



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

HBP/1999/1  
23 April 1999

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО РЫНКАМ ЗЕМЛИ

Доклад, подготовленный делегацией Венгрии в сотрудничестве  
с секретариатом

Введение

1. Рабочее совещание по рынкам земли состоялось 30 ноября - 2 декабря 1998 года в Будапеште (Венгрия). Оно было организовано Венгерским обществом геодезии, картографии и дистанционного зондирования в сотрудничестве с Министерством сельского хозяйства и регионального развития Венгрии.
2. В нем приняли участие представители следующих стран: Австрии, Албании, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Германии, Дании, Испании, Латвии, Литвы, Нидерландов, Норвегии, Польши, Российской Федерации, Румынии, Словении, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки, Финляндии, Хорватии, Чешской Республики и Швеции. В работе совещания участвовали также представители секретариата ЕЭК, Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) и Всемирного банка.
3. Официально открывая совещание, заместитель Государственного секретаря Министерства сельского хозяйства и регионального развития Венгрии г-н Л. ЙОЯРТ особо отметил ту ключевую роль, которую играет землеустройство в создании рынков земли. Далее он подчеркнул, что эффективное землеустройство является вопросом стратегического значения для экономического развития любой страны.

4. Г-н П. ШАНДИ, представлявший отделение Хабитат в Будапеште, отметил важность землеустройства для развития населенных пунктов.

5. Председатель Сопещения должностных лиц по землеустройству ЕЭК г-н Х. ОНСРУТ и секретарь г-н Г. ВИНОГРАДОВ сообщили о деятельности Сопещения и о его программе работы, уделив особое внимание рынкам земли и гарантиям прав собственности.

6. В качестве Председателей и заместителей Председателей были избраны следующие участники: а) сессия I по рынкам земли: г-н ВАН ДЕР МОЛЕН (Нидерланды), г-н А. ОШШКО (Венгрия); г-н Ц. ЧАКИ (Всемирный банк); г-н В. КИСЛОВ (Российская Федерация), г-н Г. МУГГЕНХУБЕР (Австрия) и г-н Х. ВАСКЕС-КАРО (Всемирный банк); б) сессия по вопросам обучения и профессиональной подготовки: г-н Х. ОНСРУТ (Норвегия), г-н Б. МАРКУШ (Венгрия); г-н Й. РЮТТЕРСГОР (Дания), г-н Г. БУШИЧ (Венгрия), г-н Дж. ПЕТЧ (Соединенное Королевство) и г-н Л. КИШ-ПАПП (Венгрия).

7. Были представлены и обсуждены следующие доклады:

Тема I: Рынки земли

- г-н Й. ВОЛЬТЕРС (Дания) - о развитии рынков земли в Дании;
- г-н Х. РОДРИГЕС (Испания) - о законодательстве в области развития рынков земли;
- г-н ВАН ДЕР МОЛЕН и г-н Й. СОННЕНБЕРГ (Нидерланды) - о голландском опыте развития рынков земли;
- г-н Б. МИКУТА (Литва) - о рынке недвижимости в Литве;
- г-н Г. МУГГЕНХУБЕР, г-н М. ТУРНЕР (Австрия) и г-жа Е. ХЕГЕДЮШ (Венгрия) - о рынках недвижимости в Центральной и Восточной Европе;
- г-н Х. ВАСКЕС-КАРО - о глобальных проблемах;
- г-н Т. БОГАРТС (Нидерланды) - об узких местах рынков земли в странах с переходной экономикой;
- г-н ВАН ДЕР МОЛЕН - о значении землеустройства для обеспечения надлежащего управления;
- г-н Дж. МЭНТОРП (Соединенное Королевство) - о Кадастре землеустройства ЕЭК.

Тема II: Обучение и профессиональная подготовка

- г-н Дж. ПЕТЧ - о тенденциях в сфере заочного обучения по сетевому методу в области территориально-пространственного планирования;
- г-н Й. РЮТТЕРСГОР - об управлении информацией о территориально-пространственной планировке;
- г-н Дж. БРАУН (Соединенное Королевство) - о венгерском опыте работы над вопросами контроля качества;

- г-н Р. ЛЕДЖЕР (Соединенное Королевство) - о европейских требованиях, предъявляемых к квалификации специалистов геодезической съемки;
- г-н Б. МАРКУШ - о создании информационного пула по землеустройству;
- г-н Х. ОНСРУТ - о норвежском проекте закона о кадастре;
- г-н Й. ТАМАШ и г-н Й. НАДЬ (Венгрия) - о новом курсе "Устойчивое сельское хозяйство", введенном в Сельскохозяйственном университете.

8. Были организованы ознакомительные поездки в Колледж по подготовке специалистов по топографической съемке и рациональному землепользованию (Шопронский университет) и в одно из землеустроительных управлений на уровне медье.

### ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

9. Развитие рынка земли неразрывно связано с осуществлением государственной политики в области землеустройства и рационального землепользования. Для стран с переходной экономикой развитие эффективной системы землеустройства является одним из наиболее важных инструментов повышения жизненного уровня населения.

