространственной информации, совершенствовать сотрудничество с потенциальными пользователями и частным сектором, а также развивать “электронный рынок” и связанные с ним платные услуги. На практике это не так просто из-за слабой координации между государственными органами и разрывов как вертикального, так и горизонтального потока информации.

Главные причины отсутствия тесного сотрудничества и координации являются общими почти для всех стран. Сюда входят существование различных краткосрочных приоритетов в каждом министерстве и организации; проблемы, связанные с культурой, и традиционный склад ума; беспокойство по поводу авторского права и финансовых вопросов. Могут быть технические проблемы (например, отсутствие информационных технологий и недостатки национальной инфраструктуры пространственных данных); неопределенность относительно официальной ответственности за координацию; отсутствие специальных знаний и опыта. Могут наблюдаться также соперничество и конкуренция между различными министерствами и организациями, тем самым мешающие системе управления земельными ресурсами эффективно работать и ведущие к большому количеству перекрытий в деятельности по управлению земельными ресурсами. Это ведет к неэффективному управлению в целом и вызывает дополнительные расходы и задержки при реализации проектов, неблагоприятно влияя на земельные рынки и создавая неудобства для клиентов. Это может привести даже к провалу некоторых проектов по управлению земельными ресурсами.

Управление земельными ресурсами должно в идеальном случае находиться под руководством одного ведомства, которое выступает в качестве головного органа. Такой порядок будет гарантировать наилучшую возможную координацию между различными частями всего процесса и обеспечивать необходимую основу для создания единой земельной информационной системы и услуг. Этот принцип соблюден, например, в Румынии и при введении венгерской системы.

На практике во многих западных странах традиционно существуют отдельные государственные учреждения, например, для кадастра, учитывающего границы объектов недвижимости, и данные для налоговых органов, самостоятельная система регистрации прав под руководством юристов или управлений регистрации прав в министерстве юстиции и органы местного самоуправления, отвечающие за права землепользования. Это приводит к тому, что приходится обращаться со специальными запросами относительно прав собственности и прав пользования перед тем, как может быть совершена какая-либо сделка по передаче прав, приводя к дублированию работы, несогласованности и, в результате, к неточности данных и, конечно, к дополнительным затратам.

Это разветвленное административное устройство, как правило, имеет политические и исторические корни, и поэтому его трудно изменить. И слишком часто слабы каналы связи и ограничено сотрудничество между разными министерствами. Редко правительства имеют единую политику по отношению к земле и управлению информацией о земле, и, как результат, наблюдается, например, неразбериха в установлении цен на продукцию или относительно того, кто может иметь доступ к наборам данных, которыми владеет правительство. Часто каждое министерство устанавливает свои собственные правила, а сотрудничество между органами зависит больше от личностей, чем от политики.

Из-за этих потенциальных конфликтов развитие национальных земельных информационных систем часто определялось больше поддержкой отдельных вовлеченных должностных лиц, чем объективным анализом для определения оптимальных организационных мероприятий. Опасность кроется в том, что, если одна организация определена как головной орган, она будет иметь собственные приоритеты и придавать меньшее значение другим заинтересованным сторонам. Еще есть опасность в том, что разные специалисты, которые участвуют в работе, будут ориентироваться на свои собственные, интересующие их области в ущерб всему делу. Исторически во многих странах различные специалисты, вовлеченные в устройство земли и ее ресурсов, имели разные представления о том, что является самым важным, и это привело к конфликтующим приоритетам и фрагментарному подходу к земельным вопросам.

Слишком часто адвокаты отдавали предпочтение передаче прав на недвижимость и юридическим вопросам, а геодезисты интересовались точностью, с которой производится съемка границ объектов недвижимости, больше, чем стоимостью или сроками выполнения. Налоговые органы заботились о стоимости больше, чем управлением землепользованием, а региональные планировщики концентрировались больше на общих тенденциях, чем на отдельных технических деталях. Специалисты по сельскому хозяйству концентрировались на делах в сельских районах, а градостроители уделяли основное внимание городской среде, мало интересуясь тем, как их рекомендации повлияют на цены недвижимости и земельный рынок. Единое государственное руководство требует многодисциплинарного подхода, связанного с многими профессиями, и различные приоритеты каждой профессии должны быть признаны и согласованы.

Какая бы организация ни была выбрана головным органом, она должна быть нейтральной и справедливо и взвешенно учитывать интересы всех других участников и в государственном, и в частном секторах. Это вопрос политического решения, какое министерство или учреждение может лучше всего выполнять ведущую функцию. Хотя регистрация земель неизбежно находится в сфере влияния юридической профессии, это не обязательно означает, что вся деятельность по управлению земельными ресурсами должна попасть в Министерство юстиции. Чтобы ускорить судопроизводство, число задач несудебного характера, которые возложены на судей, должно быть сокращено, и такие задачи должны быть поручены другим лицам и органам. Почти всеми ежедневными аспектами управления земельными ресурсами могут заниматься лица, не относящиеся к судебной системе, оставляя судам работу с делами по серьезным спорам или вопросы, связанные с толкованием закона. В Великобритании, например, обученные и опытные сотрудники без формальных юридических дипломов, утверждают правовые титулы и умело справляются с большинством вопросов по оформлению прав и разрешению споров.

В случае если ответственность за регистрацию правового титула возлагается на регистраторов, а не судов, перед тем, как внести какую-либо запись в реестры, регистратор должен кропотливо исследовать документ о правовом титуле, чтобы убедиться в том, что все юридические требования соблюдены. Закон должен наделять регистраторов такими же гарантиями свободы от политического вмешательства, какие он дает судьям, чтобы регистраторы были и воспринимались полностью беспристрастными.

Одним из путей обеспечения более тесного сотрудничества между правительственными органами является создание на высоком уровне координационного совета по управлению земельными ресурсами. Такой совет может помочь координировать управление земельными ресурсами и окружающей средой и может разрабатывать политику в связи с обработкой данных о земле, которая согласуется с политическими решениями правительства страны и различных министерств. Такой координационный совет может помочь уменьшить дублирование задач министерств, повысить эффективность и обеспечить форум, на котором улучшение работы в сфере управления земельными ресурсами может обсуждаться в свете изменяющихся обстоятельств и любой вытекающей из этого необходимости внесения поправок в законодательство. Он может также рекомендовать политику для архивирования данных, которые могут быть необходимы с точки зрения долгосрочного национального интереса. Он может также обращаться к вопросам защиты права на неприкосновенность частной жизни и конфиденциальности данных, чтобы защитить интересы частных граждан.

Вследствие связи между информацией и властью, координационный совет по управлению земельными ресурсами должен занимать твердое положение в правительстве и должен обеспечивать, чтобы назначенное головное ведомство сотрудничало со всеми заинтересованными сторонами. Координационный совет должен также проводить консультации с представителями квазигосударственных органов, такими как коммунальные службы, а также с органами местного самоуправления и частным сектором.

Координационный совет может создать группу технической поддержки для оказания технической помощи по координации пространственной информации. Такая группа может, например, разрабатывать технические стандарты для сбора данных, включая полевые съемки, обработку данных, а также для обмена данными. Она должна быть междисциплинарной (включая геодезистов, специалистов по вычислительной технике, планированию, окружающей среде и других представителей частного сектора, а также государственных служащих) и должна осуществлять “методическое руководство”, чтобы обеспечить правильное понимание всех методик другими ведомствами и общественностью.

В случаях, где нет согласия по поводу ведущего ведомства, координационный совет высокого уровня, учрежденный правительством может развивать сотрудничество между разными органами управления. В Словении, например, в 1999 г. был учрежден Совет Программы модернизации учета объектов недвижимости, который отвечает за эффективное и тесное сотрудничество между министерствами, верховным судом и другими государственными органами, которые вовлечены в процессы учета объектов недвижимости. Он направляет все важные стратегические и оперативные решения и следит за достижениями. Совет Программы возглавляется министром окружающей среды и пространственного планирования (частью которого является кадастровое управление), и его членами являются министры и генеральные директора, представляющие кадастр, регистрацию земель, юстицию, сельское хозяйство, финансы, налогообложение, информатику и статистику.

Координация важна, когда системы становятся децентрализованными. Одна из ролей государственного сектора состоит в том, чтобы предложить своим клиентам полное и соответствующее обслуживание по всей стране, охватывая весь процесс управления земельными ресурсами от съемки границ, установления права и оценки до окончательной регистрации. В зависимости от размера страны и степени компьютеризации может оказаться более эффективным, хотя и более дорогим, иметь региональные кадастровые органы в отдельных административных единицах, а не выполнять повседневную работу в центре. В таких случаях должен быть сильный контроль центра, чтобы обеспечить принятие соответствующих стандартов.

Централизация может дать экономию средств в административной работе, стандартизации документов и обмену информацией между пользователями, а также экономию за счет массовости работ, в которых могут быть использованы крупные и мощные системы с технологиями массового производства. Так случилось в Нидерландах, когда в 1994 г. Служба кадастра и регистрации земель, бывшая департаментом в Министерстве окружающей среды, жилищного развития и территориального планирования, было реорганизовано в самостоятельное Управление кадастра и регистрации земель (“Кадастер”). Был создан Национальный совет пользователей в качестве форума для регулярных встреч между Исполнительным комитетом Управления и организациями, которые выполняют сопряженные функции (нотариусами, агентствами по торговле недвижимостью, муниципалитетами, банками и т. д.). Согласно голландскому законодательству, государственные органы должны использовать информацию Управления при реализации государственной политики и задач, таких как налогообложение земель, территориальное планирование,

консолидация земель или защита окружающей среды. Национальный совет пользователей является одним из каналов, по которому “Кадастер” стал отчитываться.

С политической точки зрения, децентрализация приближает правительство к народу, особенно в странах, где расстояния велики или поездки связаны с неудобствами. С практической точки зрения, в странах, где информационная технология или социальные отношения еще не дают возможности полного и открытого электронного доступа простым гражданам, размещение учреждений сферы управления земельными ресурсами на уровне окружного или местного управления имеет свойство обеспечивать бóльшую точность и эффективность. Если эти учреждения расположены далеко от тех земель, на которые они ведут учет, то собственники земли могут их не посещать. Сделки будут совершаться, скорее всего, без уведомления органов управления земельными ресурсами, и реестры больше не будут отражать действительность на местности. Так случилось в ряде стран, где заключались неофициальные соглашения, и органам было очень трудно при попытках упорядочить последующее развитие.

Собственники земли должны чувствовать, что земельные бюро находятся там для того, чтобы обслуживать их, а не государственных чиновников в далеких конторах. Децентрализация должна позволить, чтобы весь процесс управления земельными ресурсами протекал быстрее и чтобы система отвечала на нужды местного населения более эффективно. Однако мелкие учреждения могут быть неэффективными и уязвимыми, следовательно, чем больше степень децентрализации, тем выше потребность в хороших средствах связи между местными учреждениями и центральным органом и в сильном контроле из центра. Децентрализация означает, что местные учреждения имеют некоторую степень самостоятельности, чтобы дать им возможность быть ближе к их клиентам, но они должны оставаться под контролем центрального руководства и работать по государственным инструкциям.

Как правило, наблюдается тенденция к централизации из-за услуг, связанных с развитием информационных технологий (ИТ). Электронная передача документов ведет к созданию одного центрального государственного реестра, а не по одному в региональных учреждениях. Там, где информационная инфраструктура не развита, децентрализация имеет много достоинств, но с развитием автоматизированных систем, объединенных в сети, становится важным контроль центра. Если существует одно центральное учреждение, необходимо позаботиться об удовлетворении потребностей собственников земли в отдаленных районах, предоставив им соответствующие услуги по поиску информации и регистрации по почте, через сеть или по телефону. Там, где компьютеризированный учет централизован, но доступен дистанционно, должны быть обеспечены местное обслуживание в связи с подачей запросов и получением информации. Это удовлетворяет потребность получить выгоду от компьютеризации при предоставлении возможности гражданину сохранить на месте доступ к информации, например, с помощью Интернет-услуг.

D. Роль государственного и частного секторов в управлении земельными ресурсами

Существуют различные способы организации управления земельными ресурсами и установления правового статуса учреждений, ответственных за внедрение и ведение

реестров. В Европе регистрационные учреждения, как правило, находятся под контролем центрального или федерального правительства. Во многих случаях страны, которые ведут отдельные реестры земель, организуют регистрацию в местных или региональных судах. В случае если кадастр создан отдельно от реестра земель, кадастровая организация является, как правило, либо частью государственного управления геодезии и картографии, либо организована как специальное агентство.

В нескольких европейских странах техническая, организационная и юридическая интеграция реестров стала вопросом, который повлиял на статус участвующих организаций. Некоторые страны дали своим кадастровым и регистрационным организациям менее стесненное место в правительстве. Это событие трансформировало некоторые организации из управления, бывшего правительственным департаментом, в агентство, работающее частично как самостоятельное предприятие. Однако термины “агентство” и “управление” в законодательстве разных стран имеют разное значение. Агентство, как правило, имеет профессиональную организационную структуру, которая в своей деятельности более свободна, чем управление.

Однако на гарантии правительства и его ответственность за содержательную часть реестров не влияет статус организации, если это не оговорено в законодательстве. Агентство может пользоваться преимуществом, связанным с возможностью развивать платные услуги в дополнение к его законом установленным обязательствам в области управления земельными ресурсами, например, продавая информацию инвесторам, застройщикам, банкам и т. д. Может быть трудным выдерживать нейтральную и объективную роль в качестве правительственного агентства или управления, будучи активно вовлеченным в конкуренцию с частным сектором. Поэтому важно, чтобы правительства определили правила, по которым действуют такие организации, и определили, какие виды деятельности должны относиться к агентству, а какими должен заниматься частный сектор.

Хотя основная ответственность за кадастровую систему должна лежать на правительстве, частный сектор может играть значительную роль в реализации земельной политики. Во многих странах государственный сектор не имеет достаточных возможностей для того, чтобы государственные служащие могли предложить полный комплекс кадастровых услуг, а в некоторых странах официальная политика направлена на стимулирование большего участия частного сектора. Начало составления кадастровых учетных материалов может выполняться по контракту с частным сектором. Техническая работа, например, может выполняться по субподряду, начиная с составления карт-основ и контрольных съемок и заканчивая детальным измерением и учетом границ объектов недвижимости. Во многих странах частные геодезисты выполняют съемки при разделе участков или восстановлении прежних границ, а независимые юристы оказывают услуги покупателям и продавцам, вовлеченным в процесс передачи прав на землю. Однако там, где правительство гарантирует зарегистрированный правовой титул “против всего мира”, назначенный правительством юрист, регистратор или обученный недипломированный специалист по правовым титулам все равно будет по получении заявления о регистрации проверять качество правового титула.

Официальное сотрудничество между государственным и частным секторами позволяет каждой стороне партнерства сконцентрироваться на своей конкретной части общих задач, при этом, как правило, государственный сектор осуществляет руководство и контроль за деятельностью государственной администрации и частного сектора, выполняющего производственные работы. Это должно помочь избежать нежелательной конкуренции между государственным и частным секторами и усилить бизнес-процессы и организационные структуры. Это должно улучшить реагирование на потребности общества в более хороших, быстрых и новых услугах, обеспечивая, чтобы были достаточные человеческие, физические и финансовые ресурсы. Таким образом, оно должно создать возможности для введения новшеств, сочетая творческий потенциал и гибкость с ответственностью и доверием.

Сотрудничество между государственным и частным секторами имеет несколько форм. При одной из них правительство передает по контрактам работу подрядчику, который, в результате, становится субъектом договорного права. При этой форме сотрудничества риск, с точки зрения общественности, все еще остается у правительства, а ответственность подрядчика ограничивается его собственным деловым риском. Этот подход стал общим, особенно в области геодезии и картографии и, в некоторой степени, при оказании ИТ-услуг. Компании нанимаются по контракту для оцифровывания кадастровых карт, а лицензированные частные землемеры часто выполняют кадастровую съемку границ. В последнем случае землемер может принимать на себя некоторую долю риска в зависимости от уровня контроля качества, который проводится на месте либо самим частным сектором, либо правительством. В обоих случаях порядок получения лицензии и критерии, в рамках которых лицензированный работник должен работать, установлены законом.

В случае если ответственность за качество работы остается за частным сектором, должна существовать сильная профессиональная организация, которая будет обеспечивать соблюдение стандартов качества, поддерживаемая страхованием от убытков в ходе профессиональной деятельности для того, чтобы в случае ошибки лица, интересы которых пострадали, получили компенсацию. В случае если правительство берет на себя полную ответственность за надежность данных, необходимо проводить проверки работы, выполненной частным сектором. В зависимости от того, как она была выполнена, такие проверки могут быть дорогостоящими, особенно, если делаются попытки проверить все аспекты каждой задачи. Эту трудность можно преодолеть при выборочных проверках и здравом понимании управленческого риска.

При другой форме сотрудничества правительство и участник, представляющий частный сектор, работают вместе на основе партнерства, при котором они делят ресурсы, риски и вознаграждение, связанные с решением государственной задачи. При этой форме государственно-частного партнерства оба сектора сотрудничают через совместные предприятия в проектах, приносящих социальную и экономическую пользу населению. Такие партнерства могут включать некоторый элемент финансового риска и обязательство использовать ценные ресурсы. Доли прибыли должны соответствовать как уровню вложенных каждой стороной ресурсов, так и степени риска проекта.

