



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

HBP/WP.7/2005/5
10 May 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Рабочая группа по управлению земельными ресурсами

Четвертая сессия

(Женева, 21-22 ноября 2005 года)

**РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО МЕТОДАМ УПРАВЛЕНИЯ НЕДВИЖИМОСТЬЮ
В ХОДЕ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

Доклад, подготовленный секретариатом в сотрудничестве с делегацией Литвы

Введение

1. Рабочее совещание по методам управления недвижимостью в ходе развития информационного общества состоялось в Вильнюсе (Литва) 23-24 сентября 2004 года. Оно было организовано государственным предприятием "Центр регистров" при поддержке министерства юстиции и в сотрудничестве с Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН).
2. В работе совещания приняли участие представители следующих стран: Австрия, Армения, Беларусь, бывшая югославская Республика Македония, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Латвия, Литва, Нидерланды, Норвегия, Польша, Республика Молдова, Российская Федерация, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония.

3. Также в рабочем совещании приняли участие представители секретариата ЕЭК ООН, Агентства Соединенных Штатов по международному развитию (ЮСАИД) и "Евроджеографик".
4. Государственный секретарь министерства юстиции г-н П. КОВЕРОВАС открыл рабочее совещание и приветствовал его участников. Он сообщил, что для регулирования правовых аспектов развития информационного общества был разработан ряд стратегических документов, таких, как национальная долгосрочная стратегия развития, концепция электронного управления и национальная концепция создания национальной информационной инфраструктуры. В этом году Литва стала членом Европейского союза (ЕС). Она приложила особые усилия для гармонизации своих правовых актов с актами ЕС, создав благоприятные условия для социального и экономического прогресса, организовав рынок недвижимости и кредита с конкурентоспособными условиями, и способствуя доступу к технологической и цифровой среде Европы. Что касается проведенного ЕЭК ООН в Литве обзора управления недвижимой собственностью, то он выразил надежду, что оценки, рекомендации и предложения будут способствовать улучшению системы управления недвижимостью в стране, создадут более благоприятные условия для развития рынка недвижимости и кредита, улучшат услуги, предоставляемые населению в стране и за границей.
5. Г-н Б. КБЕЛЬСОН, Председатель Рабочей группы по управлению земельными ресурсами ЕЭК ООН, сообщил о проводившейся ею в последнее время деятельности. Он подчеркнул важность управления недвижимостью в развитии информационного общества. Быстро изменяющаяся среда оказывает на всех давление, связанное с необходимостью решения новых проблем, порождаемых информационной технологией (ИТ), электронным обществом и глобализацией. Государственное управление "Центр регистров" может продемонстрировать много интересного участникам рабочего совещания в области развития ИТ, определения задач и создания организационных структур. Недавно проведенный обзор управления земельными ресурсами в Литве также будет представлен в ходе рабочего совещания.
6. Г-н Г. ВИНОГРАДОВ из секретариата ЕЭК ООН упомянул Всемирную встречу на высшем уровне по вопросам информационного общества (Женева, декабрь 2003 года), принявшую Декларацию принципов и План действий. Партнерство в этой области, в частности между развитыми странами и странами с переходной экономикой, является критически важным для усиления наращивания потенциала и глобального участия в информационном обществе. Данное рабочее совещание является важным событием в процессе формирования взгляда на роль и значимость управления земельными ресурсами в развитии информационного общества. Опыт Литвы представляется интересным опытом

в этом отношении. Он поблагодарил принимающие власти за теплое гостеприимство по отношению к участникам совещания и предоставленные для работы первоклассные условия.

7. Прошло обсуждение следующих тем:

Тема I: Государственные регистры: интеграция и электронное обслуживание

Председатель: г-н П. ВАН ДЕР МОЛЕН (Нидерланды); руководитель обсуждения: г-н Т. БЕРДСОЛЛ (Соединенное Королевство).