10. Участники рабочего совещания отметили комплексный характер системы землеустройства в Венгрии. Комплексная система регистрации земли и ведения кадастра, охватывающая землепользование и оценку стоимости земли, обладает многими преимуществами в силу ее гибкого многоцелевого применения. Она способствует более эффективному обеспечению социальной стабильности и экономической конкурентоспособности страны.

#### Стратегические аспекты рынков земли

11. Правительствам принадлежит важная роль в деле создания и поощрения функционирования жизнеспособного рынка недвижимости.

12. Доступ к земле, гарантии прав собственности и передача прав собственности в значительной мере зависят от системы землеустройства.

13. Установление прозрачных процедур предоставления и передачи земельной собственности является прерогативой властей.

14. Система землеустройства облегчает задачу применения юридических положений органами власти (особенно на местном уровне).

15. Система землеустройства помогает осуществлять контроль за процессом развития (особенно на уровне отдельных участков) и тем самым способствует обеспечению эффективности мероприятий, проводимых органами управления.

16. Рынки недвижимости можно было бы развивать параллельно с другими секторами и сторонами: банковским сектором, адвокатской системой, нотариальными органами, учреждениями системы землеустройства.
17. Рынки земли охватывают не только права собственности, но и права землепользования.
18. Сделки с недвижимостью являются экономически важными не только как таковые, но и по той причине, что они связаны с капиталовложениями.
19. Правительства должны помнить о влиянии на рынок земли любых применяемых к нему сдержек или ограничений, а также либерализации фискальной политики (земельный налог).
20. Налаживание системы землеустройства является необходимым условием обеспечения эффективного управления.
21. Нормально функционирующая система землеустройства придает законный характер управлению общественной собственностью государственными органами.

#### Политические аспекты рынков земли

22. Землевладение определяется как институциональные структуры (социальные, экономические, политические), которые определяют порядок доступа отдельных лиц и групп лиц к продуктивному потенциалу земли.
23. Осуществление программы приватизации земли в странах с переходной экономикой протекает не так быстро, как ожидалось. В большинстве восточноевропейских стран процесс передачи земельной собственности оказался сложным и медленным. В Содружестве Независимых Государств продолжаются дискуссии относительно целесообразности передачи сельскохозяйственных земель.
24. В западных странах вопрос о налогообложении земельной собственности приобретает все большее политическое значение, поскольку а) налогообложение рабочей силы становится все более сложным и б) установление налогов на системы водоснабжения, отопления и удаления отходов позволяет ограничить загрязнение окружающей среды. Земельные налоги на недвижимую собственность во многих странах составляют лишь малую долю в общем объеме налоговых поступлений. В странах с переходной экономикой налогообложение земельной собственности может вызвать дополнительные трудности: оно может отпугнуть потенциальных инвесторов и потенциальных владельцев от участия в процессе приватизации.

25. Структура землевладения в восточноевропейских странах зачастую является чрезмерно фрагментарной, что отнюдь не способствует обеспечению надежности ипотеки. Сложная структура землевладения подрывает развитие прибыльного сельскохозяйственного производства, поскольку она снижает платежеспособность лиц, берущих кредиты. Владение землей и ее использование, а также владение землей и зданиями зачастую отделены друг от друга, что создает юридические сложности с залогами недвижимого имущества.

26. Результаты приватизации земли в большинстве восточноевропейских стран явно не удовлетворительны. Помимо нехватки денег, высокой инфляции, слабого понимания ипотечной системы, развитие рынка земли сдерживают недостатки в сфере регистрации земли и пробелы в кадастровых системах.

27. Эффективность сотрудничества в области землеустройства между частным и государственным секторами (агенты по торговле и управлению недвижимостью, топографы, адвокаты, нотариусы) можно было бы повысить.

28. В стране с переходной экономикой отсутствует достаточное понимание важности поддержания базовых институтов (кадастр, земельный регистр, институты ипотечной системы) для функционирования рынка земли. Создание соответствующей инфраструктуры в поддержку функционирования рынка земли должно продолжаться в сотрудничестве со сторонами, обслуживающими этот рынок (государственные органы, агенты по торговле и управлению недвижимостью, адвокаты, топографы, нотариусы).

29. Следует разработать программу информирования политиков, владельцев и пользователей о важности эффективного рынка земли как основы здоровой экономики на благо отдельных лиц и страны в целом. В основу этой программы можно было бы положить заявление Совещания должностных лиц по землеустройству о социально-экономических выгодах рационального землеустройства (НВР/1998/8).

30. На нынешнем первом этапе процесса приватизации налоги на недвижимость и сборы, взимаемые при продаже или передаче земли, должны сохраняться на минимальном уровне.

#### Рынки земли и информационная технология

31. Информационная технология – это инструмент, который следует учитывать в организационном контексте развития системы землеустройства.