Исследования государственно-частного партнерства, проведенные ЕЭК ООН, показали, что, с точки зрения государственного сектора:

- a) заключение контрактов на работу с частным сектором, как правило, снижает цены (при условии, что имеется конкуренция на эту работу);
- b) больше гибкости может быть при постановке выполняемых задач и определении затрат;
- c) должно быть меньше риска перерасхода средств и задержек проектов;
- d) выше будет способность органов управления земельными ресурсами, необходимая для достижения их целей;
- e) должна быть более приемлемая для общественности стоимость оказания услуг в результате более высокой конкуренции;
- f) органы будут лучше знать и понимать свои собственные процессы и продукцию;
- g) будут лучше использоваться государственные средства, данные и интеллектуальная собственность;
- h) сократится количество проблем, связанных с наймом государственных служащих;
- i) нужна инъекция энергии и предпринимательства частного сектора.

Для частного сектора общая польза от сотрудничества с государственным сектором включает более высокую вероятность получения прибыли от инвестиций в технологию и рабочую силу, благодаря возможности использовать проверенные на других рынках технический опыт и оборудование. Это в свою очередь дает новые стимулы для технологических новшеств и более экономичного использования ресурсов.

За последнее десятилетие управление земельными ресурсами еще более стало обращать внимание на обслуживание общественности и знание потребностей и ожиданий клиентов. Партнерство между государственным и частным секторами помогает достичь этого и при этом существенно меняет отношения между правительством и частным сектором к лучшему, способствуя сотрудничеству, а не конфликтам. Общая цель государственно-частного партнерства заключается не только в том, чтобы работать быстрее, лучше и эффективнее, но также предлагать более широкое обслуживание клиентов и развивать ориентированные на клиентов услуги, в которых они нуждаются.

Распределение ответственности между государственным и частным секторами, в конечном счете, зависит от: политических целей страны в связи с приватизацией, различием между юридической и технической работой, характером и традициями конкретной страны, требованиями по ограниченному доступу к определенным типам данных и защитой права на неприкосновенность частной жизни; а также сильными сторонами частного сектора. Во всех случаях должно быть ясное определение основных задач, которые должны оставаться в государственном секторе, и тех задач, которые могут быть открыты для сотрудничества с частным сектором.

Е. Оплата управления земельными ресурсами

Все учреждения сферы управления земельными ресурсами должны обратить внимание на фундаментальную проблему, а именно: как обеспечить их жизнеспособность в век компьютерных технологий, когда жизненный срок большей части технического и программного обеспечения редко бывает более четырех лет, а часто – меньше. Чем

более капиталоемким становится учреждение, тем больше ему необходимо тратить на содержание оборудования и его замену, либо используя государственные средства, либо получая доход от своей собственной деятельности. Необходимо принять политические решения относительно того, кто платит за “техническое обновление”, поскольку это касается распределения национальных ресурсов. В странах с развитой экономикой системы регистрации правового титула на землю, как правило, являются самофинансируемыми, но многие картографические организации все еще зависят больше от финансовой поддержки со стороны правительства, чем от остальной части сообщества пользователей.

Есть две составляющие затрат: создание системы и ее содержание. Создание или перестройка национальной системы управления земельными ресурсами является дорогостоящим процессом, в котором затраты на съемку земель компенсировать намного труднее, чем затраты на формирование реестров правовых титулов. Даже при экономии за счет массовости работ затраты на перестройку устаревшей системы управления земельными ресурсами могут составить более 1 млрд. евро в зависимости от размера страны и точности материалов съемки.

Может потребоваться много времени, прежде чем количество сделок с землей достигнет критической массы и наладится поток доходов, который сможет оправдать вложение средств. В свое время экономика страны получит выгоду от необходимых капитальных затрат через деятельность на земельном рынке, создание кредитной и ипотечной систем, инвестирование в здания, фабрики и т. д. Исследования, проведенные в Великобритании, показали, что работа национального картографического управления была подкреплена вложениями, превышающими 150 млрд. евро. Это не цена службы, а лишь активы общества, которые так или иначе зависят от него.

При создании или перестройке системы управления земельными ресурсами возможно принять поэтапный подход и растянуть затраты во времени так, чтобы годовые расходы были приемлемы. Тем не менее, как правило, признается, что создание системы, в случае если мало что есть или еще нет ничего, нуждается в существенном уровне поддержки со стороны государства и, возможно, внешних источников, таких как Европейский Союз или Всемирный банк.

Содержание и совершенствование системы – это другой вопрос, но складывается общее мнение, что работа системы управления земельными ресурсами может стать самокупаемой. Возможны следующие варианты добиться этого:

- a) возмещения затрат нет, и все операции оплачиваются государством;
- b) пользователи оплачивают затраты на предоставление данных, но не затраты на их сбор и обновление;
- c) есть частичное возмещение затрат;
- d) есть полное возмещение затрат;
- e) есть прибыль, которая реинвестируется в развитие организации.

В первом из них (a) нет возмещения затрат, и все операции оплачиваются государством. Это создает риск для системы, поскольку совершенствование работы и замена оборудования зависят от средств, выделяемых министерством финансов. Это

может быть оправданным для поддержки полного кадастра, который используется для сбора налогов, но препятствует альтернативным видам использования накопленных данных. Стимул невелик, чтобы создавать возможности получения доходов и уменьшать общее налоговое бремя. Выгодоприобретателями при этом подходе являются в основном те, кто уже имеет землю в собственности и, по крайней мере, теоретически богат, поскольку затраты на их сделки в сущности субсидируются теми, кто менее состоятелен. Более того, не действуя на предпринимательской основе, агентство начинает больше заботиться об удовлетворении потребностей бюрократии, чем о нуждах других потенциальных пользователей.

Второй вариант (b) предполагает оплату пользователем затрат на предоставление данных, но не затрат на их сбор и обновление. Это известно как ценообразование на основе предельных издержек. Теоретически ценообразование на основе предельных издержек позволяет пользователям требовать услугу на уровне, на котором дополнительные прибыли равны дополнительным затратам на предоставление услуги. Однако этот уровень трудно определить, поскольку могут быть дополнительные прибыли, которые являются внутренними для организации, поставляющей данные. Одним из следствий является нечестная конкуренция, когда учреждение предлагает коммерческую услугу, которая предлагается также частным сектором; его обязательства и возможности в качестве монопольного поставщика услуг могут привести к перекрестному субсидированию, что недоступно частным коммерческим организациям.

В системе управления земельными ресурсами есть две категории пользователей: государственные и негосударственные. При возмещении предельных издержек с других государственных учреждений может взиматься плата за предоставление данных, но чаще затраты перекадываются на негосударственные организации и частных лиц. Этот подход позволяет, чтобы данные использовались вне учреждения, которое предоставляет их, поскольку есть плата за дополнительную работу, необходимую для предоставления данных. Операционные издержки могут удерживаться на низком уровне, тем самым позволяя более бедным людям пользоваться услугами, но стимулов мало для улучшения обслуживания, поиска новых рынков или предоставления платных услуг. Учреждение по-прежнему остается зависимым от центрального правительства из-за финансирования поддержки всех аспектов системы, а также инвестиций в новые технологии.

При третьем варианте (c) существует, по крайней мере, частичное возмещение затрат при управлении земельными ресурсами, а в четвертом варианте (d) – полное возмещение затрат. Вариант (c) применяется все чаще, и учреждение, предоставляющее данные или услуги, взимает плату не только за обработку данных, но и за их сбор, хранение и ведение. Доля возмещаемых эксплуатационных затрат колеблется, но со временем неизбежно появляются обстоятельства, заставляющие увеличивать ее до тех пор, пока за счет платежей за услуги не станут покрываться все эксплуатационные затраты учреждения. Некоторые из этих платежей могут поступать из центральных или местных органов управления по соглашениям об уровне обслуживания, которые гарантируют, что учреждение будет предоставлять определенного вида имеющиеся данные и выполнять определенные функции по согласованной цене. Такое соглашение представляет собой контракт между учреждением и правительством, которое

обеспечивает фиксированный минимальный уровень поступлений в обмен на предоставление определенных товаров и услуг. Как правило, без таких соглашений для картографических организаций (включая кадастровые агентства) оказывается трудным получить достаточные средства от общественности. Для органов регистрации земель оказывается легче переложить свои затраты на пользователей путем взимания сборов за каждую регистрируемую сделку, и, в результате, они, вероятнее всего, достигнут полного возмещения затрат.

Существует опасность того, что операционные затраты будут удерживать некоторых граждан от регистрации передачи прав на недвижимость, давая в результате неорганизованные земельные рынки, действующие параллельно с организованными. Операционные затраты должны быть низкими, если необходимо побуждать людей использовать систему. В то время как занижение цен может содействовать использованию данных и дать объемы сделок на уровне, достаточном, чтобы получить более низкие удельные затраты благодаря экономии за счет массовости работ, остается опасность того, что те, кто не является пользователем, в том числе бедное население, будут субсидировать состоятельных собственников земли.

И при частичном, и при полном возмещении затрат деньги, которые взимаются поставщиком данных и услуг, могут отдаваться в министерство финансов или же они могут быть реинвестированы учреждением, отвечающим за сбор этих платежей. В некоторых странах весь доход должен отдаваться в министерство финансов, а в других странах организациям разрешено расходовать дополнительный доход на замену оборудования и развитие кадров. В любом случае организациям необходимо работать на коммерческой основе, и это, в свою очередь, скорее сделает их более эффективными и более ответственными перед пользователями их товаров и услуг.

Мысль о том, что правительственное агентство является коммерческим предприятием, требует существенного сдвига в культурных представлениях, что может оказаться очень трудным для тех, кто вырос в среде, управляемой центральной государственной службой. В действительности, коммерческий подход должен привести к большей ответственности и более хорошему обслуживанию исходя из того, что люди хотят и в чем нуждаются, а не из того, что лица, находящиеся у власти, по традиции сочли благом для всего общества.

Оборотная сторона состоит в том, что есть опасность того, что финансовые стимулы, которые полезны отдельным учреждениям, станут не совместимыми с общими государственными целями, мешая сотрудничеству с другими государственными организациями, которые работают по другим бизнес-планам. Должен быть единый подход в правительстве относительно затрат на предоставление информации, и, следовательно, возмещение затрат должно происходить в рамках единой государственной информационной структуры. Были случаи, когда одна и та же информация могла быть получена в одной государственной организации за плату, а в другой – бесплатно.

Многие соглашения по возмещению затрат заключались специально при отсутствии прозрачности и недостаточных механизмах отчетности и контроля. Некоторые соглашения не согласуются со здравыми экономическими принципами и могут

нарушать распределение средств, что, в конечном счете, может привести к снижению уровня жизни. Возмещение затрат должно осуществляться в рамках политики, которая является последовательной в системе государственного управления и прозрачной для пользователей и конкурентов в частном секторе.

Основы информационной политики должны соответствовать международным нормам. В Европейском Союзе издана, например, Директива об информации государственных учреждений № 2003/98ЕС, которая посвящена использованию и коммерческому применению документов государственных учреждений другими пользователями. Она требует побуждать учреждения государственного сектора к тому, чтобы сделать информацию более широкодоступной. Она не содержит обязательства разрешать дополнительное использование документов; скорее, она оставляет решение, разрешать ли это использование, за странами-членами. Базовая информация, такая как законы и постановления, должна предоставляться бесплатно, а за другую информацию может взиматься разумная плата. В случае если плата взимается, совокупный доход не должен превышать общие затраты на сбор, изготовление, репродуцирование и распространение документов вместе с приемлемой прибылью на вложенные средства, разумно учитывая требования к самофинансированию соответствующего учреждения государственного сектора. Затраты на изготовление документов включают стоимость их создания и сличения, а затраты на распространение могут включать также затраты на средства поддержки пользователя.

Данные поземельной книги и кадастра являются информацией государственных учреждений, но возникают вопросы защиты прав на неприкосновенность частной жизни, так как многие из элементов данных носят персональный характер. Ясно, что раскрытие количества сделок, обработанных органом сферы управления земельными ресурсами, подпадает под действие Директивы, но, следует ли раскрывать сведения о частной собственности на землю, принадлежащую гражданину, зависит от того, как страна-член толкует Директиву. Здесь есть параллель со здравоохранением, где статистика о количестве сделанных операций или продолжительности ожидания людьми операции является достоянием общественности, но сведения о состоянии здоровья отдельного человека являются конфиденциальными.

Подводя итог, можно сказать, что возмещение затрат может обеспечивать значительные средства для повышения эффективности производства информации и оказания услуг. Его принятие должно соответствовать политическим целям, и следует позаботиться об обеспечении того, чтобы оно не подавляло конкуренцию или не имело слишком большого влияния на допустимую роль частного сектора. Оно годится не для всех информационных продуктов и услуг, но, если оно применяется, оно может обеспечить, чтобы те, кто обращается за информацией, оплачивали затраты.

Когда принят этот подход, организации должно быть позволено влиять на свой собственный доход путем активного продвижения ее услуг на рынок и позволено соответственно устанавливать для себя количество персонала. Ей должно быть позволено занимать деньги на официальном рынке для инвестирования в модернизацию, и она должна вести самостоятельную систему бухгалтерской отчетности. Предпочтительно, ей должно быть позволено устанавливать свой собственный уровень оплаты труда сотрудников с учетом общенационального уровня и

принимать решения по собственной внутренней организации, включая выбор мест для создания отделений. Что очень важно, так это то, что она должна иметь профессиональную управленческую структуру и административную коллегию и обеспечивать подготовку руководящих кадров старшего уровня, чтобы обеспечить высшее качество работы

Г. Электронная коммерция

В настоящее время растет потребность в быстром доступе к нужной и точной информации как стратегическому ресурсу для развития и бизнеса. Автоматизированный многоцелевой кадастр является одним из инструментов для эффективной обработки данных, связанных с землей и недвижимостью, который способен принести много выгод всем слоям общества путем создания добавленной стоимости, объединяя наборы данных и делая их широкодоступными. Очень важно, чтобы эти выгоды широко пропагандировались как среди руководителей правительства, которые отвечают за распределение ресурсов, так и среди пользователей информации о земле и недвижимости. Автоматизированный многоцелевой кадастр может много предложить для мира электронной коммерции.

Электронное правительство может быть успешным только, если оно правильно спланировано и принимается гражданами, компаниями и административными органами. В Австрии стратегия электронного правительства была разработана совместно со всеми соответствующими институтами на национальном, региональном и местном уровнях, включая частный сектор. Это, в результате, дало Закон об электронном правительстве 2004 г., предусматривающий двойной подход, при котором граждане могут выбирать между электронными услугами и сделками с оформлением бумаг, хотя гражданам рекомендуется использовать электронные услуги.

Австрийская система содержит стандартизованные процессы и концепции, гарантирующие надежность и защиту прав на неприкосновенность частной жизни, с открытыми стандартами и свободно доступным описанием интерфейса. Имеется многоканальный доступ к общедоступным интерактивным услугам по технологически нейтральной схеме, чтобы дать гражданам возможность выбора предпочтительной для них технологии. Административные процессы являются прозрачными и ориентированы на будущее с тем, чтобы была возможной интеграция новых разработок. В целом, система основана на концепции “одного окна”.

Опыт ряда стран говорит, что для организаций сферы управления земельными ресурсами очень важно ориентироваться на клиентов, чтобы потребности пользователей услуг могли быть удовлетворены и было заметно, что они удовлетворяются. Спрос клиентов все больше направляется на интегрированные наборы данных и принцип “одного окна”. Если он внедряется и данные системы управления земельными ресурсами интегрируются и эффективно используются, то должны быть внедрены соответствующие методы и организационные меры для обмена данными и необходимо эффективное управление и контроль качества.

Необходима также “рыночная площадь”, где данные можно проверить на содержание, качество, цену и условия предоставления и где можно заказать данные через

эффективную коммуникационную сеть, которая является быстрой и обеспечивает легкий доступ к информации. Это может быть обеспечено с помощью веб-услуг. Поскольку информационная технология так важна, необходимо изыскивать средства во внутренних или внешних источниках, чтобы поддерживать технологию, используемую организациями сферы управления земельными ресурсами, на современном уровне.

Чтобы информировать клиентов о том, что имеется, вся продукция и услуги системы управления земельными ресурсами должны предварительно рекламироваться на рынке. Необходимо определить четкую государственную политику и стратегию для содействия интеграции наборов данных о земле. Сотрудничество с частным сектором может помочь охватить все сегменты рынка, и, чтобы достичь этого, организациям нужно разработать соответствующие бизнес-модели. В самом деле, тесное сотрудничество всех заинтересованных сторон (государственный сектор, частный сектор и соответствующие специалисты) является ключевым фактором успешного доведения продукции и услуг сферы управления земельными ресурсами до клиента, особенно в контексте электронной коммерции.

Г. Управление информацией о земле

Один из основных компонентов управления земельными ресурсами связан с управлением информацией о земле. Информация, связанная с землей, является важным и дорогим ресурсом, которым следует управлять эффективно, чтобы максимально получить потенциальные выгоды от него. Управление информацией о земле связано с определением потребностей государства и широкой общественности в информации о земле; изучением того, как информация в действительности используется в процессе принятия решений, каковы потоки информации от одного производителя или пользователя к другому и каковы ограничения для этих потоков; разработкой политики для определения приоритетов, распределения необходимых ресурсов, определения круга обязанностей, а также определения стандартов качества работы и методов их контроля; совершенствованием действующих земельных информационных систем или внедрением новых; оценкой и разработкой новых средств и методов; обеспечением того, чтобы учитывались вопросы защиты права на неприкосновенность частной жизни и защиты данных.

Международная федерация геодезистов (МФГ) определила земельную информационную систему (ЗИС) как инструмент для принятия законодательных, административных и экономических решений и дополнительное средство для планирования и развития. Земельная информационная система состоит, с одной стороны, из базы данных, содержащей пространственно привязанные данные о земле на определенную территорию и, с другой стороны, процедур и методов систематического сбора, обновления, обработки и распространения данных. Основу земельной информационной системы составляет единая система пространственной привязки. Это упрощает связывание данных, содержащихся в системе, с другими данными о земле.