Доклады:

"Достоверные регистры и благое правление" - г-н П. ВАН ДЕР МОЛЕН и г-н К. ВЕЛТЕР (Нидерланды);

"Обзор разработки и предоставления информации и услуг по регистрации в регистрах Шотландии" - г-жа А. РОБЕРТСОН (Соединенное Королевство);

"Кадастровые информационные системы - важная часть развития электронного управления в Словении" - г-н А. КУПИЧ и г-н У. МЛАДЕНОВИЧ (Словения);

"Информация, интеграция и электронные услуги в области недвижимости - шведский опыт" - г-н Х-Е. ВИБЕРГ (Швеция); и

"Комплексная система государственных регистров в Литве" - г-н А. АНДРИЯУСКАС (Литва).

Тема II: Информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) в области управления недвижимой собственностью

Председатель: г-н Й. РАТИА (Финляндия); руководитель обсуждения: г-н А. ОВЕРЧУК (Российская Федерация).

Доклады:

"Воздействие электронной технологии на кадастровые и регистрационные организации" - г-н А. КВИТОВСКИЙ (Нидерланды);

"Совершенствование перспективного мышления и подготовка стратегий" - г-н Дж. АТКЕЙ и г-н Т. БЕРДСОЛЛ (Соединенное Королевство);

"Данные о недвижимости как часть электронного управления в федеративном государстве - пример Германии" - г-н Х. БРУГГЕМАНН (Германия);

"Создание кадастра недвижимой собственности в Российской Федерации" - г-н А. ОВЕРЧУК;

"Обновление систем регистрации земли в Норвегии" - г-н Т. ИНГЕБРИГТСЕН (Норвегия); и

"Развитие земельной информационной системы в Латвии" - г-н А. РАУСИС (Латвия).

Тема III: Обзор управления недвижимостью в Литве

Председатель: г-н Б. КЬЕЛЬССОН (Швеция); руководитель обсуждения: г-н П. КРЕУЗЕР (Германия).

Доклады членов международной группы экспертов по обзору:

"Обзор управления недвижимостью в Литве: информационное общество, государственные регистры и рынок собственности" - г-н Б. КЬЕЛЬССОН;

"Обзор управления недвижимостью в Литве: регистр и кадастр недвижимости" - г-н П. ВАН ДЕР МОЛЕН;

"Обзор управления недвижимостью в Литве: международное сотрудничество" - г-н П. КРЕУЗЕР; и

"Обзор управления недвижимостью в Литве: земельная реформа и развитие земельных ресурсов" - г-н Р. МЕРТЕН (Германия).

I. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ОБСУЖДЕНИЯ

A. Государственные регистры: интеграция и электронные услуги

8. Главной идеей, лежащей в основе инфраструктур данных, является то, что они обеспечивают простой доступ ко многим базам данных для населения, нуждающегося в

них для собственных процессов принятия решений. Хотя инфраструктуры данных имеют значительный компонент информационной технологии, их главным достоянием являются их данные. В течение прошлого десятилетия сформировалось понимание того, что развитие инфраструктур данных обеспечивает не только простой доступ к базам данных, но также и предоставляет хорошие возможности для переосмысления роли предоставления информации для функционирования структур управления. В некоторых странах ЕЭК ООН в середине 1990-х годов произошел сдвиг от изолированных информационных систем к концепции инфраструктуры данных, вызванный:

- модернизацией системы предоставления услуг правительством, которая, в сравнении с нововведениями, внедряемыми бизнес-сообществом, проходила весьма медленно и, естественно, не повсеместно;
- неспособностью правительственных учреждений эффективно сотрудничать в преодолении таких растущих проблем, как мошенничество, мелкие правонарушения, организованная преступность;
- частыми препирательствами между государственными учреждениями в ходе обсуждения вопросов политики, касающихся того, в какой степени данные являются полными, правильными и современными.

9. Многие задачи правительства включают сбор, обработку и распространение информации (о физических лицах, юридических лицах, транспортных средствах, праве собственности, арендной плате, договорах аренды, землепользовании, жилищном строительстве и т.д.) в качестве части процесса принятия решений. Правительственные органы осуществляют свою деятельность в своих собственных целях, и во многих случаях это порождает дублирование усилий. Данные о физических лицах собираются муниципалитетами, например для своей социальной политики, политики в области занятости, планирования землепользования, контроля за землепользованием, социального жилья, местных налогов и регулирования земельного рынка. Региональные отделы собирают те же данные, например для общего пространственного планирования, природоохранной политики и управления водными ресурсами. Центральные правительственные органы занимаются аналогичной деятельностью для национального налогообложения, создания транспортной инфраструктуры, проведения переписей, консолидации земель, проведения земельной реформы и т.д. Фактически происходит постоянный процесс дублирования усилий, которые обходятся дорого для правительств, с одной стороны, а с другой - налагают финансовое и административное бремя на граждан.

