



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/HBP/WP.7/2009/4
20 March 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОМУ ХОЗЯЙСТВУ И
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЮ**

Рабочая группа по управлению земельными ресурсами

Шестая сессия

Женева, 18-19 июня 2009 года

Пункт 5 а) предварительной повестки дня

ПРОГРАММА РАБОТЫ НА 2010-2011 ГОДЫ

ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

**РУКОВОДСТВО И НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАКТИКА ПО ПРИМЕНЕНИЮ СБОРОВ
И ПЛАТЕЖЕЙ ЗА УСЛУГИ КАДАСТРОВОГО УЧЕТА НЕДВИЖИМОГО
ИМУЩЕСТВА И РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА НЕГО**

Записка секретариата

Резюме

На пятой сессии Рабочей группы по управлению земельными ресурсами было принято решение о проведении исследования, посвященного практике в области сборов и платежей за услуги по кадастровому учету и регистрации прав на недвижимость, применяемой в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ECE/HBP/WP.7/2007/10, пункт 24 b)). Настоящий документ подготовлен на основе результатов вопросника, обсуждавшихся в ходе пятой сессии, на которой проводился обзор применяемой в настоящее время правительствами региона практики (ECE/HBP/WP.7/2007/4). Цель настоящего документа - подготовка руководства и поощрение надлежащей практики в области применения платежей и сборов в государствах - членах ЕЭК ООН. В нем рассматриваются выводы по результатам вопросника, касающиеся достигнутого в настоящее время уровня знаний и опыта, накопленного странами, и определяются современные тенденции и принципы финансирования ведения кадастрового учета недвижимого имущества и реестров прав на него, а также факторы, влияющие на определение размеров сборов и платежей. В документе подчеркивается, что сборы и платежи неразрывно связаны с управлением расходами и возмещением издержек. Все эти переменные являются основополагающими элементами устойчивости управления земельными ресурсами в стране.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 9	3
I. ИТОГИ РАБОТЫ С ВОПРОСНИКОМ	10 - 27	5
А. Общие замечания об итогах работы с вопросником	10 - 16	5
В. Вопросы и ответы в связи с вопросником	17 - 27	8
II. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРИМЕНЕНИЯ СБОРОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	28 - 45	11
А. Расходы, связанные с управлением земельными ресурсами	28 - 32	11
В. Тенденции и изменения в применяемой практике	33 - 34	13
С. Сборы и платежи	35 - 40	14
D. Факторы, влияющие на распределение затрат и на возмещение затрат	41 - 45	16
III. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПРИМЕНЕНИЯ СБОРОВ И ПЛАТЕЖЕЙ ЗА УСЛУГИ КАДАСТРОВ И РЕЕСТРОВ	46 - 63	19
А. Институциональные аспекты	46 - 52	19
В. Административные и технические аспекты	53 - 56	20
С. Регламентирование сборов и платежей	57 - 63	21
<u>Приложение</u>		
Библиография		23

ВВЕДЕНИЕ¹

1. Важность рынков оборота земель и недвижимости для стимулирования накопления капитала в финансовом секторе и содействия экономическому росту получила повсеместное признание. Услуги по регистрации прав на недвижимость и кадастровому учету имеют принципиальное значение для функционирования этих рынков, а их предоставление может приобретать многочисленные и разнообразные формы. Некоторые из них могут оказаться более эффективными по сравнению с другими, но в рамках всех систем предоставление таких услуг связано с большими затратами. Важнейшей задачей является сбалансирование затрат и выгод, и, следовательно, необходимость в применении оправданных платежей и сборов имеет особое значение. Чрезмерно высокие сборы или их восприятие как чрезмерно высоких могут явиться сильнодействующим фактором, приводящим к снижению активности рынка. Чрезмерно заниженные сборы, возможно, не позволят покрывать в достаточной степени затраты на создание, ведение и дальнейшее развитие систем кадастрового учета и регистрации.