Земельные информационные системы вместе с соответствующими организующими процедурами включают сбор, хранение, поиск, распространение и использование информации, связанной с землей. Они могут быть ориентированы на экологические,

инфраструктурные, кадастровые и социально-экономические данные. Они могут предназначаться для обслуживания одной основной функции или могут быть многофункциональными. Они не обязательно структурированы по земельным участкам, хотя системы, которые служат управлению земельными ресурсами, ориентированы на основные единицы недвижимости.

Данные, связанные с землей, должны собираться, храниться, поддерживаться и обновляться бережливо в отношении средств и эффективно, при этом информация должна регистрироваться только один раз, содержаться в актуальном состоянии желательно в одном месте (отдельно от копий, хранящихся на случай бедствия) и предлагаться для использования общественностью. Следует обратить внимание на совместимость, чтобы могли быть оказаны услуги для удовлетворения запросов различных клиентов с разными действующими системами. Должны быть ясные выгоды клиентов в результате любых модернизаций.

Хотя технические стандарты очень важны, чтобы добиться этого, они не являются единственным необходимым условием для эффективной обработки кадастровых данных. Необходимо решить ряд политических проблем в области информации, которые касаются стандартов данных, ценообразования и авторского права, защиты и сохранности баз данных, а также правовой ответственности за данные. Эти проблемы должны пониматься в национальном и международном контексте, поскольку наблюдается растущий спрос клиентов на международное сотрудничество, которое будет иметь результатом совместимые системы управления земельными ресурсами.

Должна, например, быть государственная политика в области обмена данными, которая способствует сотрудничеству между всеми ведомствами, ответственными за предоставление данных о земле и недвижимости. Такая политика должна будет опираться на ресурсы, выделяемые или правительством, или с помощью других стратегий по возмещению затрат. Те, кто несет расходы на производство данных, должны получать надлежащее вознаграждение. Что составляет приемлемую норму прибыли, является вопросом политического решения, однако общая тенденция состоит в возмещении большей части, если не всех, издержек с целью получить минимальную прибыль.

Поскольку информация о земле является ценным товаром, она должна быть защищена, как любой другой ресурс. Если государственная политика состоит в бесплатном распространении информации о земле, то учреждения не будут иметь возможности возмещать свои затраты; если политика направлена на взимание платы за данные, то должны быть созданы механизмы, чтобы регулировать авторское право. Вся информация о земле и недвижимости как в текстовой, так и в картографической форме может быть предметом авторского права и, следовательно, передача общественности данных о земле может вызвать юридические или финансовые сложности в связи с обеспечением соблюдения авторского права.

В случае карт, отпечатанных на бумаге, меры контроля могут проводиться так же, как это делается для книг и других публикаций. В случае карт, которые хранятся в цифровой форме, извлечения могут производиться легче и передаваться между системами электронными средствами, например, по сетям или через Всемирную сеть.

Поэтому гораздо труднее обеспечивать соблюдение законодательства об авторском праве для цифровых карт, чем для бумажных. В случае если предъявляется иск против тех, кто нарушает авторское право, исход должен широко освещаться, чтобы отбить охоту у других потенциальных преступников.

Информационная политика должна будет также решить вопросы, связанные с защитой данных и защитой права на неприкосновенность частной жизни. В некоторых странах бумажные карты и аэрофотоснимки имеют гриф секретности и могут, в результате, быть недоступными даже для других государственных ведомств. Трудности с обменом пространственными данными существуют там, где уже имеющаяся определенного рода информация о земле, такая как карты и аэрофотоснимки, может иметь оборонное значение.

Возможны подразумеваемые или прямо сформулированные нормы, регулирующие доступ к данным о земле, которыми владеет правительство, для других государственных органов и общественности. Законодательные акты о защите данных также могут налагать ограничения относительно того, какая информация может сохраняться или разглашаться. В некоторых странах у общества может быть какая-то степень защиты от разглашения персональной информации, а в других может не быть права на неприкосновенность частной жизни. В некоторых странах есть закон о свободе информации, который дает гражданам доступ к большой части информации, которой владеет правительство.

Тем, кто ищет незаконный доступ к базам данных для управления земельными ресурсами, необходимо воспрепятствовать войти в систему и, например, изменить имя зарегистрированного собственника объекта недвижимости. Это применяется, в частности, когда данные доступны в интерактивном режиме, следовательно, должен быть установлен надежный сетевой фильтр. В некоторых странах люди имеют право знать, кто сделал запросы о каком-либо объекте недвижимости, следовательно, какое-то время должны сохраняться учетные данные о доступе или попытках доступа.

Некоторые из проблем являются техническими и отличаются больше по форме, чем в принципе, от тех, что были в прошлом, хотя они стали более острыми из-за объемов данных, которые могут быть повреждены или уничтожены; другие проблемы поднимают вопросы прав на неприкосновенность частной жизни и прав интеллектуальной собственности. Необходимо найти баланс между правом на открытый доступ к данным и правом индивида на неприкосновенность частной жизни.

Закон должен разъяснить, кто производитель данных; кто собственник данных и кто может извлекать прибыль от их продажи и использования; кто может иметь доступ к наборам данных и для какой цели, кто может отказать людям в доступе к данным и по каким причинам; кто может создавать добавленную стоимость данных путем их обработки; кто может вносить изменения в данные и кто может препятствовать изменению данных; какое количество копий допускается делать и какие права имеют граждане в связи с неприкосновенностью частной жизни; кто может нести юридическую ответственность за качество данных и должен гарантировать качество данных; должны ли пользователи данных иметь разрешения.

Ответы на такие вопросы должны быть даны в международном контексте, раз предстоит развивать панъевропейский и мировой земельные рынки. Европейская земельно-информационная служба (European Land Information Service – EULIS) является одной из программ, которая поддерживает передачу данных о земле и недвижимости через государственные границы. Альтернативный подход к международному обмену пространственными данными принят государственными картографическими управлениями Великобритании, Северной Ирландии и Ирландии. Все эти организации договорились работать над едиными стандартами. Каждое из них имело свои описания данных, модели данных и информационные продукты. В конце 1999 г. эти три организации встретились, чтобы определить общие направления, которые выигрывают от более тесного сотрудничества.

На начальном этапе цель состояла в гармонизации баз данных. Эта работа проводилась по четырем направлениям: терминология, сопоставление баз данных, сопоставление продуктов и идентификаторы. На втором этапе три организации договорились работать над определением единой тематической структуры и общих кодов элементов, созданием гармонизированных выходных форматов и принятием единой системы идентификации элементов. Это решение было основано не на желании постричь всех под одну гребенку, а скорее на поиске общих и совместимых элементов и облегчении обмена данными между тремя самостоятельными организациями.

VI. РУКОВОДСТВО УПРАВЛЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

В этой главе рассматриваются различные аспекты управления земельными ресурсами с точки зрения руководства. Затрагиваются организационные вопросы, возникающие при руководстве учреждениями сферы управления земельными ресурсами, анализ затрат и результатов систем управления земельными ресурсами, продвижение на рынок и продажа информации о земле, аспекты управления трудовыми ресурсами.

А. Организационные вопросы учреждений сферы управления земельными ресурсами

Многие организации сферы управления земельными ресурсами в настоящее время работают на коммерческой основе и в соответствии с организационными и финансовыми планами и стратегией, которые ожидают улучшения, по крайней мере, в течение пяти лет.

А1. Разработка бизнес-плана

Первое требование в руководстве учреждением сферы управления земельными ресурсами как коммерческим предприятием – иметь нечто эквивалентное бизнес-плану. Министр, отвечающий за управление земельными ресурсами, будет издавать общие руководящие указания, но может понадобится, чтобы они были развернуты с целью уточнить направление, в котором служба будет работать как управление или как агентство. Бизнес-план должен включать “Резюме”, в котором излагаются основные цели, “Формулировку задания”, в которой кратко простым предложением определяется работа учреждения, и формулировку “Целей и задач организации”. “Цель” – это ожидание того, что требуется, а “задача” – это что-то более осязаемое, что может быть измерено с помощью показателей выполнения работы. Целью может быть оказание услуг, которые удовлетворяют потребности местного населения, а задачей может быть регистрация передачи прав собственности в течение одной недели после получения заявления от нотариуса.

Бизнес-план должен содержать “Рабочий план”, дающий более детальное описание того, как учреждение будет работать и как оно будет достигать своих целей и задач и по какому графику. Бизнес-план должен содержать также “Финансовый анализ”, показывающий, как и когда должны финансироваться работы в учреждении, и “Анализ рынка”, отражающий потребности пользователей и как разные организации (такие как государственные учреждения и частный сектор) могут их учитывать. Он должен содержать также “Организационный анализ”, показывающий, как учреждение будет действовать в своих стенах и в рамках государственной структуры.

Действуя как коммерческое предприятие, важно понимать конкуренцию и разработать стратегию конкуренции. Такая стратегия может включать развитие государственно-частного партнерства или заключение соглашений о том, что определенные виды работ будут отданы частному сектору. Она может также включать разъяснение разных ролей и обязанностей других государственных ведомств и министерств. Конкуренция должна

приводить не к тому, чтобы работа была отнята у частных компаний, а, скорее, к рационализации поставок товаров и услуг, которые являются экономически эффективными в понимании пользователей и устойчивыми с точки зрения учреждения.

Одной из функций координационного совета по управлению земельными ресурсами, о котором говорилось в предыдущей главе, должно быть выявление и затем устранение дублирования, которое в ином случае может возникать, особенно между государственными ведомствами, поскольку это может привести к неэффективности и дополнительным затратам. Другая функция состоит в помощи по выявлению новых рынков, в случае если путем обработки можно получить добавленную стоимость данных для управления земельными ресурсами.

При обосновании коммерческой деятельности важно понять ее характер, определить, кто пользователи и как они будут использовать данные и информацию, которые может предложить учреждение. Необходимо определить издержки и выгоды материального и нематериального характера, чтобы можно было расставить приоритеты; некоторые виды услуг могут относиться к категории “хорошо иметь” или “вероятно, может быть полезным в будущем”, а не “необходимо иметь”. Учитывая изменяющиеся потребности общества, некоторые данные, которые были собраны в предшествующие эпохи, больше не нужны, зато теперь могут потребоваться новые виды данных.

Следует поставить целью использование простых процедур, которые способны обеспечить высокое качество во всех областях. Для достижения этого необходимо провести эталонное тестирование работы каждого учреждения, сравнивая ее с международными нормами, затем устанавливая и прослеживая, как оно функционирует, по набору показателей. Должен идти постоянный поиск для совершенствования. Это должно быть одной из частей бизнес-плана.

A2. Централизация и децентрализация

При подготовке бизнес-плана часть анализа будет связана с организационными структурами и с тем, как, должны оказываться услуги. Некоторые ведомства управляют полностью из центра, а другие – через региональные и окружные учреждения. Степень децентрализации может определяться экономическими факторами или политическими соображениями, за что ответственность лежит вне контроля соответствующего ведомства. Важно иметь единую для всей страны систему, но в зависимости от обстоятельств могут потребоваться некоторые региональные вариации. Также может потребоваться принятие компромиссных решений между разными направлениями в сфере управления земельными ресурсами, например в связи с доступом к поземельным книгам, регистрации правовых титулов или кадастровым данным.

Все большая компьютеризация ведет к большей централизации. Опыт Нидерландов и других стран говорит следующее:

- Необходимо, чтобы гарантия и контроль качества обеспечивались центральным органом, хотя удовлетворение местных нужд остается делом региональных или местных учреждений.
- Приобретение основного оборудования должно быть обязанностью центрального органа.

- Регистраторы земель могут находиться в помещении центрального органа, чтобы обеспечить согласованность между регионами, хотя часть работы должна выполняться на региональном уровне.
- Региональные руководители, занимающиеся рынками и рекламой, могут действовать через центральный орган.
- Проекты по крупномасштабному топографическому картографированию лучше всего разместить в одном учреждении, откуда они смогут контролировать работу в регионах. Аналогично, и специалистов по ГИС лучше всего разместить в одном учреждении, хотя работа, которую они выполняют, связана с регионами. Это может быть здание центрального органа или отдельное помещение.
- Производство коммерческой продукции лучше контролировать из центрального органа, хотя продажа может все же осуществляться на региональном уровне.
- Телефонные звонки от клиентов могут направляться в региональное учреждение, где телефонные линии не загружены. При использовании региональных учреждений в качестве центров связи можно поддерживать занятость местного населения, а работников можно использовать для помощи всем гражданам с использованием информационных технологий.
- Доступ к централизованной базе данных сделает возможным для клиентов делать запросы и получать информацию в местном учреждении.

При полной компьютеризации картографической информации единственной причиной содержания региональных учреждений может быть то, что производство всех работ по съемке границ осуществляется самим ведомством, занимающимся управлением земельными ресурсами (а не лицензированными геодезистами). При использовании своих собственных геодезистов в местных учреждениях будет сокращаться время на переезды для полевых партий, но при использовании частных геодезистов может не быть необходимости в региональных учреждениях. Однако местные учреждения регистрации земель могут оказывать клиентам, которые хотят сделать запросы, помощь в подаче заявок или получении информации.

А3. Финансирование и источники помощи при модернизации систем

Бизнес-план должен определить, как учреждение будет финансироваться. В принципе существуют три способа финансирования системы управления земельными ресурсами: финансирование правительством из налоговых поступлений, финансирование за счет сборов, финансирование за счет комиссионных. Финансирование из налоговых поступлений означает, что отсутствует связь между деятельностью, с которой собран налог, и средствами, которые правительство дает учреждению, чтобы осуществлять подобную деятельность.

Финансирование за счет сборов означает, что заявитель платит за услугу и что имеется связь между этой платой и эксплуатационными расходами службы. Правительство определяет тариф, и сборы могут поступать прямо или косвенно в учреждение. Финансирование за счет комиссионных означает, что заявитель платит за услугу и что учреждение, которое услугу предлагает, имеет право принять решение о тарифе на основе правил, установленных правительством.

Эти разные формы финансирования часто используются в одной и той же стране, но в связи с разными видами деятельности. Так происходит в Швеции, где деятельность, в которой есть непосредственный заявитель, как правило, связана с оплатой или комиссионными, а деятельность, которая имеет отношение больше к нормам права или всеобщему благу, финансируется за счет субсидий. Однако взимаемые платежи часто устанавливаются на таком уровне, чтобы они косвенно обеспечивали деньги для субсидий.

Для стран, строящих новые системы, часто необходимы создание базовой организационной и информационной инфраструктуры и разработка нового законодательства как для кадастровых работ, так и для регистрации земель. Это требует средств больше, чем могут получить соответствующие учреждения, поэтому различные банки развития, международные агентства по оказанию помощи и т. д. наиболее часто являются источниками финансирования такой деятельности.

Финансирующим агентствам нужно знать затраты и результаты любого проекта, который они поддерживают. Внедрение хорошей кадастровой системы и надежных способов ведения учета прав собственности на землю являются необходимыми, но результаты не всегда тут же видны и их трудно дать в цифрах. Некоторое указание на размер доходов можно увидеть на опыте Швеции и Нидерландов. В 2004 г. годовая сумма гербовых сборов, уплаченных заявителями учреждениям регистрации земель в Швеции, составила 5-6 млрд. шведских крон (500-600 млн. евро). Общая стоимость объектов недвижимости в Швеции, которые образуют базу налогообложения, по расчетам, была около 3511 млрд. шведских крон (385 млрд. евро). Общая сумма налогов на недвижимость была около 23 млрд. шведских крон за год (2,5 млрд. евро). Общая сумма по закладным, выданным в Швеции в качестве обеспечения, оценивалась около 2355 млрд. шведских крон (260 млрд. евро).

В то же время в Нидерландах управление земельными ресурсами поддерживало рынок недвижимости, приносящий доход 9,3 млрд. евро каждый год, обеспечение ипотечных кредитов на общую сумму в 355 млрд. евро, а также налоговые поступления, связанные с землей, на сумму 49 млрд. евро. Эксплуатационные расходы кадастровой организации, регистрации земель и земельной информационной системы были очень малой частью общей экономики этого сектора.

Альтернативой иностранной помощи могут быть другие возможности финансирования создания реестра. Имеются примеры коммерческих компаний, предлагающих частично финансировать новые реестры в обмен на часть будущих сборов. Это говорит о потенциальной прибыли, которая может быть получена от эффективных способов обработки и использования информации о земле.

Во многих случаях развитие более совершенной системы управления земельными ресурсами может потребовать помощи со стороны внешних, в том числе иностранных, специалистов. Двустороннее долгосрочное сотрудничество с иностранными организациями дает возможности для изучения опыта, полученного другими. Внешние консультанты могут оказывать техническую помощь, консультировать по соответствующим технологиям и проводить программы обучения для местных кадров, делясь специальными знаниями, которых нет в самой организации. Техническая

помощь может иметь форму обеспечения техническими и программными средствами, а также консультирования по стратегическому планированию и созданию необходимой базы для управления земельными ресурсами. Аналогично, консультанты-юристы могут оказывать помощь и давать советы по соответствующему законодательству и другим правовым вопросам.

A4. Исследования и разработки

Исследования являются формой инвестирования, и каждое учреждение сферы управления земельными ресурсами должно решить, какую долю его оборота следует направить на исследования и разработки. Всякое инвестирование несет риск, но непроведение исследований может привести к более высоким затратам. Исследования нужны по всем аспектам землеустройства от чисто технических до юридических, социальных и экономических вопросов. Они могут проводиться в учреждении или сторонними организациями, такими как университеты или компании-подрядчики.