10. Решением, позволяющим осуществлять борьбу с негативными последствиями многократного сбора, хранения и распространения данных, является обмен данных. Это означает, что правительственные органы на всех уровнях используют данные, собранные одной организацией, и что они не тратят деньги на самостоятельный сбор таких же данных. Фактически это является главной задачей концепции инфраструктур данных. В отношении пространственного компонента данных эта концепция характеризуется как "геопространственная инфраструктура данных", которая охватывает объединенные в сети пространственные базы данных и механизмы обработки данных, комплекс институциональных, организационных, технологических, людских и экономических ресурсов, которые взаимодействуют друг с другом и подкрепляют механизмы проектирования, осуществления и поддержки, облегчая обмен возможностями по доступу и ответственное использование геопространственных данных за приемлемую цену для конкретного применения или предприятия.

В. Информационная и коммуникационная технология (ИКТ)
в управлении недвижимостью

11. Развитие информационного общества и экономики знаний охватывает многие различные процессы, происходящие в государствах - членах ЕЭК ООН и с их гражданами. Поскольку знания играют все возрастающую важную роль в экономическом развитии современного мира, человеческие навыки становятся все более важным фактором производства. Задачей для стран ЕЭК ООН, и в частности для стран переходного периода, является разработка новых механизмов, стимулирующих рост и диверсификацию экономической деятельности. Ключом к повышению конкурентоспособности является систематическая выработка, использование и передача знаний внутри общества, причем не только в секторах высоких технологий, но также и во всех других областях и не только среди образованной элиты, но и среди населения в целом. Службы кадастров и регистрации земель во все большей степени основывают свою работу на цифровых данных, а соответствующая информация во все большей степени предоставляется электронными средствами.

12. Электронное управление представляет собой трансформацию внутренних и внешних связей государственного сектора посредством основанных на Интернете операций, а информационные и коммуникационные технологии оптимизируют предоставление государственных услуг, непрерывность участия и внутренние управленческие процессы. Обычно инфраструктура уже существует, однако организации пока еще не готовы к ее использованию. ИКТ представляют собой не только дополнительное оперативное средство, но они также требуют изменения философии в сфере бизнеса. Поэтому представляется затруднительным его внедрение в краткосрочной перспективе.

13. Пользователи полагают, что электронное управление становится более полезным по мере его продвижения от предоставления базовой информации к онлайн-операциям и затем к более сложным межучрежденческим операциям и интеграции данных. В целях повышения соотношения затрат-выгод электронное управление все в большей степени нуждается в совершенствовании продукта и обслуживания. Люди испытывают ожидания в отношении взаимодействия с правительством таким образом, чтобы границы учреждений становились транспарентными и интегрированными, причем межучрежденческие данные становились бы все более доступными. Они также ожидают защиты своей индивидуальной информации и безопасности.

14. Выгоды от использования ИКТ и электронного управления могут быть подытожены следующим образом:

- повышение эффективности участвующих организаций;
- снижение издержек;
- лучшее обслуживание потребителей;
- более быстрое функционирование;
- возможности для предотвращения дублирования данных;
- повышение уровня стандартизации в рамках участвующих организаций; и
- новые продукты и услуги.

С. Обзор управления недвижимостью в Литве

15. В 2003 году делегация Литвы выразила свою заинтересованность в проведении обзора управления земельными ресурсами. После направления официального запроса правительству Литвы секретариат ЕЭК ООН в консультации с Президиумом Рабочей группы учредил группу международных экспертов в следующем составе: г-н Мартти Хаутала (Финляндия); г-н Поль ван дер Молен (Нидерланды); г-н Петер Креузер и г-н Ральф Мертен (Германия); г-н Бенгт Кьелсон (Швеция); г-жа Доротея Мюллер (Соединенное Королевство); и г-н Геннадий Виноградов (секретариат ЕЭК ООН).