2. Рабочая группа по управлению земельными ресурсами оказывает содействие разработке и реализации рациональной политики в области управления земельными ресурсами, включая управление землепользованием, финансирование соответствующих услуг и деятельности и взимание платежей за пользование ими, а также расширение доступа к информации об обороте земель. В вышедшей в 1996 году публикации ЕЭК ООН *Land administration guidelines (Руководящие принципы управления земельными ресурсами)* (ЕСЕ/НВП/96) определены факторы, которые следует учитывать при разработке законодательства, формировании организаций, баз данных, составлении карт и создании механизмов финансирования, необходимых для создания и функционирования надежной системы управления земельными ресурсами, которую нередко называют кадастровой системой или системой регистрации прав собственности на землю.

3. К числу основных аспектов создания и обеспечения устойчивости служб управления земельными ресурсами относятся управление расходами и возмещение затрат. Сборы и платежи неразрывно связаны с этими переменными аспектами; они являются важным средством возмещения эксплуатационных затрат в управлении земельными ресурсами, а также могут явиться инструментом поощрения и развития земельных рынков. Это особенно справедливо для стран с низкими уровнями доходов.

¹ Исследование подготовлено консультантом г-ном Нейлом Кингом под руководством и при содействии членов Бюро Рабочей группы.

4. В некоторых рекомендациях по созданию или совершенствованию систем управления земельными ресурсами учтены потребности в субсидировании вновь создаваемых систем управления земельными ресурсами и в полном возмещении периодических эксплуатационных затрат на функционирование этих систем.
5. В 2005 году руководящие принципы 1996 года были обновлены и выпущены в публикации *Land administration in the UNECE region: development trends and main principles (Управление земельными ресурсами в регионе ЕЭК ООН: тенденции развития и основные принципы)* (ЕСЕ/НВР/140). В ней отражены изменения, имевшие место после 1996 года, и изложен опыт нескольких стран по созданию новых систем управления земельными ресурсами и решению новых проблем, возникших в связи с обеспечением устойчивости этих систем и их обслуживанием. В ней описаны существующие тенденции к объединению систем земельного кадастра и регистрации, их функционирование "на основе принципа частичного или полного возмещения затрат" (ЕСЕ/НВР/140, предисловие, iv). В руководящих принципах также подчеркивается, что "каждой стране необходимо создать и обеспечить функционирование своей собственной системы в рамках своей социальной, экономической и культурной среды" и что в них "предлагается какое-либо единственное решение, поскольку каждая страна имеет уникальную историю и опыт" (ЕСЕ/НВР/140, предисловие, v).
6. С целью дальнейшего повышения качества своих консультативных услуг по вопросам политики в 2007 году Бюро Рабочей группы приняло решение провести исследование о сборах и платежах в сфере земельных кадастров и реестров, в связи с чем созданная в рамках Рабочей группы в составе представителей Норвегии, Соединенного Королевства и Чешской Республики группа, координируемая делегацией Литвы, разработала вопросник.
7. Вопросник, в который в общей сложности было включено 28 вопросов, состоял из пяти основных разделов:
 - a) организационные и административные вопросы (вопросы 1-7);
 - b) финансово-экономические вопросы (вопросы 8-15);
 - c) конкретные вопросы по сборам и платежам (вопросы 16-22);
 - d) распространение информации (вопросы 23-27);
 - e) планы на будущее (вопрос 28).

8. Вопросник был разослан 48 государствам - членам ЕЭК ООН; ответы были получены от 45 государств (процентная доля ответов составила около 94%).

9. Был подготовлен краткий доклад (ЕСЕ/НВР/WR.7/2007/4), а итоги работы с вопросником были представлены пятой сессии Рабочей группы (Женева, 19-20 ноября 2007 года). Результаты работы с вопросником были рассмотрены в ходе подготовки руководства по сборам и платежам, а также в процессе выявления надлежащей практики в области регистрации недвижимого имущества и кадастрового учета.