Некоторые исследования будут концентрироваться на местных потребностях, а другие будут решать проблемы общего характера, которые могут выходить за рамки национальных границ. Некоторые национальные органы управления земельными ресурсами сотрудничали при создании Европейской земельно-информационной службы (EULIS), и они же вместе с другими помогли финансировать работу Рабочей группы по управлению земельными ресурсами ЕЭК ООН, поддерживая участников от стран и помогая в оплате расходов на отдельные проекты и доклады.

Исследования в области управления земельными ресурсами часто требуют тесной координации по различным специальным дисциплинам. Как правило, они должны быть направлены на приемлемые по средствам и пригодные технические решения. Важно, чтобы учреждения или их правительства выделяли для этого ресурсы.

B. Измерение затрат на управление земельными ресурсами и результатов

Анализ затрат и результатов является средством поддержки для принятия решений и расстановки приоритетов. Даже если этот метод не может дать окончательных решений, важно учесть затраты и результаты, так как их анализ поможет избежать нерационального расходования ресурсов и послужит руководством для тех, кто должен решить, следует ли делать инвестиции. Он может стать доводом, помогающим политикам придти к решениям, которые им нужно будет защищать при внесении законопроектов в парламент.

B1. Оценка инвестиций и анализ затрат и результатов

Внедрение системы управления земельными ресурсами требует инвестирования в технические средства, программное обеспечение, данные и, больше всего, в людей. Это инвестирование должно осуществляться постоянно, потому что поддержание учета всегда в актуальном состоянии является существенным элементом любой системы управления земельными ресурсами. При этом существуют как краткосрочные, так и долгосрочные затраты. Аналогично, существуют краткосрочные и долгосрочные результаты, многие из которых трудно выразить количественно. Они все же реальны и должны быть определены, чтобы иметь уверенность в том, что финансовые и трудовые ресурсы спланированы правильно.

Оценка инвестиций представляет собой ряд методов, который включает анализ всех ожидаемых измеримых затрат и результатов в качестве средства, которое помогает тем, кто отвечает за принятие решений по какому-либо предприятию. Анализ затрат и результатов является, с другой стороны, особым методом, который пытается оценить экономические и социальные издержки какого-либо проекта и сравнить их со всеми идентифицируемыми финансовыми и социальными выгодами. Он распространяет процессы оценки инвестиций на более широкий круг вопросов, таких как создание “более хороших” условий.

Инвестиции – это, по строгому определению экономистов, расходы на средства производства. Как правило, считается, что они включают приобретение какого-либо актива, который требует чем-то пожертвовать, чтобы получить выгоду, в том числе инвестиции в людей или обучение, а также в покупку технических средств и программного обеспечения. Валовые инвестиции – это расходы, которые включают амортизацию, которая представляет собой затраты на замену изношенного оборудования; чистые инвестиции не учитывают амортизацию.

В некоторых случаях деятельность можно измерить временем, которое требуется на нее, и экономией времени, которая может быть получена в результате использования системы. Однако обычно затраты и результаты даются в денежном выражении, при этом время приводится к деньгам исходя из заработной платы, которая может быть выдана.

Поскольку затраты и результаты будут распределены во времени, необходимо все цифры привести к условной денежной единице. Деньги, имеющиеся сегодня, могут быть вложены под проценты, для того чтобы численно их было больше завтра; с другой стороны, данная сумма денег завтра будет стоить меньше, чем сегодня, из-за инфляции. Будущая стоимость денег должна быть дисконтирована относительно стоимости на заданный момент, например, на дату предполагаемого начала проекта. Ко всем затратам и результатам применяется коэффициент в зависимости от даты, на которую они были рассчитаны, чтобы стандартизировать единицу измерения. На основе дисконтированных поступлений наличности можно сравнивать затраты и результаты и оценивать реальную рентабельность капиталовложений.

Существенная разница между оценкой инвестиций и анализом затрат и результатов состоит в том, что анализ включает оценку нематериальных составляющих, для которых представление в денежном выражении может быть невозможным.

В2. Оценка затрат

Может показаться, что относительно просто рассчитывать затраты на создание системы управления земельными ресурсами. На практике это часто не так. Затраты на заработную плату часто являются наиболее значительным компонентом бюджета любой организации, но количество персонала меняется, и заработная плата имеет тенденцию увеличиваться со временем. Хотя может быть легко выяснить покупную цену новых видов оборудования, текущие затраты на его хранение, эксплуатационные расходы и стоимость содержания могут быть неясными. Кроме того, каждый квадратный метр общей площади помещений имеет эквивалентную расчетную

стоимость аренды, и каждая единица оборудования представляет собой капиталовложение, величина которого снижается со временем.

Для возмещения этих затрат время, которое затрачивает на задание отдельный работник, должно оцениваться по норме, более высокой, чем фактическая сумма, выплачиваемая ему в виде заработной платы. По крайней мере, 25 % может понадобиться прибавить на платежи, производимые для государственного страхования и по программе пенсионного обеспечения члена коллектива. Кроме того, есть накладные расходы, такие как плата за аренду помещения, отопление, освещение, телефон и почтовые услуги, обслуживающий персонал (например, уборщиц, телефонных операторов и секретариат) и даже старший руководящий состав; доли этих затрат должны распределяться по проектам, выполняемым организацией. Эти затраты могут прибавлять 150-200 % к тому, что выплачивается непосредственно тем, кто выполняет работу.

Среднее время, которое работник тратит продуктивно, по разным оценкам, составляет 1500-2000 часов в год с учетом праздничных дней, болезней, отсутствия по социальным причинам, времени на переподготовку и т. д. Если взять нижний предел и 200 % накладных, годовую зарплату сотрудника нужно разделить на 500, чтобы рассчитать реальные затраты в час на его работу. Таким образом, почасовые затраты для сотрудника с годовой заработной платой 20 тыс. евро будет составлять 40 евро, или 320 евро за средний рабочий день. Более квалифицированный и высокооплачиваемый персонал необходимо оценивать по более высоким ставкам.

Кроме расходов на рабочую силу, необходимо учитывать затраты на оборудование. Существуют коммерческие тарифы для аренды оборудования, и, хотя эти тарифы включают чистую прибыль для компании, которая сдает оборудование, они дают хорошую меру условных затрат на оборудование, если его получают в своем учреждении. Преимущество аренды состоит в том, что не должно быть амортизационных расходов и оборудование может быть заменено, когда на рынке появятся более новые и совершенные образцы. Если какое-то оборудование используется лишь ограниченно, для государственного учреждения может быть лучше не покупать его навсегда, а арендовать его или передать работу в частный сектор. Например, некоторые государственные организации только время от времени нуждаются в сканировании или печатании больших карт и могут прийти к заключению, что дешевле заключать субподряд на работу, чем покупать нужное оборудование.

Если оборудование куплено, то с него как с актива должна списываться стоимость и должны выделяться деньги на его содержание и последующую замену. Могут заключаться договора на техническое обслуживание, но они стоят дорого и составляют 10-25 % от покупной цены оборудования. Необходимо учесть финансовые последствия какого-либо отказа оборудования. Если учреждение регистрации земель предоставляет обществу информацию в интерактивном режиме, то будет необходим срочный ремонт; но, если этим оборудованием был персональный компьютер, который можно легко и дешево заменить, договор на техническое обслуживание может не быть экономически целесообразным. В последнем случае данные часто бывают более ценными, чем техника.

Часто данные и оборудование могут использоваться совместно разными частями организации, при этом каждая часть имеет свой собственный расчетный или бюджетный отдел. Следовательно, может потребоваться составление соглашений по распределению затрат, но это может оказаться делом сложным из-за местной внутренней политики и имеющихся средств. Это может привести к дублированию и дополнительным расходам.

Оценка затрат нематериального характера еще более трудна. Сюда войдут противодействие работника новой технологии, традиционное отношение к секретности работы, изменения характера работ и уровней ответственности в организации. Некоторые люди могут получить продвижение по работе, а другие будут считать свою работу менее творческой и более рутинной. Кроме того, могут быть правовые ограничения, которые запрещают возможность иного использования, например, если законы о защите данных запрещают использование наборов данных для целей, отличных от целей, для которых они были собраны. При полном анализе затрат и результатов все эти факторы должны быть учтены.

Экономисты иногда принимают критерий Парето, согласно которому для того, чтобы изменение было оправдано, необходимо, чтобы, по крайней мере, одному человеку стало лучше и никому – хуже. Таким образом, если выявляются возможные пострадавшие, должно быть предпринято действие, обеспечивающее, чтобы они получили компенсацию. Это увеличит затраты.

Акцентируя внимание на воздействии, оказываемом на людей, критерий Парето может недооценивать воздействие на окружающую среду, которое трудно измерить. Кроме того, хотя он может учитывать вопросы этического характера, существует опасность того, что он может быть использован в качестве аргумента против изменений любого рода.

В3. Расчет выгод

Расчет выгод еще труднее, чем оценка затрат. Можно применить цену к некоторым видам деятельности, таким как улучшение услуг, более быстрое и дешевое оформление передачи прав или более эффективный сбор налогов, что тем самым приносит больше государственных доходов. Некоторые из этих выгод будут “разовыми”, но другие будут постоянными.

Однако некоторые выгоды нельзя прямо измерить в денежном выражении (например, улучшение состояния окружающей среды, социальная стабильность или более высокая степень защиты прав владения и экономический рост в результате этого). Некоторые выгоды будут получены относительно быстро там, где они связаны с экономически более эффективными методами исполнения того, что уже делается; другие выгоды будут получены нескоро и могут проявиться только через несколько лет после внедрения системы.

Степень выгоды будет очень сильно зависеть от типа и количества пользователей системы. Потребности городского населения будут, например, отличаться от потребностей в сельской местности. Так, нет смысла в том, чтобы кадастровая система вела учет информации о почвах для городских центров; напротив, учет данных об

уличном освещении менее важен для большинства сельских территорий, если эти данные поддерживаются поставщиком электроэнергии. Для каждой категории данных может быть свой тип пользователя и, следовательно, своя степень полезности.

Поэтому важно выполнить анализ пользователей и их потребностей, начиная с выяснения, какая информация, связанная с землей, уже имеется и где она находится. Затем потребуется провести детальные опросы с целью определения сути и объемов того, что нужно людям, и той экономии, которая будет получена от предлагаемой системы. Анализ пользователей и потребностей должен также помочь выявить потенциальные новые наборы данных, которые могут быть полезными для землеустроителей, сборщиков налогов, широкой общественности и т. д. В этом процессе должно быть также возможным определить все требования закона, которые применяются к обеспечению данными или могут ограничивать их использование.

По всей этой информации должно быть возможным оценить каждый набор данных относительно затрат на сбор, хранение и обновление и потенциальные выгоды, которые должны быть получены от его использования.

Часть выгод может представлять собой разницу между эксплуатационными затратами на настоящий момент и эксплуатационными затратами на использование новой системы. В некоторых формах анализа игнорируются инвестиционные затраты, а учитываются только текущие расходы. Тогда возникает вопрос, будет ли новая система работать дешевле, чем старая.

В случае если результат является нематериальным, могут производиться расчеты с помощью экспертной оценки специалистов и опытных руководителей. Им предлагается задать вес результатам. Затем распределяются баллы по значимости конкретных задач (например, с учетом достижения определенных коммерческих целей). Исходя из этих оценок, можно рассчитать возможную экономию в денежном выражении и оценить потенциальную экономию для альтернативных вариантов.

В4. Сопоставление затрат и результатов

Когда все затраты и результаты определены, и если возможно, количественно, можно подводить баланс. Измеримые прямые затраты и результаты можно поставить рядом со списком косвенных затрат и результатов нематериального характера. Однако в окончательный баланс должны быть включены все виды затрат и результатов. Когда собраны все данные, должно быть сформулировано решение о том, оправдан ли данный уровень инвестирования. Часто 90 % доходов может быть получено при 50 % затрат; например, повышение точности местоположения и измерений в кадастровом картографировании может значительно увеличить его затраты, но лишь минимально прибавив доход. В конечном счете, анализ затрат и результатов является инструментом, помогающим принимать решения, и не заменяет субъективные мнения.

С. Управление данными регистрации земель и кадастра и их маркетинг

Руководители должны понимать процессы маркетинга с тем, чтобы они могли убедить свое политическое и финансовое начальство в необходимости инвестировать в имеющиеся новые методы и технологии и поддерживать их. Они должны будут

составить бизнес-план и программу маркетинга для того, чтобы развивать партнерство между правительством, другими управлениями органами сферы управления земельными ресурсами, частными партнерами и общественностью.

C1. Переход к полному возмещению затрат

За последние годы произошел большой сдвиг в том, что правительства думают о затратах и выгодах, связанных со многими услугами, которые традиционно оплачивались налогоплательщиком. Многие правительства изыскивали пути, как снизить затраты на регистрацию земель, особенно на съемку и картографирование, и увеличить государственные доходы, которые могут быть получены от предоставляемых продукции и услуг. В настоящее время больший упор делается на то, чтобы заставить платить пользователя и на снижение общих расходов государства. Повышение уровня возмещения затрат может, однако, усилить противодействие со стороны клиентов, но нет сомнения, что отдельный собственник земли и общество в целом выигрывают от разумной системы регистрации земель.

Почти во всех странах кадастровые карты, используемые для оформления правовых титулов на землю и налогообложения, изготовлены или с привлечением крупных государственных субсидий, или полностью за счет государства. Даже там, где к съемке для целей регистрации земель привлекался частный сектор, все затраты системы не перекладывались на собственников земли. Часто действительные затраты даже не подсчитывались. Государственные ведомства работали на ежегодных ассигнованиях средств, которые редко были привязаны к показателями производительности, и у многих не было точного метода определения удельных издержек на продукцию и услуги, которые они предлагают.

В настоящее время во все большем числе стран утверждается политика поддержки максимальной эффективности и оптимального формирования доходов. Чем выше уровень возмещения затрат, тем больше организация должна быть способной инвестировать в развитие новой продукции и услуг и в новую технологию. Если уровень возмещения затрат слишком низок, то должны быть перекрестные субсидии со стороны других подразделений организации, что в случае государственных учреждений означает, что должен платить налогоплательщик.

Учреждения регистрации земель хранят обилие информации, которая может быть использована для многих целей, а не только для обеспечения сделок по передаче прав на недвижимость. Определение оптимальной цены, которая может быть назначена за кадастровые данные, часто бывает трудным, особенно там, где рынок еще не создан. Ценность информации для пользователя будет частично зависеть от текущего состояния рынка земли и недвижимости так, что более высокая активность рынка будет иметь результатом более высокую ценность информации, связанной с землей.

Информация как товар не ведет себя так же, как материальная продукция. Например, тот, кто владеет информацией, может продать этот продукт одному человеку, отдать другому и при этом оставить у себя для использования в дальнейшем. Те, кто владеет материальным объектом, таким как компьютер, не могут передать его и одновременно оставить у себя. Информацию нельзя разделить, не изменив значительно ее сути, в отличие, например, от электричества, к которому может быть подключено несколько

приборов, так что продукт разделен, но все еще действует. Более того, ценность информация увеличивается в результате использования при условии, что она обновляется, а материальная продукция, как правило, изнашиваются при использовании.

Цена на кадастровую информацию может быть определена несколькими разными способами. Один из них основан на издержках производства. В случае цифровой кадастровой карты, например, цена может быть установлена на основе издержек, которые понесены в связи с их производством, к чему может быть добавлена чистая прибыль. Затем это делится на планируемое количество карт, которые предполагается продать, назначив рыночную цену, например, 200 евро. Однако существует технология для хранения 3000 таких карт на одном компакт-диске при минимальных дополнительных затратах. Такой диск почти наверняка никогда не продашь, если цена будет 600 тыс. евро.

Поэтому другой способ установления цены состоит в том, чтобы определить, что выдержит рынок. Если цена слишком высока, продукция не будет продаваться. Если она распродается очень быстро, то может быть возможным поднять цену.

Дальнейшая стратегия может заключаться в том, чтобы определить, какую экономию можно получить, благодаря использованию данного продукта по сравнению с принятой практикой. Таким образом, если владение бумажной картой позволит автомобилисту сэкономить 20 евро в год на топливе, благодаря более эффективному выбору маршрутов передвижения, и если карта прослужит хотя бы год, прежде чем она обветшает, то имеет смысл автомобилисту купить карту за 19 евро, а не за 21 евро, если на передний план не выступят какие-либо другие факторы. Подобные подсчеты могут, конечно, стать очень сложными и предполагать, что возможно определить все варианты использования, к которым будет приложена какая-либо кадастровая информация. Чтобы сделать это, необходимо провести анализ потребностей пользователя.

В некоторых странах государственная политика не предусматривает плату за сбор данных, который составляет значительную часть работы государственного ведомства. В таких случаях плата может взиматься в связи с затратами на предоставление информации, например, затратами на фотокопирование или затратами на обеспечение компьютеризированного доступа, но без возмещения каких-либо фактических затрат на сбор данных.

Отличительной особенностью многих систем управления земельными ресурсами является то, что данные часто гарантируются государством. В некоторых системах учета прав собственности на землю информация считается лучшим из имеющихся свидетельством, но необязательно окончательным доказательством права собственности, и она не гарантирована. Для гарантирования данных нужны затраты, и это часто берет на себя государство.