16. Их миссия была подготовлена литовскими органами управления земельными ресурсами в консультации с секретариатом ЕЭК ООН. Она проходила с 28 февраля по 6 марта 2004 года. В ходе миссии международные эксперты провели совещания в канцелярии премьер-министра Литвы, сейме (парламент), министерстве юстиции, министерстве финансов, министерстве сельского хозяйства, министерстве охраны окружающей среды, Комитете по развитию информационного общества, отделении Всемирного банка, Нотариальной палате, Центральном ипотечном управлении, банках и

частных компаниях. Широкие обсуждения прошли с персоналом Центрального отделения государственного предприятия "Центр регистров".

II. ВЫВОДЫ

A. Государственные регистры: интеграция и электронные услуги

17. Многие страны пытаются воспользоваться возможностями, предоставляемыми инфраструктурами данных путем осуществления политики обмена данными и интеграции данных в отношении имеющихся у правительства данных таким образом, чтобы это приводило к:

- уменьшению административного бремени;
- лучшему предоставлению услуг правительством;
- повышению эффективности;
- большей транспарентности;
- предоставлению услуг в соответствии с ожиданиями общественности;
- лучшему анализу и осуществлению политики;
- функционированию правительства на основе законности.

18. Однако существует необходимость в:

- исправлении и гармонизации правовой структуры, регулирующей государственные регистры, их интеграции и предоставлении электронных услуг;
- сотрудничестве и координации по политике в отношении инфраструктуры и способности к взаимодействию, интеграции данных и обмену данными в повседневной практике;
- общей стратегии, современной политике ИТ и эффективных рабочих процессах;
- в том, чтобы электронные услуги становились нормой;
- комплексной информации, требующейся потребителям;
- затратоэффективных информационных структурах с эффективной ценовой политикой;

- партнерстве государственного и частного секторов (ПГЧ);
- совершенствовании организационной сферы;
- участии в усилиях по разработке общей и всеобъемлющей политики, относящейся к системе основных регистров, позволяющей без проблем обеспечивать доступ, предоставление и обмен распространяемыми данными;
- проведении на постоянной основе организационного обзора в целях приспособления организаций к решению стоящих перед ними проблем.

В. Информационная и коммуникационная технология (ИКТ) в управлении недвижимой собственностью

19. Было отмечено, что:

- успех электронного управления зависит от политической поддержки, развития ИКТ и знаний, удовлетворения нужд и требований потребителя;
- учреждения, занимающиеся управлением земельными ресурсами, которые используют информационные и коммуникационные технологии для предоставления новых услуг и реорганизуют свои методы работы, получают более высокий рейтинг у населения и бизнес-сообщества;
- эффективное использование ИКТ повышает производительность, способствует повышению эффективности услуг, предоставляемых потребителям, улучшает условия работы персонала и снижает издержки;
- практическими результатами для общественности и бизнеса является меньшее количество посещений учреждений и других организаций, что делает обслуживание более быстрым, дешевым, доступным и эффективным.

20. Учреждение может обеспечить успешное осуществление электронного управления программами, когда:

- обеспечивается поддержка на исполнительном уровне;
- его персонал привержен концепции электронного управления;

- понимание задач поддерживается наличием онлайн-программ для населения;
- вопросы законодательства и удостоверения решаются в целях повышения числа сделок с недвижимой собственностью;
- построены модели для эффективного межучрежденческого сотрудничества.

21. Однако существует необходимость в:

- последовательных методах оценки ценности и подходах, отвечающих общенациональным потребностям;
- методах для оценки значимости учреждения и прибыли на инвестиции;
- общенациональной архитектуре электронного обслуживания;
- межучрежденческом сотрудничестве;
- моделях финансирования, удовлетворяющих как клиентов, так и конечных пользователей;
- разработке национальных стратегий и планов действий в области электронного управления и хорошей координации в ходе осуществления;
- изменении конструкции ИКТ для удовлетворения нужд потребителей.

С. Обзор управления недвижимостью в Литве

22. Литва применяет современный подход к разработке своей системы управления недвижимостью (земельными ресурсами). Эта система успешно разрабатывалась шаг за шагом в соответствии с Руководящими принципами управления земельными ресурсами ЕЭК ООН.