I. ИТОГИ РАБОТЫ С ВОПРОСНИКОМ

A. Общие замечания об итогах работы с вопросником²

10. *Организация и управление.* В большинстве случаев исключительная ответственность за управление реестрами прав на недвижимое имущество и кадастровым учетом возлагается на государственные ведомства или государственные предприятия. Кроме того, на них приходится около 59% деятельности административного характера, связанной с проведением кадастровой съемки в странах. На частные компании приходится 23%, а на организации государственно-частного характера - остальные 18%. Процентная доля стран, в которых регистрация прав на недвижимое имущество относится к государственной монополии, составляет около 94%. Почти в 33% стран эти три вида деятельности управляются единым учреждением; почти в 27% стран-респондентов единое учреждение управляет только деятельностью реестра прав на недвижимое имущество. Проведение кадастровой съемки относится к сфере ведения частного сектора в 32% стран, а государственного сектора - в 26% стран. По остальным странам, где ответственность за эту работу распределена между государственным и частным секторами, 17% приходится на страны, в которых работа в основном осуществляется частным сектором, и 12,5% - на страны, в которых основную роль играет государственный сектор, и 12,5% - на страны, в которых в целом поддерживается равновесие между частным/государственным секторами.

² Приводимая разбивка в процентных долях представляет собой округленные значения, вычисленные на основе ответов, представленных в виде абсолютных цифровых или удельных значений. Письменные замечания не учитывались. Незначительное число стран внесло поправки в свои ответы на вопросник, и эти изменения были учтены.

11. *Финансово-экономические вопросы.* Около 50% респондентов указали, что реестры прав на недвижимое имущество финансируются за счет сборов, 30% респондентов указали на получение финансирования из бюджетов центрального правительства, 20% заявили о том, что реестры финансируются из смешанных источников. В одной из стран-респондентов 59% финансирования выделяется из местных бюджетов. Управление кадастровым учетом в 36% стран финансируется за счет сборов, в 26% стран из бюджета центрального правительства, в 38% - из смешанных источников. В целом половиной респондентов указано, что органы управления кадастрового учета в основном финансируются за счет сборов. В трех странах управление кадастровым учетом частично финансируется из местных бюджетов. Почти в 33% стран кадастровая съемка объектов недвижимости полностью финансируется за счет сборов, в 12% - полностью за счет государственного бюджета, а в 20% - за счет сочетания сборов и средств государственного бюджета. В остальных 35% стран используются другие источники финансирования, главным образом сборы. Большинство услуг по управлению земельными ресурсами в странах-респондентах финансируются за счет сборов, а большая часть полученных средств возвращается в государственные бюджеты или в бюджеты государственных учреждений. В связи с проведением кадастровой съемки около 35% поступлений, полученных за счет сборов и платежей, поступает частным компаниям.

12. *Возмещение затрат.* Меньшее число ответов было получено в отношении степени возмещения расходов: от 31 страны (из 45) - в отношении реестров прав на недвижимое имущество, от 28 стран - в отношении кадастрового учета и 24 стран - по кадастровой съемке. Около 68% реестров прав на недвижимое имущество обеспечивают 100-процентное или более высокое возмещение затрат, а еще 16% возмещают от 50% до 100% затрат, остальные 16% реестров возмещают менее 50% затрат. Около 43% учреждений, проводящих кадастровый учет, обеспечивают возмещение затрат на уровне 100% или более, 14% - в пределах 50-100%, а 43% возмещают менее 50% затрат. В связи с кадастровой съемкой около 52% стран-респондентов обеспечивают возмещение затрат на уровне 100% или более, 22 страны - в пределах 50-100%, а 26% стран возмещают менее 50% затрат. В целом в странах-респондентах отмечается высокий уровень возмещения затрат. В странах, обеспечивающих как минимум 100-процентное возмещение, существуют более развитые системы, действующие в течение более длительного времени, а также накоплен большой опыт в области разработки систем и управления ими. Со временем большее число стран добьется полного возмещения затрат (или будет иметь возможность для этого). В целом реестры прав на недвижимое имущество в состоянии покрывать эксплуатационные расходы и получать прибыль. Однако некоторые учреждения работают на основе принципа полного возмещения расходов, но не имеют права на получение прибылей или извлечения дохода за счет отдачи от инвестиций. Возмещение затрат на кадастровый учет (возмещение у 57% респондентов не покрывает

производимые ими затраты) является не столь эффективным по сравнению с возмещением затрат на ведение реестров и проведение кадастровой съемки. Вместе с тем существует потенциал для более широкого использования кадастрового учета, так, например, формирование многопрофильных кадастров позволит использовать дополнительную информацию в рамках базового кадастрового учета (в первую очередь данные по земельным участкам в географической привязке). Кадастровая съемка является таким видом деятельности, для которого характерно самое широкое вовлечение частных компаний, а конкуренция на рынке явится гарантией того, что компании будут функционировать при 100-процентных показателях возмещения затрат. В случае когда полное возмещение затрат не может быть обеспечено, дефицит финансируется за счет государственных или общественных фондов.