Для данных частного сектора взаимоотношения между поставщиками кадастровых данных и пользователями данных должны быть предметом четких соглашений, основанных на договоре, определяющих рамки ответственности и гарантии качества

данных. Защита интересов клиента может быть обеспечена на основе страховой гарантии от убытков, по которой пользователю данных выплачивается компенсация, если убытки являются результатом сделанной ошибки. Эти затраты с самого начала должен нести поставщик данных, но неизбежно будут в свое время переложены на клиента.

Чтобы защитить инвестиции поставщика данных, все виды копирования данных должны быть защищены законами об авторском праве. После некоторой неопределенности вначале относительно статуса данных, хранящихся в электронной форме, сейчас во многих правовых системах есть возможность защитить права на интеллектуальную собственность и инвестиции в данные с помощью авторского права. Цена, назначаемая на кадастровые данные, должна быть такой, чтобы дать производителю данных достаточные стимулы и защиту. Несанкционированное копирование данных, как и похищение имущества у других лиц, лишает справедливого вознаграждения тех, кто потратил время, силы и средства. Хотя авторское право является, отчасти, этическим вопросом, основная цель защиты авторского права является коммерческой.

С2. Формирование имиджа организации

Коммерческая деятельность в сфере управления земельными ресурсами может показаться со стороны непрозрачной. Граждане обычно оказываются клиентами учреждений сферы управления земельными ресурсами по необходимости, а не по доброй воле, и часто сделки совершаются через посредника или профессионального адвоката. Понятия “услуга” или “клиент” укоренились в последнее десятилетие настолько, что сейчас гораздо больше понимания конечных потребителей, которыми являются те, кто имеет недвижимость в собственности, а не их законные представители. В результате, многие учреждения сферы управления земельными ресурсами стали больше ориентироваться на клиентов. Они оценили то, что требуется на рынке, составили программы маркетинга для того, чтобы поддержать развитие, пустить в ход и поддерживать новые и существующие услуги, а также провели мониторинг результатов и изучили мнения своих клиентов.

Основными факторами, побудившими проделать это, были государственная политика и цели работы, ожидания и потребности клиентов, новшества в информационных технологиях, которые открывают возможности для новых потоков государственных доходов, а также спрос со стороны организаций частного сектора на получение больших объемов данных для перепродажи в виде услуг с добавленной стоимостью в результате обработки.

Многие учреждения сферы управления земельными ресурсами получили от своих правительств больше автономии, как финансовой, так и административной, и приняли бизнес-модели, направленные на высокое качество работы через постоянное совершенствование. В настоящее время они, подобно частным предприятиям, в большей степени способны реагировать на эти факторы. Все это дает им свободу создавать и развивать новые услуги, а также получать доходы от значительных фондов данных о земле, которыми они владеют, в более широких интересах всего общества.

К сожалению, технические решения для оказания новых и (или) улучшенных услуг не являются дешевыми. В настоящее время учреждения стали подотчетными обществу и должны обеспечивать, чтобы значительные инвестиции в исследования и разработки были обоснованными с точки зрения потребностей в этих работах и успешных результатов их выполнения. Чтобы быть эффективными, учреждениям необходимо поддерживать связь со всеми, от кого они зависят, для того, чтобы содействовать взаимопониманию относительно исключительной важности их работы и большей доступности их услуг и данных. Это требует четкой стратегии маркетинга как составной части общей корпоративной стратегии организации.

Значительным вкладом в успех маркетинговой кампании является подача профессионального имиджа, и многие организации вложили значительные средства в создание своей “фирменной марки”. Для некоторых это медленно развивалось просто с постепенным уходом из-под центрального контроля. Другие прошли через методический полный пересмотр своего имиджа, прежде чем предпринять большую программу его изменения.

Эта идея создания “марки” представляет собой гораздо большее, нежели разработка нового логотипа. В самой организации эта идея должна сплотить людей путем укрепления их базовых ценностей. Она должна привлечь всеобщее внимание на то, чтобы ориентировать эти базовые ценности на человеческие ресурсы, работу, внутреннее общение и многое другое. Она должна способствовать формированию коллективного восприятия предназначения организации. Для внешнего мира марка должна представлять общественный престиж организации и позволять выходить на новые рынки и новых клиентов по разным каналам.

Фирменная марка для современной организации сферы управления земельными ресурсами должна четко показывать, что организация делает, отражая ее компетенцию и приверженность службе обществу. Она должна способствовать тому, чтобы инвесторы имели дело с организацией и помогали в формировании и реализации стратегии организации, действуя эффективно через средства массовой информации и обеспечивая согласованность между внутренней и исходящей информацией. В целом, марка должна помочь в поддержании высокого уровня связей и намерений.

Формирование фирменного имиджа требует внимательного изучения и тщательного планирования. Первый этап включает исчерпывающие консультации с сотрудниками и инвесторами для обеспечения того, чтобы концепция содержала историю и культуру организации и определяла требования к ее работе и связям. На следующем этапе проводится анализ сложившейся ситуации и разрабатывается комплексная новая система с согласованными правилами и процессами, которая будет работать по всем направлениям деятельности. Когда это сделано, следующим этапом является внедрение нового образа так, чтобы вдохновить и вызвать энтузиазм у сотрудников и всех, от кого зависит работа организации. И, наконец, важно защитить новый образ, издав руководство по его использованию для обеспечения того, чтобы он сохранял свою целостность и приносил устойчивые выгоды, и с помощью строгого непрерывного мониторинга.

Первоначальные затраты на проект такого рода могут быть относительно высокими, но нет сомнений в том, что, если он хорошо продуман и выполнен, он может стать мощным инструментом, который будет стимулировать реализацию общей стратегии организации. Он должен помочь в поддержании ее ценностей, выразить ее представления и помочь в реализации предназначения организации.

Будучи тщательно разработанной и продуманной, фирменная марка должна укрепляться вместе с организацией по мере того, как она развивается и приобретает разносторонность. Хотя инвестиционные затраты могут казаться высокими, а результаты трудно поддаются измерению, последние реальны и значительны и должны намного перекрывать затраты. Эти результаты обеспечиваются усиленной мотивацией и преданностью персонала, поддержкой и доверием со стороны тех, от кого зависит успех, ростом уровня информированности населения относительно того, как система работает и что она может предложить, а также значительной, со временем, экономией средств при стандартизации печатных материалов и других видов продукции.

С3. Обмен данными и электронная коммерция

Чтобы предоставлять данные в форматах, приемлемых для общественности, должен быть установлен ряд стандартов данных. На техническом уровне почти наверняка понадобятся государственные стандарты для обмена данными. Они рассматриваются в Главе VII и должны охватывать определения используемых терминов, форматов передачи данных, классификации данных и стандартов точности. Хотя такие стандарты могут быть направлены скорее на обмен данными, чем на внутренние рабочие процедуры, они неизбежно изменяют методы работы.

Еще не согласовано единое понимание терминов “электронное правительство” и “электронный гражданин”, и их значение отличается от профессии к профессии и от страны к стране. Они часто включают электронные процессы и электронные документы, а также направлены на повышение эффективности работы или совершенствование обслуживания клиентов. Как показано в Главе V, электронные документы можно разделить на два типа, первый из которых представляет собой просто электронную версию прежней системы бумажных документов и не является интерактивным. При передаче прав на землю документы пересылаются с помощью электронных средств в орган регистрации, сотрудники которого затем регистрирует сделку вручную.

Второй тип документов является интерактивным и (будь то распорядительный документ, электронное заявление или то и другое вместе) содержит набор информации и инструкций, которые приводят к автоматическим изменениям в реестре. Одной из выгод от использования такой системы является то, что она может включать аудиторский след, чтобы установить авторов документов, подписавших их лиц и агента, предоставившего эти документы, без необходимости интересоваться “бумажным следом”.

Большинство стран, значительно продвинувшихся в деле электронной передачи прав на землю, приняли решение создать систему электронной подачи документов, и, в сущности, это отделило процесс передачи прав на землю от процесса регистрации. Орган регистрации редко вовлекается в передачу прав на землю (возможно, за

исключением предоставления информации) до тех пор, пока сделка не завершена. Этот метод может привести к трудностям, потому что, если ошибка в документации обнаружена на этапе регистрации или сотрудниками, или в процессе электронного контроля правильности и если нужна помощь продавца, чтобы устранить проблему, стимулов помочь мало. Что касается продавца, право на недвижимость передано, покупная цена получена и продавец не захочет быть втянутым в ситуацию, где может быть вероятность понести судебные издержки.

Решением, принятым в Великобритании (Англия и Уэльс), стало изменение положения Управления регистрации земель, так что теперь оно занимает центральное место во всем процессе передачи прав на землю, а не только на стадии регистрации. Этот процесс включает формирование соответствующего законодательства и определения шагов, где Управление регистрации может оказывать электронные услуги. В данном случае сюда входят установление связи между всеми сторонами, участвующими в земельной сделке, электронная маршрутизация документов и пошаговое автоматическое формирование “условного” реестра, видимого только участникам сделки, и после ее заключения оформление договора, закладной и т. д. с помощью электроники в тот момент, когда все стороны приходят к соглашению.

В некоторых странах (например, в Испании, Австрии, Швейцарии и некоторых частях Италии) этот процесс неполностью автоматизирован, так как регистратор должен все же проверить все компоненты сделки. Создание такой полностью электронной системы является чрезвычайно сложным и, конечно, зависит от структуры всего процесса в каждой отдельно взятой стране. Не следует и браться за это без очень тщательного анализа существующей системы и ясного представления, куда идти.

Для электронного правительства требуется соответствующее законодательство и хорошо развитая информационная сеть, охватывающая всю страну, и сотрудничество всех специалистов-практиков, вовлеченных в процесс. В частности, защита и конфиденциальность персональных данных должны быть гарантированы в любой электронной системе управления земельными ресурсами. Кроме того, учитывая достижения в создании сетей и тенденции к глобализации, должна быть разработана политика относительно содержания, качества и доступности государственных наборов пространственных данных на национальном и международном уровне, чтобы обеспечить согласованность.

Также будет необходимо, чтобы электронную передачу прав на землю сопровождала полностью автоматизированная система для передачи финансовых средств, поскольку, если регистрация передачи правового титула на землю или залога на нее, должна совершаться мгновенно, отсюда следует, что деньги за покупку, ссуда под залог недвижимости, сборы за регистрацию и налоги на недвижимость должны будут перемещаться с такой же скоростью. Также необходимо будет уже иметь надежную систему для цифровых подписей, как, например, по австрийскому закону об электронном правительстве (2004 г.) и в Испании.

Возможно, для стран, начинающих присматриваться к электронной передаче прав на землю, следует начать с разработки простых услуг электронной подачи документов, а затем медленно продвигаться к более сложным интерактивным услугам. Движение

медленно, но верно, вперед поможет обеспечить достижение прогресса по этапам, которые легко усваиваются, и может достаточно убедить сопротивляющихся адвокатов и других специалистов по недвижимости шагнуть в век электроники.

С4. Электронные подписи

Электронная передача информации происходит и в государственном секторе (например, при подаче налоговой декларации через Интернет), и в частном секторе, где коммерческие предприятия используют электронную коммерцию либо между собой, либо работая с клиентами, тем самым снижая затраты и ускоряя процессы.

Экспансия информатики и мировых сетей все более угрожает достоверности имеющейся информации, целостности этой информации и даже хранению этой информации в компьютерной системе. Очень важно, чтобы все формы финансовых операций относительно и денег, и прав на недвижимость были безопасными и надежными. Одним из ключевых элементов является подпись, которая может быть разной: от отсканированного изображения подписи, сделанной рукой на документе, которое вставлено в документ с помощью программ обработки текстов, до более современных методов, таких как цифровая подпись в криптографии с открытым ключом. Отсканированные подписи, конечно, могут быть легко скопированы и использованы в мошеннических целях.

В электронной коммерции классический бумажный документ заменен электронным документом и традиционные, рукой сделанные подписи заменены разными вариантами “электронных подписей”. В электронной коммерции очень важно, чтобы клиенты и предприниматели могли доверять тому, что их сделки не будут кем-либо сорваны или изменены, что покупатель и продавец – это именно те, кто так себя назвал, и что обязательства, взятые в электронной форме, могут быть приведены в исполнение в судебном порядке и связывают тех, кто подписался под ними.

Электронная подпись может быть определена (как в Испании, в соответствии со статьей 3 Закона об электронной подписи 2003 г.) как “набор данных в электронной форме, помещенный вместе с другими данными, с ним связанными, который может быть использован как средство идентификации подписавшего лица”. Это определение является технически нейтральным и включает в себе общее представление, которое охватывает любой метод подписания электронного документа, который может идентифицировать его автора.

Существует много версий электронной подписи, и получить многие может оказаться все-таки слишком дорого для простого гражданина, что затрудняет введение электронных документов за подписью граждан, которые являются стороной договора. В некоторых странах, где, как правило, есть люди, которым законом разрешено осуществлять передачу прав на землю, выход из этой проблемы заключается в том, чтобы они имели цифровую подпись, которая может использоваться для оформления документов от имени своих клиентов. Однако адвокаты могут большей частью отказываться от подписания от имени своих клиентов по причине беспокойства относительно того, что клиент может отрицать, что он дал право на эти действия.

Некоторые страны вышли из этого положения, обеспечив, чтобы клиенты дали своим агентам письменное разрешение на эти действия, но разрешение, написанное на бумаге, кажется несообразным в ситуации, где цель состоит в том, чтобы сделать процесс полностью электронным. Однако в электронной среде все становится более сложным, так как подпись легко скопировать. Должно быть следующее:

- a) Удостоверение подлинности (определенность авторства). Это компонент безопасности, который гарантирует подлинность лица, пославшего сообщение, и делает возможным убедиться в том, что сообщение действительно пришло от лица, имеющего намерение послать его.
- b) Целостность. Это аспект безопасности, который гарантирует, что в сообщении не было нарушено или изменено при пересылке.
- c) Неотказ, или неотрицание. Это гарантирует, что стороны сделки не могут отрицать того, что они сделали.
- d) Конфиденциальность. Это защита данных от раскрытия или доступа лиц, не обладающих полномочиями.

В 1999 г. Европейский Парламент издал Директиву об электронной коммерции (1999/93/ЕС), которая создала базу для электронных подписей. Европейская Комиссия была озабочена тем, что существование ряда законодательных инициатив стран-членов представляло собой опасность дробления европейского рынка. Поэтому она хотела создать единый процесс по всему Европейскому Союзу, чтобы гарантировать законодательное признание электронных подписей.

Приняты различные методы для создания и подтверждения цифровых подписей, и нет единого окончательного решения. Могут возникнуть две проблемы: отметка времени и срок действия сертификата, который используется юристами. Первая проблема состоит в том, что цифровая подпись сама по себе никак не отражает время отправки сообщения (отметка времени), хотя дата и время имеют важные юридические последствия, поскольку неправильно зарегистрированное время передачи права может привести к судебной ошибке. Это решено, например, в австрийском Законе об электронном правительстве 2004 г.

В испанском законодательстве, кроме Закона об электронной подписи 2001 г., есть специальные законоположения, касающиеся процесса регистрации. Согласно Закону, для регистрационных бюро является обязательным иметь оборудование, позволяющее работать в интерактивном режиме. Закон указывает, что нотариально засвидетельствованные государственные документы, сообщения, отчеты, налоговые декларации и материалы самообложения налогом, заявления и свидетельства могут быть посланы в электронной форме нотариусом или регистратором недвижимости или коммерческих предприятий другому нотариусу или регистратору с использованием электронной подписи.

D. Управление трудовыми ресурсами

Если надо совершенствовать системы управления земельными ресурсами, то начинать нужно с повышения уровня профессиональной подготовки тех, кто отвечает за управление и руководство организацией. Организации должны вкладывать средства в начальную подготовку и постоянную переподготовку, если они собираются оказывать

качественные услуги. Качество является мерой соответствия цели, и о работе с качеством написано, что это образ жизни с постоянно меняющимися целями, чтобы удовлетворить меняющиеся нужды потребителей и рынка. Повышение качества зависит от высшего руководства; по оценкам, 80 % проблем, которые возникают при контроле качества, можно отнести скорее на счет руководства, чем на работников.

Хорошие руководители понимают дело, которым они занимаются, создают и внедряют финансовые структуры, которые позволяют организации вкладывать средства в новую технологию и развивать новые сферы применения, а также обеспечивать оптимальные условия, в которых каждый член коллектива может развивать свои способности. Они выявляют человеческие факторы, участвующие в функционировании системы управления земельными ресурсами, и обеспечивают, чтобы для каждого и для каждой задачи были определены необходимые уровни квалификации и ответственности. Они советуются с персоналом, чтобы добиться их доверия и понимания того, что происходит, и привлекают любые профсоюзы, интересы которых будут затронуты, поскольку их оппозиция может серьезно сдерживать прогресс. Они признают, что введение новых технологий может привести к более быстрой работе персонала и что нужно будет решать проблемы здоровья и охраны труда. Поэтому они устанавливают программы для подготовки руководящих кадров и специалистов для обеспечения того, чтобы на всех уровнях поддерживались высокие стандарты.

D1. Подготовка и обучение

Подготовка и обучение нужны на всех уровнях и по всем направлениям управления земельными ресурсами. В частности, в изменяющейся экономической обстановке, в которой сейчас функционирует система управления земельными ресурсами, важно, чтобы старший руководящий состав имел соответствующее умение управлять коммерческой деятельностью и устанавливать деловые контакты. Подготовка руководящих кадров, особенно для высшего состава, становится все более обычной в крупных организациях; ни один руководитель, какой бы высокий пост он ни занимал, не сможет поддерживать свой авторитет, если не будет шагать в ногу со временем и не будет постоянно совершенствовать свои профессиональные качества.