32. Эффективность ее использования можно повысить посредством разработки надлежащих конфигураций систем информационных технологий, определения конкретных рабочих процессов и профессиональной подготовки персонала.

33. Важными вопросами являются управление данными в рамках систем информационной технологии, моделирование на основе данных в сфере землеустройства и надлежащее использование данных. Информационная технология открывает возможности для обеспечения последовательности операций.

34. Наличие информационной технологии уже не является препятствием для развития системы землеустройства в странах с переходной экономикой, и в этой связи больше внимания следует уделять институциональным, управленческим и политическим вопросам.

#### Правовая основа для рынков земли

35. Правовая основа имеет важное значение для формирования "здорового" рынка земли. Законодательство о землевладении и землепользовании, гарантиях прав собственности, рынках земли и об использовании информации о земельных ресурсах представляет собой комплекс законов, который включает как нормы частного права, так и нормы публичного права.

36. Правовые положения, применяемые на различных административных уровнях, должны быть логически последовательными и охватывать все значимые вопросы, имеющие отношение к рынкам земли.

37. В странах с переходной экономикой следует подготовить и принять всеобъемлющий комплекс правовых положений о рынках земли.

#### Обучение и профессиональная подготовка

38. Основные проблемы в контексте нынешней ситуации в странах, находящихся на переходном этапе, состоят в следующем:

- при подготовке специалистов в области рационального землепользования (в частном и государственном секторах) преобладает ориентация на специализацию в технических аспектах, а не на общую подготовку;
- слишком много внимания уделяется узкотехническим вопросам;
- отсутствует надлежащая подготовка по юридическим, экономическим, управленческим, гуманитарным и этическим аспектам землеустройства;
- в сфере обучения не применяется подход, ориентированный на пользователя;
- отсутствует последовательность в программах обучения между университетами и центрами профессиональной подготовки, а также надлежащая связь между ними.

39. В целом признается, что в новых условиях рыночной экономики при стремительном расширении применения современной технологии на рабочем месте и в сфере обучения:

- для формирования специалистов требуется сочетание обучения по технической, управленческой и социологической тематике и подготовки в целях получения передаваемых навыков общения, решения проблем и приобретения навыков обучения;
- сектор обучения нуждается в адаптации, с тем чтобы он мог гибко реагировать на изменяющиеся условия и прививать этот подход своим студентам;
- секторы обучения и профессиональной подготовки должны быть в большей мере ориентированы на пользователя;
- структуры и методы обучения должны быть адаптированы к новым технологиям;
- необходимо рассмотреть вопросы перемещения специалистов в рамках региона ЕЭК.

40. Совещание должностных лиц по землеустройству должно содействовать:

- включению существенных элементов управления, права, экономики и передаваемых навыков в учебные программы;
- применению подхода, ориентированного на пользователя, в сфере обучения, профессиональной деятельности и повышения квалификации;
- созданию структур и программ для обеспечения постоянного обучения на основе приобретения навыков обучения;
- использованию новых технологий обучения;
- включению компонента обучения в международные программы оказания помощи в области землеустройства;
- признанию аспекта землеустройства в сфере управления информацией о территориально-пространственной планировке.

#### Институциональные и организационные аспекты

41. В странах с переходной экономикой, имеется широкий спектр возможностей для создания организационных и институциональных механизмов с участием частного и государственного секторов. От этих механизмов зависят уровень транзакционных издержек и общая эффективность рынка. Уровень транзакционных издержек является в настоящее время весьма высоким в сравнении со стоимостью земли.

42. Участники рабочего совещания сделали следующие выводы:

- развитие рынков земли коренным образом зависит от стратегического сотрудничества частных и государственных институтов. Недостаточная степень сотрудничества ведет к повышению уровня трансакционных издержек или препятствует функционированию рынка;
- в некоторых странах государственные органы, занимающиеся землеустройством, развиваются более медленными темпами, что может сдерживать любой процесс совершенствования рынка в регионе ЕЭК как таковом;
- информационная технология является ключевым элементом развития систем землеустройства. Так, в некоторых случаях она позволяет интегрировать информацию без проведения перестройки организационных структур;
- серьезным препятствием на пути развития рынков земли во многих странах с переходной экономикой является недостаточная степень признания и защиты прав собственности со стороны государства.

43. Участники рабочего совещания рекомендуют:

- обеспечить последовательность стратегии деловой активности, информационной технологии, операционных систем и рабочих процессов;
- обеспечить соответствие уровня точности наземных и воздушных топографических съемок реальным потребностям и критериям затратоэффективности;
- обеспечить удовлетворение потребностей клиента, которое является одним из показателей эффективности услуг, на основе установления соответствующих стандартов и формальных обязательств. Эти стандарты могут быть закреплены, например, в "гражданской хартии".

44. Совещанию должностных лиц по землеустройству было предложено изучить текущие проблемы в области регистрации земли в городских районах (особенно в отношении собственности, находящейся в совместном пользовании, и кондоминиумов).

-----