13. *Сборы и платежи: административные аспекты.* Во всех странах-респондентах существует законодательство по регулированию сборов и платежей. В большинстве стран платежи определены в соответствии с законодательными актами. В большинстве случаев размеры сборов и платежей за услуги реестров прав на недвижимое имущество и получение кадастровой информации устанавливаются парламентом или профильным министерством.

14. В семи странах кадастровая съемка проводится на принципах открытого рынка, при которых размеры сборов, как правило, исчисляются на основе объемов проделанной работы и соглашения между договаривающимися сторонами.

15. *Распространение информации.* Информация реестра прав на недвижимое имущество и кадастрового учета соответственно предоставляется либо: а) бесплатно государственному и частному секторам в 32% случаев (информация реестра прав на недвижимое имущество) и 36% случаев (кадастровая информация); б) бесплатно государственному сектору и за плату частному сектору в 39% случаев (информация регистра) и 36% случаев (кадастровая информация); либо с) за плату, взимаемую как с государственного, так и частного секторов в 29% случаев (информация реестра) и 28% случаев (кадастровая информация). Около 80% респондентов обеспечивают условия для подачи заявок на получение информации в режиме онлайн. Из этого числа в 71% стран применяются платежи за информацию реестра прав на недвижимое имущество и в 61% стран применяются платежи за кадастровую информацию. Из числа стран, в которых взимается плата за услуги, 43% стран-респондентов установили сборы в том же размере, что и в случае подачи заявлений в бумажной форме. В остальных 57% стран установлены другие размеры взимаемых сборов.

16. *Планы на будущее в отношении сборов и платежей.* На этот вопрос в общей сложности ответили 44 страны, из числа которых 11 стран в настоящее время не имеют планов по введению изменений. В остальных 33 странах вопрос о сборах и платежах находится на рассмотрении, в некоторых из них - на постоянной основе. В целом, как представляется, существует желание сбалансировать размеры затрат и поступлений, при этом в некоторых странах ожидается снижение платежей, а в других имеется потребность в их увеличении.

В. Вопросы и ответы в связи с вопросником

17. В ответах на вопросник определен ряд проблем, имеющих принципиальное значение для рассмотрения будущей практики в связи со сборами и платежами.

18. *Следует ли бесплатно предоставлять клиентам информацию и данные кадастра недвижимого имущества и реестра прав на него?* В некоторых правовых системах установлен порядок "бесплатного" предоставления информации при определенных условиях, но в целом ответы совпадают в том, что с клиентов следует взимать плату. Как правило, информация не является "бесплатной", и ее подготовка в любом случае связана с затратами. На налогоплательщиков не следует возлагать бремя по оплате в случае, если отсутствует их прямая личная заинтересованность или выгода.

19. *Следует ли возлагать работы, относящиеся к реестру прав на недвижимое имущество и кадастровому учету, на уполномоченные государством организации, предприятия или агентства (монополии) или проводить их на рыночных условиях (как в интересах частного, так и государственного секторов)?* Из ответов следует, что все реестры прав на недвижимое имущество (и 98% кадастровых информационных систем) управляются государственными органами или государственными агентствами/государственными предприятиями, при этом в 94% стран установлена монополия на регистрацию прав на недвижимое имущество. Вероятно, что пользователей мало заботит вопрос о том, кто выполняет работу при условии, что их права защищены, а затраты минимизированы.

20. *Следует ли возлагать ответственность за установление (утверждение) сборов и платежей за услуги реестра и кадастра на парламент, правительство, министерство, организацию, выполняющую работы, или на рынок (в случае немонопольной деятельности)?* В большинстве стран регулирование сборов осуществляется по линии органов управления в консультации с организациями, проводящими работы, и, судя по всему, такая практика существует повсеместно. Вместе с тем в нескольких странах

деятельность по проведению кадастровой съемки ведется в условиях конкуренции свободного рынка.