Подготовка руководящих кадров должна быть обеспечена для сотрудников на всех уровнях от старшего до среднего и младшего. Слишком часто в прошлом люди продвигались на более высокие должности на основе стажа работы, а не их знаний и способностей. В основе этого лежало допущение, что с помощью интуиции и наблюдательности они могут компетентно справиться со своей новой ролью. Подготовка руководящих кадров должна стать неотъемлемой частью культуры и стратегии любой организации.

Правительство должно обеспечить, чтобы был ряд курсов университетского уровня для всесторонней профессиональной подготовки с квалифицированным преподавательским составом, который имеет опыт в новейших методах управления земельными ресурсами и управления информацией о земле. Одним из путей достичь этого является поощрение обмена кадрами между университетами и производством с тем, чтобы академические кадры могли получить коммерческий и производственный опыт.

На более техническом и практическом уровнях руководители учреждений сферы управления земельными ресурсами должны обеспечить средства для внутренних курсов подготовки, доступных для всех, кому они нужны. Они также должны обеспечивать письменной информацией и техническими руководствами на всех уровнях работы. Весь персонал должен заниматься постоянным профессиональным ростом; для этой цели должны выделяться время и средства.

D2. Руководство людьми

Не все люди имеют потенциал, чтобы стать хорошими руководителями, но большинство людей могут улучшить свои собственную работу и у всех могут быть стимулы. Факторы, которые наиболее сильно влияют на мотивацию сотрудников, включают обеспеченность работой с перспективой служебного роста; понятность работы с четко определенными целями; разнообразие работы, позволяющее применять различные навыки; участие в принятии решений; хорошие социальный статус и качество жизни; множество контактов с людьми.

Руководители должны обеспечить, чтобы все эти факторы были учтены. Они должны регулярно встречаться с сотрудниками, чтобы держать их в курсе дел и прислушиваться к их опыту. Результатом любой встречи должен быть четкий план действий, выполнение которого будет контролироваться. Хорошие контакты с персоналом очень важны, чтобы организация была жизнеспособной; клиенты также должны быть в курсе того, как продвигаются дела и что происходит. Необходимо определить и контролировать критерии качества работы для всех процессов и всех работников организации с тем, чтобы все знали, чего от них ждут и почему важно то, что они делают. Устанавливаемые контрольные показатели работы должны быть обоснованными, и, если оказывается, что их трудно достичь, следует пересмотреть их.

Качество должно быть включено в разработку любого проекта с самого начала, но это подвижная цель. Следует применять методы управления рисками. Это не означает полного устранения риска. Скорее, это означает, что, если проблемы возникают, они решаются немедленно, даже ценой отказа от проекта. Если какая-либо стратегия не работает, ее нужно изменить. Нельзя позволить увеличивать затраты, если проект обречен на провал.

Философия управления рисками является особенно важной при внедрении новых форм компьютерной технологии, поскольку они имеют свойство быть одним из основных катализаторов изменений. Внедрение новой технологии представляет собой не только технический вопрос, поскольку он предполагает изменения необходимого уровня квалификации и распределения обязанностей внутри организации, ее организационной структуры, инвестиционной стратегии и того, как она связана с обществом, которому она служит.

Из всех элементов, которые должны быть учтены, безусловно, наиболее важными являются обеспечение надлежащей подготовки сотрудников и развитие у них мотивации. В настоящее время во многих странах подготовка сотрудников стала процессом, который проводится по специальным случаям и не строится с учетом должностного роста каждого отдельного человека. Успех любой кадастровой системы

или системы регистрации земель зависит от наличия квалифицированных кадров на всех уровнях. Обучение и подготовка являются непрерывными процессами.

D3. Работа с частным сектором

Ряд проблем будет возникать при сотрудничестве между государственным и частным секторами, например, в случае если частный сектор получает другой уровень вознаграждения за выполнение одного и того же задания, нежели сотрудники государственного сектора. Например, в Венгрии в 1990-х годах наблюдалось перетекание кадров в частный сектор, где зарплата оказалась более высокой, но образовался излишек рабочей силы и зарплата резко упала, так что пошел обратный поток в государственный сектор. В хорошие времена частный сектор может платить больше, чем государственный, но в трудные времена гарантии сохранить работу мало.

Кроме того, в частном секторе совсем другая культура труда, и рядовым работникам в государственных учреждениях нужно время, чтобы приспособиться к коммерческому подходу. Частный сектор принимает на себя риск, который государственными работниками считается неприемлемым. Проблемы, связанные с управлением рисками, должны быть решены, прежде чем будет установлено государственно-частное партнерство.

Регистрация при гарантии качества предусматривает один путь движения вперед. Гарантия качества требует, чтобы все производимые операции были задокументированы с тем, чтобы на каждом этапе подготовки продукции или услуги кто-то мог нести ответственность за качество работы. Это часть всего процесса общего управления качеством, который должен обеспечивать, чтобы сделанное соответствовало своей цели и удовлетворяло потребности всех клиентов.

VII. ТЕХНИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ПРИ СЪЕМКЕ И УПРАВЛЕНИИ ДАННЫМИ

В этой главе рассматриваются аспекты съемки и картографирования, а также электронной обработки данных.

А. Сети пространственных данных

Системы управления земельными ресурсами имеют дело с информацией о земельных участках. Одним из признаков земельного участка является местоположение его границ и то, как они устанавливают связь с соседними объектами недвижимого имущества. На каждый участок должна быть произведена съемка. Классический подход к съемке и картографированию земель начинается с создания геодезической опорной сети. Геодезические опорные измерения создают рациональную и эффективную основу для кадастровой съемки и регистрации земель. Они также служат поддержкой другим съемочным и картографическим работам, включая геодезию, картографию, инженерно-геодезическую съемку, геофизику и измерение тектонических движений, навигацию.

Создание системы геодезических координат гарантирует геометрическую согласованность всех съемочных работ в четко определенной системе координат. Такая система геодезических координат должна состоять из опорных точек с плановыми и высотными координатами. Для большинства кадастровых задач двухмерное представление этих точек – это все, что требуется, хотя все более значимыми становятся трехмерные данные. Что является важным, так это то, чтобы была единая и уникальная система пространственной привязки для идентификации всех земельных участков и других единиц недвижимого имущества и чтобы пространственно привязанные данные могли быть объединены в одно целое.

Создание геодезической сети обычно считается ответственностью государственной геодезической организации. Рекомендации и руководства по созданию или обновлению существующей государственной опорной сети разработаны рядом международных геодезических и картографических организаций, таких как Еврогеографика, которая является основной ассоциацией национальных картографических служб Европы. Для современных задач государственная опорная сеть должна быть совместимой с международной сетью. Высокая точность современного геодезического измерительного оборудования с использованием электронных дальномерных устройств или систем спутникового позиционирования может не получиться, если измерения привязываются к старым сетям, которые не обновлялись.

Чтобы улучшить качество старых геодезических сетей, может оказаться возможным лишь пересчитать первые наблюдения. После корректировки могут появиться неприемлемые расхождения порядка нескольких дециметров или даже метров между старыми и новыми решениями. Тогда нужно решить, пересчитывать ли всю сеть опорных точек и пересчитывать ли должным образом некоторые или все кадастровые точки. Это решение нельзя принимать без учета затрат и результатов.

Настоятельно необходимы решения высокой точности, до одного сантиметра, чтобы использовать преимущества нового измерительного оборудования и новых методов, в том числе для научных целей. С точки зрения оформления правовых титулов на землю, высокая точность не всегда необходима в зависимости от типа используемого межевого знака. Если забор или изгородь определяет границу, то будет достаточна дециметровая или более низкая точность. Уровень точности при измерении местоположения должен зависеть от видов использования, для которых предназначены данные, и относительных затрат времени и денег на другие методы съемки.

Во многих странах наблюдается движение к более широкому представлению о сетях пространственных данных, которые поддерживаются под названием “инфраструктур пространственных данных” (ИПД). О них говорят как о средствах для лучшего определения политики, принятия решений и оказания услуг, при этом окружающая среда и устойчивое развитие являются одними из основных аспектов, которые выигрывают от этого. Развитие ИПД позволяет совместно использовать данные и информацию многими пользователями и обмениваться ими через тематические, административные юридические границы с помощью взаимодействующих сетевых услуг. ИПД признаны широким кругом сообществ, активных в глобальном масштабе в прикладных областях от управления природными рисками и сохранения биоразнообразия до мониторинга изменений климата.

Новая инициатива, поддержанная Европейской Комиссией, называется, INSPIRE, целью которой является создание Инфраструктуры пространственной информации в Европе. Ожидается, что это поможет раскрыть ценность географической информации во всей Европе для хорошего управления на высшем уровне, частного бизнеса и гражданина.

Проект INSPIRE определяет общие правила для создания инфраструктуры пространственной информации, которая может затем использоваться для поддержки экологической политики или действий, которые могут иметь прямое или косвенное воздействие на окружающую среду. Ожидается будущее использование этой инфраструктуры для других областей политики, например, транспортной.

INSPIRE будет базироваться на инфраструктурах пространственной информации, созданных и эксплуатируемых странами-членами Европейского Союза. Компоненты этих инфраструктур должны включать: метаданные; наборы пространственных данных (включая кадастровые участки, которые описываются как территории, ограниченные кадастровыми границами и которые имеют определенный правовой статус собственности); сетевые услуги и технологии; соглашения по использованию, в том числе совместному, и доступу; механизмы координации и мониторинга; технологический процесс и процедуры.

INSPIRE имеет шесть основных целей:

- Данные должны собираться один раз и содержаться на том уровне, где это может делаться наиболее эффективно.
- Должно быть возможным комбинировать пространственную информацию без разрывов и перекрытий из разных источников всей Европы и совместно использовать ее многими пользователями и во многих приложениях.

- Должно быть возможным, чтобы информация, собранная на одном уровне, совместно использовалась самыми разными уровнями, например, детальная для детальных исследований, общая для стратегических целей.
- Географическая информация, необходимая для хорошего управления на всех уровнях, должна обширной и широкодоступной на условиях, которые не ограничивают широкое использование.
- Должно быть легко узнать, какая географическая информация имеется в наличии, удовлетворяет потребности для конкретного использования и на каких условиях она может быть получена и использована.
- Географические данные должны стать легкими для понимания и интерпретации, потому что она может быть визуализирована в нужном контексте и выбрана удобным способом.

Исследование по проекту INSPIRE (Spatial Data Infrastructures in Europe: State of Play. – EC-INSPIRE 2003) охватило 32 страны и дало информацию о компонентах, которые были на различных этапах развития в почти всех этих странах. Несколько стран на деле внедряют основы информационной политики и бизнес-планы для ведомств и учреждений государственного сектора, обеспечивая необходимые организационные структуры, чтобы управлять своими ИПД. Они будут использовать их на постоянной основе, создавать порталы пространственных данных и механизмы предоставления данных для привязки и развивать инфраструктуру, которая должна сделать возможной увязку распределенных баз данных.

Реализация проекта INSPIRE может восприниматься также в более широком контексте двух других инициатив: GMES (Глобальный мониторинг для охраны окружающей среды и безопасности) и GEO (Группа наблюдений за Землей). Обе уделяют особое внимание потребности в улучшенной интеграции данных и управлении информацией, чтобы вести мониторинг Земли с помощью наблюдений из космоса и наземных сетей.

В. Кадастровая съемка и кадастровое картографирование

На простейшем уровне кадастровые съемки связаны с установкой и учетом поворотных точек, или углов границ объектов недвижимости. Могут быть использованы различные методы, и каждый из них имеет свойственные ему преимущества, точность и затраты. Необходимая и достаточная точность, которая требуется для любой съемки, зависит от целей, для которых эта съемка выполняется.

Если кадастр достигает своей цели, состоящей в поддержке оформления правовых титулов на землю и, возможно, налогообложения, он должен создаваться на одном общем принципе по всей стране. Однако это не означает, что на всех территориях должна проводиться съемка с одинаковой точностью, поскольку требования будут разными, например, в городах и сельской местности. В городах может понадобиться точность 0,1-0,3 м для оформления правовых титулов на землю, а в сельской местности может хватить 1-3 м. Для гарантии правового титула, если знаки, которые разграничивают участки, удобны и относительно постоянны, требования к точности при кадастровой съемке также низки. В таких случаях относительная точность более важна, чем абсолютная точность, поскольку важнее знать, где пограничный знак находится по отношению к другим соседним пограничным знакам, чем знать точные

координаты точек относительно других частей страны. Однако для целей государственного многоцелевого кадастра система абсолютных координат необходима, в то время как, если данные должны использоваться для иных целей, помимо управления земельными ресурсами, могут потребоваться более высокие уровни точности.

Почти все общеизвестные методы съемки могут быть применены для целей обновления кадастра. Они включают в себя методы полевой съемки и методы аэрофотосъемки. Фотограмметрические методы являются мощным набором инструментов для документирования, дешифрирования и съемки больших территорий. Преимущество применения этих методов вместо наземной съемки состоит в том, что они экономят время и деньги. Они используются для сгущения опорной сети (хотя в настоящее время чаще используются методы спутникового позиционирования), а также для измерения границ объектов недвижимости. При использовании фотограмметрических методов существенно то, чтобы все, что нужно включить в учет, было хорошо видно на аэрофотоснимках.

Хотя само собой разумеется, что такие методы не могут быть использованы для выноса точек в натуру, они могут фиксировать вещественное доказательство того, что установлено, например, линии заборов или изгородей или расположение точек, которые были предварительно отмечены на местности таким образом, чтобы их можно было видеть с воздуха. Эти методы можно также использовать для определения землепользования и сбора топографических данных. Фотограмметрия должна рассматриваться лишь как еще один набор средств в профессии геодезиста. Наиболее подходящим методом съемки является тот, который решает основные задачи наиболее экономично.

Общая точность, требуемая для кадастровых съемок, должна устанавливаться центральным геодезическим органом, который должен определять правила, стандарты и основные принципы для анализа и оценки базового материала, как улучшить качество и текстовых, и пространственных данных и как нужно получать и затем согласовать новые данные с теми, которые уже существуют.

С. Автоматизированная обработка данных для целей управления земельными ресурсами

Одним из главных катализаторов для изменений была и есть компьютеризация. В этом разделе рассматривается ряд аспектов электронного управления данными.

С1. Роль компьютеризации

Использование компьютеров усиливает стандартизацию в сборе и обработке информации о земле; ускоряет процессы первичной регистрации правового титула; уменьшает затраты и место, требуемые для хранения данных учета земель; сокращает ненужное дублирование; упрощает подготовку “аварийных” копий реестров; улучшает доступ к данным о земле и улучшает их распространение; сокращает время и затраты, связанные с передачей прав на недвижимость и оформлением залогов; помогает мониторингу и анализу рыночной стоимости и расчетной платы за аренду земель и недвижимости; обеспечивает внутренние механизмы контроля качества.

Преобразование данных в читаемую компьютером форму оказалось дорогой и требующей много времени задачей, на которую приходится до трех четвертей затрат на перевод в автоматизированную систему. По качеству преобразуемые данные могут быть не заслуживающими доверия или устаревшими, и их преобразование в цифровую форму необязательно улучшает их. Однако внедрение компьютеров является более чем техническим вопросом, поскольку оно влечет за собой изменения в квалификации и обязанностях, которые необходимы внутри организации, изменения ее организационной структуры и инвестиционной стратегии.

Что важно более всего, компьютеризация данных и процедур для управления земельными ресурсами повлекла за собой изменения процессов и законодательства, например, чтобы узаконить передачу прав на землю с помощью электронных средств, принять электронные подписи на юридических документах, а также удовлетворить требования по защите данных.

В последние годы в Европе предпринято много инициатив по развитию электронного правительства; например, Европейский Совет приступил к реализации проекта “Электронная Европа – План действий”, чтобы оказывать современные интерактивные государственные услуги, сформировать динамичную электронную бизнес-среду и создать защищенную информационную инфраструктуру. Страны-члены Европейского Союза, включая присоединившиеся в 2004 г., сделали успехи в этой области.

Для примера – одна из инициатив. Литва приняла основные правовые документы о развитии электронного правительства, включая долгосрочную “Стратегию развития государственной службы – 2010”. Это создаст единую систему государственных реестров и электронных подписей. Была учреждена Комиссия по развитию информационного общества, возглавляемая Премьер-министром Литовской Республики, для координации действий по электронному правительству. Развитие и совершенствование государственной власти и оказание интерактивных услуг для общества являются одними из основных национальных приоритетов. Государственное предприятие “Центр реестров” – это один из примеров внедрения передовых информационных технологий и предоставления ориентированных на клиентов государственных услуг обществу и бизнесу. Этот Центр отвечает за развитие и администрирование трех основных государственных реестров, а именно, реестров объектов недвижимости, юридических лиц и адресов.

С2. Определение задач

В каждой стране оптимальный вид и объем электронной обработки данных будет зависеть от того, как организовано ведение данных системы управления земельными ресурсами. Решения могут быть разными в зависимости от того, является ли целью перестройка существующей системы или создание новой и находятся ли системы кадастра и поземельной книги в одной организации или их данные содержатся порознь. Если кадастровые и земельно-регистрационные данные находятся в одной базе данных, то автоматизированная система может обеспечить высокоэффективные способы доступа к данным, их обновления и интегрирования.

При создании автоматизированной системы необходимо определить, какие из традиционных учетных материалов, реестров и планов надо включить и как они связаны с другими сферами применения, такими, как регистрация земель, кадастр, налогообложение, территориальное планирование, общественные задачи и т. д. Очень важно то, где, как и кем будет осуществляться ведение данных. Также необходимо определить, какие условия доступа будут нужны разным пользователям, например, время, когда клиенты могут посещать учреждения сферы управления земельными ресурсами, размер платы за услуги, стандартные и специальные формы запросов, предоставление носителей информации, предоставление обновленных материалов, возможности для интерактивного доступа и т. д.