23. Регистрация прав на недвижимость в Литве весьма отличается от преобладающей в других странах практики: ипотечные права регистрируются отдельно от других прав на недвижимость.

24. Были созданы новая правовая и институциональная инфраструктура и бизнес-среда. Эти изменения создали новые возможности для Литвы и оказали серьезное воздействие на ее экономику, общество и общественную жизнь.
25. На правительственном уровне существует четкое понимание процесса развития ИТ и концепции "единого окна", т.е. комплексного обслуживания. Не существует международных стандартов и спецификаций данных при обмене данными в цифровой географической информационной системе (ГИС), что сдерживает эффективное использование и предоставление данных.
26. Данные для кадастра и регистра недвижимой собственности собираются в центральной базе данных, которая содержит информацию о более чем 5 млн. объектов недвижимости и соответствующих правах. Информация из центрального банка данных доступна для внутренних потребителей и международных пользователей. Система основана на восполнении издержек, что помогает привлекать поступления для совершенствования ее продуктов и услуг в качестве реакции на нужды потребителей.
27. Следует отметить, что регистрация сделок не является обязательной, и таким образом регистр не отражает реальной ситуации.
28. Достигнут прогресс в области геодезии и составлении карт. Кадастровая карта основана на данных обзорах земельных участков, и при ее составлении применялись новые географические информационные (ГИ) технологии.
29. Существующее положение, при котором для налогообложения используются нормативные ценностные значения, не является устойчивой. Большинство экспертов соглашаются в том, что необходимо переходить на налогообложение недвижимости на основе рыночных цен и компьютеризованной массовой оценки для установления облагаемой налогом стоимости.
30. Ожидается, что после завершения процесса реституции около 500 000 га сельскохозяйственных земель останутся в государственной собственности. Реституция привела к фрагментации земель. Консолидация земель может быть использована для создания конкурентоспособных ферм и содействия охране окружающей среды.
31. Медленный прогресс в территориально-пространственном планировании в уездах и муниципалитетах означает, что важные решения в области землепользования (продажа, сдача в аренду, застройка) и будущее территориальное развитие могут производиться без проведения необходимого обзора, без участия всех заинтересованных органов и

общественности. Это может привести к возникновению неустойчивого характера развития и землепользования.

32. Литовские органы управления земельными ресурсами успешно использовали донорскую помощь с самого начала переходного периода. Следует сосредоточиться на оказании дальнейшего содействия эффективному использованию структурных фондов ЕС в отношении приоритетов, указанных в едином программном документе.

33. Основными выводами являются следующие:

- следует наладить взаимодействие между государственными регистрами в электронной форме, включая использование данных в привязке к географическому местоположению, обеспечивая предоставление электронных услуг государственной администрации, общественности и электронному бизнесу;
- следует как можно скорее внедрять налогообложение земель и строений по рыночной стоимости в целях создания справедливой и более транспарентной системы налогообложения;
- следует внести поправки в Гражданский кодекс, с тем чтобы сделать регистрацию недвижимости обязательной;
- основываясь на примере моделей регистров недвижимости, используемых во многих странах с рыночной экономикой, следует всю информацию, относящуюся к недвижимости, правам собственности и закладным, включая ипотеки, разместить в одном единообразном государственном регистре;
- следует разработать и принять национальную стратегию консолидации земель;
- правительству следует принять практические меры по облегчению территориально-пространственного планирования, особенно в уездах и муниципалитетах;
- органам и институтам, действующим в области управления земельными ресурсами (государственное предприятие "Центр регистров" и Национальная земельная служба), следует продолжать изыскивать международный опыт и знания посредством сотрудничества с национальными и международными организациями, занимающимися проблемами, связанными с землей;

- следует четко сформулировать задачи в области управления земельными ресурсами, вписывающиеся в приоритеты, указанные в едином программном документе, с тем чтобы можно было обеспечить дальнейшее развитие адекватного финансирования из структурных фондов ЕС;
- следует разработать доступные для общественности системы электронного обслуживания в рамках программы электронного управления и информационного общества; и
- следует разработать международные стандарты и спецификации данных в рамках обмена цифровыми данными ГИС.