Некоторые правовые, организационные и финансовые ограничения могут мешать компьютеризации, либо могут быть технические препятствия, например, отсутствие быстродействующей цифровой сети. Они могут потребовать создания системы по этапам или фазам, чтобы решить поставленные задачи. Однако рекомендуется, чтобы окончательная форма автоматизированного кадастра была определена в самом начале, даже если на первых порах может быть достигнута лишь частичная реализация.

При создании автоматизированных реестров следует применять также обычные методы, которые используются для систематического развития информационных систем. Обстоятельный подход к электронной обработке данных должен охватывать: разработку систем; как будут создаваться наборы цифровых данных, включая метаданные и словари базы данных; методы, которыми данные будут всегда поддерживаться в актуальном состоянии; обеспечение оборудованием для центра обработки данных; стандарты передачи данных; формы доступа пользователей к данным.

С3. Электронная передача данных и разработка систем

Электронные документы, которые обработаны в процессе управления земельными ресурсами, могут быть электронной версией того, что традиционно было выполнено в бумажных или интерактивных версиях. В первом случае документы пересылаются в цифровой форме в орган управления земельными ресурсами, где они обрабатываются вручную в соответствии с укоренившимися процедурами. Во втором случае направляются информация и команды, которые приводят к автоматическим изменениям в учетных записях.

Функционирование автоматизированной системы и ее концептуальная реализация будут зависеть от ее конструктивного решения. На практике не все теоретические решения могут оказаться полезными или успешными, особенно для кадастра, который содержит цифровые, а также семантические и графические данные. Даже при современном состоянии технологии будет необходимо искать компромисс между тем, что желательно, и тем, что является реальным.

Опыт показывает, что традиционные системы управления иерархическими и реляционными базами данных лучше всего подходят для хранения и ведения неграфических данных и для охвата крупных регионов, которые являются источником больших наборов данных. Они особенно полезны, в случае если есть необходимость в

быстром и частом доступе и в операциях обновления и если имеется прямой доступ в масштабе всей страны.

Они полезны также, в случае если доступ к данным о земле должен быть обеспечен через Интернет. Это создает очевидные опасности в отношении защиты данных, но эти вопросы уже решены в банковской сфере, где прямой доступ к личным счетам разрешен при соблюдении различных защитных мер. Клиенты должны быть уверенными в безопасности электронных сделок. Одним из способов добиться этого является использование криптографии и математических алгоритмов, которые шифруют данные и делают их непонятными любому, кто не обладает некоторой засекреченной информацией (ключами), необходимой, чтобы декодировать зашифрованные данные.

Сначала использовалась симметрическая криптография, где стороны использовали общий ключ, о котором они договаривались заранее. Эта система использована в мелком бизнесе и некоторых внутренних банковских операциях. Ключи могут, как в Испании, храниться на интеллектуальной карточке вместо персонального компьютера. В Великобритании Управление регистрации земель испытывает систему “инфраструктуры государственных ключей”, которая предусматривает подписание электронных документов посредством цифровой подписи, основанной на асимметричной криптографии, с помощью пары ключей – государственного и личного. В процедуре участвуют проситель цифровой подписи, получивший положительное подтверждение его личности, и удостоверяющий орган, создающий “пару ключей”, которая состоит из государственного и личного ключей.

В будущем, чтобы усилить защиту системы, могут быть включены даже биометрические процедуры, такие как идентификация по отпечаткам пальцев или с помощью сканирования сетчатки глаз. Из-за опасений относительно способности властей бороться с преступностью и терроризмом, который могут затрагивать национальную безопасность, криптографические программы и технология подлежат экспортным ограничениям. Все страны в Европейском Союзе должны соблюдать Постановление Совета № 3381/94.

С4. Создание наборов цифровых данных

Преобразование данных является дорогим и требующим много времени процессом, потому что оно не только требует, чтобы данные были изменены в цифровую форму, которая в основном может быть выполнена автоматически, но и было “очищено” так, чтобы в систему вводились правильные и непротиворечивые данные. Одним из больших преимуществ процесса оцифровывания является то, что оно может давать в результате чистые наборы данных. Должны быть определены все имеющиеся учетные материалы, реестры и планы, которые нужно включить в систему, многие из которых могут быть в обоюдном несовместимых форматах. Важно определить, какие данные нужны пользователям системы и какие данные может потребоваться сделать доступными для иного применения. На основе анализа потребностей пользователей может быть разработана соответствующая модель данных.

Учитывая темп изменения технологии, модели данных должны быть системно-независимыми. Это поможет защищать колоссальные инвестиции в получение

географических данных, избегая системо-специфических ограничений отдельных видов продукции. В 1990-х годах много инвестиций было направлено на специализированные системы титулов собственности, некоторые из которых уже устарели. При существующем быстром темпе изменения технологии инвестиции в аппаратные средства и программное обеспечение придется повторять каждый три-пять лет. Каждое учреждение должно иметь стратегию, чтобы справиться с такой проблемой. Приобретение аппаратных средств и программного обеспечения обходится дорого, но эта сумма относительно мала по сравнению с инвестициями в информацию. Не должно быть необходимым вновь собирать или реструктурировать данные всякий раз, когда приходится заменять программно-технические средства.

Поскольку многие данные в системе управления земельными ресурсами являются динамичными, обновление данных является решающим моментом и должно быть встроено в систему с самого начала. Сбор данных о земле должен осуществляться на местном уровне, а управление данными и их распространение может оставаться централизованным. Данные крупного масштаба имеют прочную связь с локальной средой, и поэтому их может быть лучше обновлять органам местной власти или местным геодезистам, работающим в национальной системе и по национальным стандартам.

C5. Поставка программно-технических средств

В центре системы управления земельными ресурсами будет находиться центр обработки данных, который должен быть оборудован, чтобы наиболее эффективно удовлетворять требования конструктивного системного решения. Системы могут варьировать от одного или нескольких персональных компьютеров, объединенных в сеть, до серии взаимосвязанных процессоров на различных системных уровнях. Аппаратные средства, программное обеспечение, включая программное обеспечение баз данных, а также коммуникационное оборудование – все должно быть оценено, и должна быть выбрана оптимальная конфигурация. Кроме того, должны быть определены принимаемые процедуры и требования к секретности данных и защите данных.

Используются различные методики для анализа и выполнения проектирования компьютерных систем структурированно и последовательно. Принимая во внимание темп, в котором изменяется технология, обычным является использование внешних консультантов для разработки рекомендаций по приобретению и установке новой техники, поскольку часто не хватает своих специальных знаний. И даже тогда есть опасность, что после того, как будут найдены решения относительно того, что нужно, и получено разрешение со стороны вышестоящих органов на вложение необходимых средств, ожидаемая техника уже устареет. Важно, чтобы при выполнении этих методик решения принимались без задержек.

Затраты на инвестирование в новую автоматизированную земельную информационную систему и, особенно, затраты на эксплуатацию системы не должны недооцениваться. Важно провести сравнение затрат и результатов, прежде чем приступать к компьютеризации. Комплексное использование данных (например, для целей налогообложения и планирования контроля за развитием, а также в качестве доказательства прав собственности) будет давать больше выгод. Техника должна

использоваться для получения оптимальной выгоды в результате ее применения в разных тематических работах и для решения широкого круга проблем. Именно поэтому географические информационные системы имеют значительный потенциал в качестве интегрирующей технологии, а также инструментов для картографирования.

С6. Доступ к данным

В существующих неавтоматизированных системах данные содержатся в аналоговой форме обычно в административных учреждениях, где есть какой-то доступ населения в рабочее время. Автоматизированная обработка данных создает ряд возможностей улучшить доступ к данным путем предоставления более удобного времени для ознакомления с реестрами и с помощью ряда способов для просмотра и загрузки информации, в том числе оказание услуг в течение 24 часов в день и семи дней в неделю.

Хотя доступ к большим массивам данных допускает разные формы оценки данных и технически возможен, органы сферы управления земельными ресурсами, как правило, ограничивают объем данных, который может быть загружен, в любое время на основании защиты права на неприкосновенность частной жизни и авторского права. Обеспечиваемые формы доступа должны быть ориентированы на существующие потребности пользователей. Это требование должно удовлетворяться с учетом вида информации, нужной пользователям, а также технических возможностей (например, передающей среды и сетей передачи данных).

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Словарь терминов включает слова, используемые в основном тексте, и дополнительные термины, используемых в управлении недвижимостью.

Абсолютный правовой титул (absolute title) – правовой титул, основанный на безусловном праве собственности и для которого ни у кого нет большего права на землю.

Аварийная копия (disaster copy) – копия реестра, хранящаяся в безопасном месте на случай, если основной реестр будет поврежден, например, при пожаре.

Амортизация (depreciation) – снижение стоимости объекта вследствие использования, физического износа и обветшания, воздействия времени или морального старения.

Анализ затрат (cost approach) – оценка недвижимости, основанная на расчете затрат.

Арендатор (lessee) – владелец земли на правах аренды.

Арендная плата (rent) – периодический платеж, который арендатор производит собственнику земли по договору аренды в качестве компенсации землевладельцу за предоставленное арендатору право использовать землю и получать доход от исключительного права владеть землей в течение оговоренного периода времени.

Арендованная земельная собственность (leasehold) – земля, находящаяся во владении по договору аренды, в соответствии с которым право исключительного владения землей предоставляется землевладельцем (арендодателем) съемщику (арендатору) за условленную денежную сумму на согласованный срок.

Арендодатель (lessor) – землевладелец.

Безусловное право собственности (абсолютное на владение) (fee simple (absolute in possession)) – полное право собственности на землю, абсолютное и безоговорочное, представляющее неограниченное бессрочное право собственника владеть землей, использовать ее и в течение своей жизни распоряжаться ею. После смерти собственника любой такой вещный интерес, образующий часть собственности, переходит к наследникам.

Владелец на правах аренды (tenant) – лицо, которому предоставлено право аренды, обычно в обмен на арендную плату. Он, как правило, соглашается выполнять определенные обязательства в связи с недвижимостью (например, содержать ее в хорошем состоянии, не допускать, чтобы участок стал источником загрязнения и т. д.).

Владение на правах аренды (tenancy) – аренда, обычно на короткий срок.

Владение на правах полной собственности (freehold) – свободное владение (отличное от владения на правах аренды), при котором собственник имеет бессрочно максимум прав, допустимых в рамках системы землевладения.

Владение, обремененное сервитутом (subservient tenement) – земля, на которую установлен сервитут в пользу другого владения.

Владение, основанное на утверждении правового титула вопреки притязанию другого лица (adverse possession) – владение землей, противоречащее правам настоящего собственника.

Внесение исправления (rectification) – юридический процесс, посредством которого могут быть исправлены ошибки, допущенные в реестре земель.

Встречное удовлетворение (consideration) – сумма, которая уплачивается покупателем за землю или право на землю.

Вторжение (encroachment) – несанкционированное появление на земле, которая принадлежит другому лицу.

Выгодоприобретающий собственник (beneficial owner) – лицо, имеющее право на выгоду от объекта недвижимости.

Гарантированный правовой титул (guaranteed title) – правовой титул, за который органы регистрации отвечают выплатой компенсации за любой ущерб, понесенный в результате ошибок, оказавшихся в правовом титуле.

Географическая информационная система, ГИС (geographic information system, GIS) – система для сбора, хранения, проверки, интегрирования, анализа и отображения данных о Земле, которые имеют пространственную привязку. Она обычно включает в себя базу пространственно привязанных данных и соответствующее программное обеспечение.

Геодезическая сеть (geodetic framework или geodetic network) – пространственная сеть точек, местоположение которых точно определено на поверхности Земли.

Гербовый сбор (stamp duty) – налог, взимаемый за передачу права на недвижимость.

Глобальные навигационные спутниковые системы (Global Navigation Satellite Systems, GNSS) – общий термин для систем определения местоположения на поверхности Земли путем измерения сигналов с искусственных спутников Земли.

Гражданское право (civil law) – правовые нормы, установленные государством относительно прав граждан. Известно также как римское право.

Граница (boundary) – либо физические объекты, отмечающие пределы объекта недвижимости, либо воображаемая линия или поверхность, отмечающая раздел между двумя законными имущественными интересами в недвижимости. Используется также для обозначения раздела между территориями с разным землепользованием, разными административными, юридическими, топографическими и другими характеристиками.

Данные (data) – необработанное собрание фактов.

Дарение (grant) – общее слово, обозначающее передачу прав на недвижимость, при котором права переходят от дарителя к получающему дар.

Дежурная кадастровая карта (cadastral index map) – карта, показывающая правовой статус всех земель на какой-либо территории, включая границы объектов недвижимости, административные границы, идентификаторы земельных участков, иногда площадь каждого участка, дорожный фонд и административные названия.

Дежурная регистрационная карта (registry index map) – карта, показывающая все земельные участки, которые зарегистрированы в пределах данной территории.

Демаркационная карта (demarcation map) – карта, составленная для отображения земельных участков в том состоянии, как они были определены в процессе юридического установления прав на землю.

Демаркация (demarcation) – разметка границ каждого земельного участка на местности.

Добросовестно (bona fide) – в гражданском праве и в общем праве: с честными намерениями.

Доверительный собственник (trustee) – лицо, которое владеет недвижимостью на началах доверительной собственности в интересах другого лица.

Договор (contract) – соглашение, могущее быть принудительно осуществленным по закону

Документ о передаче права (deed) – юридический документ, излагающий условия, на которых передается земля после того, как выполнены условия договора.

Документ о передаче права (transfer) – либо акт, которым правовой титул на недвижимость передается от одного лица другому, либо документ, используемый для передачи зарегистрированной земли получателю.

Документы о правовом титуле (title deeds) – документы, подтверждающие правовой титул какого-либо лица на землю.

Единица собственности (proprietary unit) – территория, являющаяся предметом одного права собственности, но, возможно, включающая отдельные единицы, которые не объединены в одну единицу в реестре.

Задаток (deposit) – частичная уплата покупной цены по договору купли-продажи, передаваемая покупателем агенту продавца в момент подписания договора купли-продажи. Задаток может быть утрачен, если договор не выполнен.

Закон об исковой давности (statute of limitations) – закон, ограничивающий период времени, в течение которого иск, например, о восстановлении прав на землю, может быть рассмотрен.

Залоговое обеспечение (collateral) – использование имущества в качестве гарантии возврата ссуды.

Зарегистрированный земельный участок (registered land) – земельный участок, в связи с которым в реестре земель зарегистрированы правовой титул, дающий на нее право.

Зарегистрированный собственник (registered proprietor) – лицо, занесенное в реестр земель в качестве обладателя зарегистрированного правового титула на землю.

Затраты (cost) – сумма, затраченная на производство, не для обмена на продукцию. Затраты могут быть фактическими или расчетными, прямыми (например, на заработную плату или материалы) или косвенными (например, затраты на административные нужды).

Земельная информационная система, ЗИС (land information system, LIS) – система для сбора, обработки, хранения и распространения информации о земле.

Земельная политика (land policy) – система для определения, как должна использоваться и охраняться земля, чтобы решить социальные и экономические задачи.

Земельная реформа (land reform) – различные процессы, связанные с изменением форм собственности на землю и землепользования в определенном районе.

Земельный реестр (land register) – государственный реестр, используемый для учета существования актов передачи прав или документов, подтверждающих права, тем самым защищая права на землю и способствуя передаче этих прав.

Земельный участок (land parcel) – часть поверхности с установленными границами, с одним правом собственности и однородными правами на недвижимость.

Землевладелец (landlord) – лицо, которое разрешает другому владеть землей на исключительных правах (для коммерческих целей, сельского хозяйства или проживания) на определенный период по договору аренды или найма обычно в обмен на получение арендной платы или прибыли.

Землевладение в силу обычая (customary tenure) – владение землей в соответствии с нормами обычного права.

Землеустройство (land management) – деятельность, связанная с управлением землей как ресурсом и с экологической, и с экономической точки зрения.

Земля (land) – поверхность Земли, вещества под ней, воздушное пространство над ней и все имущество, прочно связанное с землей.

Идентификатор участка (parcel identifier) – уникальная ссылка, которая обозначает участок в кадастре.

Имущество (property) – то, что может находиться в собственности или в форме недвижимого имущества или в форме личного имущества; материальное (например, земля) или нематериальное (например, репутация фирмы).

Интерес по праву справедливости (equitable interest) – право в недвижимости, которое не является частью вещно-правового интереса, основанного на общем праве, но которое признается и может быть принудительно осуществлено в соответствии с нормами права справедливости.

Информация (information) – данные, преобразованные в форму, удобную для пользователя.

Ипотека (hypothec) – обременение на недвижимости в виде гарантии финансового кредита, при котором недвижимость остается в собственности лица, получившего кредит.

Ипотечный залог (mortgage) – передача права на объект недвижимости должником (называемым залогодателем – *mortgagor*) кредитору (называемому залогодержателем – *mortgagee*) в качестве обеспечения финансового кредита при условии, что недвижимость будет возвращена, когда кредит будет погашен к определенной дате. В некоторых правовых системах существует положение о том, что залогодержатель имеет право продать объект недвижимости, в случае если проценты не выплачиваются вовремя и кредит не погашен к определенной дате в соответствии с установленными условиями.

Использование земли (land use) – способ, которым земля используется, включая характер растительность на ее поверхности.

Кадастр (cadastre) – тип земельной информационной системы, который учитывает земельные участки в качестве части государственной системы управления

земельными ресурсами, регулирования передачи собственности на недвижимость или регистрации земель. Этот термин включает:

- *Юридический кадастр (juridical cadastre)* – реестр прав собственности на участки земли.
- *Фискальный кадастр (fiscal cadastre)* – реестр объектов недвижимости, учитывающий их стоимость.
- *Кадастр землепользований (land-use cadastre)* – реестр видов использования земель.
- *Многоцелевой кадастр (multipurpose cadastre)* – реестр, включающий много атрибутов земельных участков.

Кадастровая карта (cadastral map) – официальная карта, отражающая границы земельных участков. Кадастровые карты могут показывать также виды использования земель, такие как здания, и может быть в цифровой форме в виде базы данных.

Кадастровая съемка (cadastral surveying) – съемка и картографирование границ земельных участков.

Капитализация дохода (income capitalization) – оценка недвижимости на основе поступления доходов от нее.

Кондоминиум (condominium) – совместная собственность на недвижимость, особенно в многоквартирном доме.

Консолидация земель (land consolidation) – процесс, посредством которого небольшие участки или земельные доли обмениваются на один или несколько более крупных участков, которые примерно эквивалентны по стоимости первоначальному владению, тем самым создавая хозяйства с более экономичными и рациональными размерами, формой и местоположением.

Личное имущество (personal property) – все имущество, которое не является недвижимым имуществом, включая движимое имущество, товары, движимость, соединенную с недвижимостью, и встроенную мебель, которые не формируют какую-либо часть земли, а также права аренды.

Лишение права аренды (forfeiture) – действия собственника недвижимости, направленные на возвращение себе сданного в аренду имущества, если арендатор нарушил условия, содержащиеся в договоре аренды.

Лишение права выкупа заложенного имущества (foreclosure) – процессуальные действия, направленные на аннулирование всех прав, правового титула и других интересов должника по ипотечному залогу в недвижимости, с тем, чтобы залогодержатель мог продать объект недвижимости и тем самым погасить залог, по которому эта недвижимость является обеспечением.

Массовая оценка (mass appraisal) – процесс оценки стоимости группы единиц недвижимости на определенную дату с использованием стандартных методов.

Мутация (mutation) – дробление земельных участков на меньшие площади, например, в результате наследования или в коммерческих целях.

Налоговая оценка (assessment) – определение размера налога на недвижимость на основе ее относительной рыночной стоимости.

- Налоговая стоимость (fiscal value)* – стоимость недвижимого имущества, используемая для целей налогообложения.
- Наложение ареста на недвижимость (seizure)* – законодательно установленный процесс завладения недвижимостью с целью ее отчуждения и применения ее процедур для погашения кредита.
- Недвижимое имущество, недвижимость (real property)* – земля и все имущество, прочно связанное с землей, включая здания, квартиры и другие сооружения, а также природные объекты, такие как деревья.
- Неофициальная передача прав на недвижимость (private conveyancing)* – передача прав на землю без государственного учета передачи права.
- Нефиксированная граница (general boundary)* – граница, для которых точная линия на местности не определена.
- Облигация (debenture)* – особый тип займа, используемый компаниями.
- Обременение (encumbrance)* – право, в том числе вещное, на землю, которая принадлежит какому-либо иному лицу, а не тому, кто извлекает выгоду от права, которое является обременением земли. Обременение не препятствует передаче правового титула собственником земли, но может снизить ее стоимость.
- Обременение в связи с финансовыми обязательствами (charge)* – доля в вещно-правовом титуле, например, в случае владения ею в качестве гарантии долга.
- Общее право (common law)* – неписанные нормы права, основанные первоначально на общих обычаях и прецедентах, но в настоящее время применяемые судами.
- Объект совместного владения (commonhold)* – участок земли или часть сооружения, доли которых принадлежат нескольким единицам недвижимости.
- Обычное право (customary law)* – неписанные нормы права, установленное в процессе длительного использования.
- Обязательство по договору (covenant)* – содержащееся в документе соглашение, прямо выраженное либо подразумеваемое, которое создает обязательство между сторонами. *Лицо, принимающее на себя обязательство (covenantor)*, передает права лицу, по отношению к которому принимается обязательство (*covenantee*) и которое получает выгоду.
- Ограничительное условие (restrictive covenant)* – соглашение, в соответствии с которым один собственник земли в пользу другого дает согласие ограничить некоторые способы, которыми может использоваться земля.
- Описание границ (metes and bounds)* – описание объекта недвижимости путем определения дирекционных углов и длины пограничных линий (*metes*) с названиями соседних участков (*bounds*).
- Ортофотокарта (orthophotomap)* – фотокарта, составленная из ортофотоснимков.
- Ортофотоснимок (orthophotograph)* – комбинированный аэрофотоснимок, с которого устранены искажения за счет смещения по высоте и углу съемки, чтобы был единый масштаб, как на топографической карте.

Основание правового титула (root of title) – документ, отражающий все право в недвижимости в силу закона и права справедливости и который дает определенность при любых решениях юридического характера.

Основная единица недвижимого имущества, ОЕИИ (basic property unit, BPU) – территория, о которой в реестре сделана запись как об одной однородной единице.

Отрицательная маржа (negative equity) – результат, получающийся, когда стоимость объекта недвижимости падает ниже суммы, которая выдана в виде ипотечного кредита.

Отчуждение (alienation) – право собственника распорядиться правами на землю или недвижимость. В частности, земля может быть отчуждена от государства и передана частным лицам.

Оценка – (valuation) определение стоимости недвижимости; *(appraisal)* расчет рыночной стоимости недвижимости.

Оценочная ведомость (valuation role) – список с перечислением стоимости объектов недвижимости и тех, кто обязан платить налоги на недвижимость.

Оценщик (appraiser) – лицо, производящее расчет стоимости недвижимого имущества.

Первичная регистрация (first registration) – оформление путем записи в реестре заявления, поданного лицом, получившим право быть зарегистрированным как собственник незарегистрированной недвижимости.

Передача права (conveyance) – способ, посредством которого права на землю передаются от одного собственника другому. Такими правами могут быть полное право собственности или залог, обременение по финансовым обязательствам, право аренды и т. д.

Передача права на землю (land transfer) – процесс перенесения права на землю от одного лица другому.

Перераспределение земель (land reallocation) – процесс, при котором права на землю приобретаются государством и затем перераспределяются другим собственникам.

План правового титула (title plan) – план, специально составленный для показа границ земельных участков.

Погашение (discharge) – акт снятия залогового или другого обременения.

Пользование (occupation) – физическое обладание землей.

Портфель собственности (portfolio of ownership) – группа основных единиц недвижимости, которая приобретена в качестве инвестиций.

Право в недвижимости (interest in land) – общий термин, обозначающий права в связи с землей, ее использованием, сдачей в аренду и (или) доход, получаемый от земли или ее использования, а также право на все или часть средств, полученных от продажи вещных прав на землю.

Право государства на принудительное отчуждение частной собственности (eminent domain) – право государства забрать частную недвижимость для государственных нужд с выплатой справедливой компенсации собственнику недвижимости. В гражданском праве оно не используется. Этот принцип называется экспроприацией

и может быть применен только тогда, когда это обосновано государственными интересами.

Право собственности (ownership) – самое обширное право, которое лицо может иметь по отношению к вещи. Полное право собственности включает исключительное право пользования и распоряжения вещью.

Право справедливости (equity) – система норм, основанных на принципах справедливости и которые формулируются и применяются судами в дополнение к нормам Закона.

Право удержания (lien) – право, осуществляемое по отношению к имуществу другого лица, удерживать это имущество в качестве гарантии исполнения обязательства.

Правовой титул (title) – доказательство права какого-либо лица на недвижимость.

Правовой титул на землю (land title) – доказательство прав на землю, которыми обладает какое-либо лицо.

Правопередача (assignment) – передача прав на недвижимость от одного лица другому, например, по договору аренды или закладной. В гражданском праве это известно также как цессия.

Предупреждения или предостережение (caution or caveat) – запись в реестрах или в учетных материалах судов, запрещающая определенные действия без уведомления лица, зарегистрировавшего предостережение или поручение.

Преимущественное право на покупку (pre-emption) – право кого-либо на то, чтобы ему предложили объект недвижимости, если собственник решает его продать, но что не налагает какого-либо обязательства купить его.

Преобладающий интерес (overriding interest) – признаваемое вещное право в недвижимости, имеющее юридическую силу, даже если не вносится в реестры земель.

Преобразование в цифровую форму (digitizing) – процесс преобразования аналоговых данных, таких как графические карты, в цифровую форму.

Пространственная привязка (spatial referencing) – связь объекта с его абсолютным или относительным местонахождением.

Раздел (subdivision) – процесс деления земельного участка на более мелкие участки.

Расчетная арендная плата (rental value) – стоимость объекта недвижимости с точки зрения арендной платы, которая может быть получена за эту недвижимость.

Регистратор прав на землю (land registrar) – должностное лицо, отвечающее за ведение реестра земель в учреждении регистрации земель, которому законом предписано быть беспристрастным и свободным от каких-либо конфликтов интересов.

Регистрация документов (registration of deeds) – система, в которой ведется реестр документов, связанных с передачей прав на землю.

Регистрация земель (land registration) – процесс учета прав на землю либо в форме регистрации документов, либо через регистрацию правового титула на землю с тем, чтобы любое лицо, приобретающее недвижимость добросовестно могло доверять информации, предоставляемой учреждением регистрации.

Регистрация правового титула (registration of title) – система, в которой ведется реестр прав собственности на землю на основе земельного участка, а не собственника или документов о передаче прав.

Реестровая единица (register unit) – основная единица недвижимости, зарегистрированная в реестре земель под одним правовым титулом или по соответствующему документу.

Реституция (restitution) – восстановление прежних прав на землю, предусматривающее реприватизацию земли и недвижимости, или создание новых имущественных прав на землю, которая ранее была изъята государством.

Рынок (market) – совокупность соглашений, в которые покупатели и продавцы вступают вместе посредством ценового механизма.

Рыночная стоимость (market value) – наиболее вероятная цена продажи объекта недвижимого имущества в денежном выражении в условиях конкурентного и открытого рынка.

Свидетельство о праве собственности на землю (land certificate) – свидетельство, выдаваемое органом регистрации земель зарегистрированному собственнику земельного участка, содержащее сведения о соответствующем участке земли и любых обременениях, которые считаются влияющими на этот участок. Оно обеспечивает основное свидетельство законного правового титула на землю, который зарегистрирован.

Сервитут (easement, servitude) – право, которым пользуется один собственник земли (в пользу которого существует сервитут) в праве другого (обремененного сервитутом), например, право доступа или право прокладки водопровода или линии электропередачи. Это право считается существующим для самого земельного участка, в пользу которого оно дано, и, соответственно, не может быть аннулировано в случае изменения права собственности.

Система глобального позиционирования (Global Positioning System, GPS) – американская GNSS-система.

Систематическое юридическое установление (systematic adjudication) – определение прав на землю на регулярной и систематической основе, например, одновременно в пределах одной территории.

Системы спутникового позиционирования (satellite positioning systems) – определение местоположения на поверхности Земли с помощью измерения сигналов с искусственных спутников Земли.

Слияние (amalgamation) – объединение двух или более основных единиц недвижимости в одну единицу в реестрах.

Собственность (estate) – в юридическом смысле, право в недвижимости. Термин используется также для обозначения физического участка земли или объекта недвижимости, с которым это право связано.

Совместная собственность (co-ownership) – форма собственности, при которой два лица или более владеют на правах собственности одним объектом недвижимости.

- Сопоставление продаж (sales comparison)* – оценка недвижимости, основанная на расчете цены схожих объектов недвижимости.
- Спорадическое юридическое установление прав собственности (sporadic adjudication)* – установление прав на землю то здесь, то там или время от времени.
- Справка о правовом титуле (abstract of title)* – краткое изложение документов и фактов, доказывающих право собственности на участок земли или объект недвижимости.
- Стоимость (value)* – либо рыночная стоимость (уплаченная продажная цена); расчетная арендная плата (сумма, которую можно получить при сдаче в аренду); либо потребительская стоимость (потенциал земли, например, для сельского хозяйства): либо инвестиционная стоимость (какой доход она должна принести); либо оценочная стоимость (официальная стоимость для целей налогообложения).
- Стоимость земли (land value)* – ценность объекта недвижимости, определяемая различными способами, которые имеют результатом разные расчетные оценки стоимости.
- Страта-титул (strata title)* – правовой титул на недвижимость, которая необязательно делится горизонтально, например, в высотных домах или для прав на разработку недр.
- Субаренда (sublease)* – договор аренды, по которому арендодателем является арендатор по более раннему договору аренды той же недвижимости.
- Топография (topography)* – физические элементы поверхности Земли.
- Узуфрукт (usufruct)* – ограниченное право, по которому какое-либо лицо может использовать недвижимость, которая принадлежит другому лицу, и извлекать из этого выгоду.
- Управление земельными ресурсами (land administration)* – процессы определения, регистрации и распространения информации о праве собственности на землю, ее стоимости и использовании при реализации политики рационального использования земельных ресурсов.
- Управление информацией о земле (land information management)* – процесс управления информацией о земле.
- Управление собственностью по доверенности (trust)* – в общем праве: порядок, при котором законным правовым титулом на недвижимость владеет одно лицо от имени и в интересах другого лица.
- Условный правовой титул (provisional title)* – зарегистрированный правовой титул, который со временем должен стать абсолютным при условии, что в течение установленного периода времени не будет зарегистрировано никаких возражений.
- Утверждение права на основании приобретательной давности (prescription)* – получение права по истечении установленной давности.
- Участок (lot, parcel)* – см.: *земельный участок*.
- Фиксированная граница (fixed boundary)* – юридические границы объекты недвижимости, в случае если точная линия согласована и зарегистрирована.
- Форма собственности (tenure)* – способ обладания правами на землю.

Форма собственности на землю (land tenure) – форма обладания правами на землю.

Фотограмметрия (photogrammetry) – наука и искусство делать точные измерения по аэрофотоснимкам.

Фрагментация (fragmentation) – деление земли на участки, слишком мелкие для рационального использования, как правило, в результате наследования. Этот процесс может привести к множественности участков у одного собственника или множественности собственников на одном участке.

Цена (price) – сумма, которую действительно дают за имущество при совершении сделки на открытом рынке.

Цикл переоценки (revaluation cycle) – период времени между проведением массовой оценки.

Цифровое картографирование (digital mapping), известное также как *автоматизированная картография (automated cartography)*, или *computer-assisted cartography* – процесс получения (сбора), преобразования и представления пространственных данных, содержащихся в цифровой форме.

Часть участка (plot) – земельная площадь, опознаваемая на карте.

Экспроприация (expropriation) – принудительное лишение собственника имущества в обмен на компенсацию.

Юридическое установление права (adjudication) – процесс, посредством которого официально определяется право собственности и другие права на землю.

ЛИТЕРАТУРА

Дополнительную информацию об управлении земельными ресурсами и управлении данными о земле можно найти в следующих материалах:

AusIndustry (1995). *Benchmarking Self Help Manual – Your Organization's Guide to Achieving Best Practice*. AusIndustry-Best Practice Program, second edition 1995, Australian Government Publishing Service, Canberra, ISBN 0-644-43110-5.

EULIS : see <http://www.eulis.org/>

European Parliament. *Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures*. Official Journal L 013 , 19/01/2000 p. 0012 – 0020

European Parliament. *The directive 2003/98 EC of the European Parliament and the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information*. Official Journal of the European Union, 31.12.2003, L 345/90 – L 345/96

European Parliament. *Directive of the European Parliament and of the Council establishing an infrastructure for spatial information in the Community (INSPIRE)*. {SEC(2004) 980}

FIG Publications No. 5. *Surveyor' s contribution to land management*. FIG Bureau, Finland, 1991.

FIG Publication. *Statement on the cadastre*. FIG Bureau, Australia, 1995.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Computer applications to the cadastre and land registration in the Near East*, Rome, 1993.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Cadastral surveys and records of rights in land*. Rome, 1995.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. *The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe*. Rome, 2003.

INSPIRE: for details of the proposal, see <http://inspire.jrc.it/>

INSPIRE. *Spatial Data Infrastructures in Europe; State of Play 2003*. Available from <http://inspire.jrc.it/>

International Association of Assessing Officers (IAAO). *Glossary for property appraisal and assessment*, Chicago 1997

International Association of Assessing Officers (IAAO). *Standard on mass appraisal of real property*. Chicago, 2002

International Valuation Standards Committee. *International Valuation Standards 2003*

United Nations Centre for Human Settlements. *Guidelines for the improvement of land-registration and land-information systems in developing countries*. Nairobi, 1990.

United Nations Economic Commission for Europe. *Guide on the adaptation of real property laws in the countries of central and eastern Europe including questions of ownership, valuation, security, restitution, property management and brokerage*. Geneva, 1995 (TRADE/WP.5/R.13).

United Nations Economic Commission for Europe. *Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition* . Geneva, 1996.

United Nations Economic Commission for Europe. *Principles for the Use of Public Private Partnerships (PPP) within Land Administration in the ECE Member Countries*. Geneva, in press.

United Nations Economic Commission for Europe. *Guidelines on Real Property Identifiers*. Geneva, in press.

- United Nations Economic Commission for Europe. *Land Administration Review – Armenia*. Geneva 2001
- United Nations Economic Commission for Europe. *Land Administration Review – Georgia*. Geneva 2001
- United Nations Economic Commission for Europe. *Land Administration Review – Lithuania*. Geneva, 2004
- United Nations Economic Commission for Europe. *Land Administration Review – Russian Federation*. Geneva 2003
- United Nations Economic Commission for Europe. *Social and Economic Benefits of Good Land Administration*. Geneva 2005