21. *Следует ли устанавливать или исчислять размеры сборов за регистрацию прав на недвижимое имущество на основе стоимости недвижимости?* Как представляется, принцип возмещения затрат создает необходимость во взимании более высоких сборов при более высокой стоимости недвижимости с учетом того простого факта, что ошибки, проблемы или возникновение неплатежеспособности, связанные с обладанием недвижимостью такого рода, влекут за собой повышенные финансовые риски. Уровень рисков и затрат будет зависеть от соответствующей правовой системы, поэтому выбор метода может осуществляться только в рамках такой правовой системы.

22. *Следует ли направлять денежные средства, полученные за работы и услуги кадастра недвижимого имущества и реестра прав на него, непосредственно в государственный бюджет или в бюджет компании, проводящей работы?* В случае, когда государство непосредственно финансирует услуги, естественно, чтобы возмещенные денежные средства возвращались в государственный бюджет. Из имеющегося опыта становится ясно, что такому подходу свойственна неэффективность. Например, для организации, финансируемой государством, не представляет труда "работать с бюджетом", поскольку у нее отсутствуют стимулы для сокращения затрат или повышения эффективности. Но даже в случае, когда организации стремятся совершенствовать свою работу, бюджет может не позволить им добиться этого. Почти все респонденты отметили преимущества, связанные с возвратом денежных средств непосредственно организациям или компаниям, выполняющим работу. Такие организации, независимо от того, являются ли они частными или государственными агентствами или предприятиями, как правило, разрабатывают жестко контролируемые бизнес-планы, в соответствии с которыми им необходимо возмещать свои затраты и добиваться отдачи от инвестиций. Там, где повышение эффективности означает повышение финансовой отдачи, возникают стимулы для совершенствования систем, предоставления новых услуг и поощрения экономического роста в целом. Вероятнее всего, такая ситуация может сложиться в условиях, когда организации полностью контролируют свои финансовые средства и могут воспользоваться плодами увеличения отдачи от инвестиций.

23. *Следует ли добиваться того, чтобы поступления, получаемые за выполнение работ и предоставление услуг кадастрам недвижимого имущества и реестрам прав на него, полностью покрывали затраты на работы и услуги реестра и/или кадастра?* Как правило, при наличии развитых систем пользователям следует полностью покрывать затраты. В отношении систем, находящихся в процессе формирования, ответ на этот

вопрос менее очевиден. Проведение первоначальной регистрации может оказаться весьма затратным процессом, особенно когда требуется проведение обширных новых съемок, а если затраты чрезмерно высоки, то они могут привести к снижению активности на рынке. В таких обстоятельствах проведение обязательной регистрации на территории больших районов, очевидно, позволит распределить расходы на проведение съемки и сбор информации и сократить удельные затраты на сделки с земельными участками. В этом случае обычной практикой является субсидирование государством затрат, связанных с проводимой впервые регистрацией передачи прав. Для последующих сделок могут быть задействованы механизмы возмещения затрат. При таком подходе требуется проведение тщательного учета и безупречное управление затратами.

24. *Следует ли применять единообразные для всех (государственных учреждений, частного сектора и населения) или дифференцированные тарифы сборов и платежей за работы и услуги, связанные с кадастровым учетом недвижимого имущества и регистрацией прав на него?* Сборы и платежи следует применять исходя из потребностей общества. В некоторых странах средние размеры заработной платы находятся на уровне или ниже черты бедности, определенной Организацией Объединенных Наций. В таких случаях оправданно сохранять любые сборы и платежи за регистрацию прав на недвижимость или прав на землепользование на достаточно низком уровне, с тем чтобы поощрять проведение всеобщей регистрации и добиваться соответствующих выгод (например, в плане усиления гарантий владения). В целом в основу сборов и платежей за выполнение конкретной задачи (например, за регистрацию прав на недвижимость) следует положить одинаковые критерии независимо от статуса регистрируемой учетной единицы. Эта процедура не сходна с установлением сборов и платежей за предоставление услуг, которые могут быть использованы в коммерческих целях. В качестве руководства целесообразно использовать Директиву Европейского парламента и Совета Европы (2003/98/ЕС) о повторном использовании информации, полученной от государственных органов. Директивой допускается проведение обмена информацией между государственными органами с целью удовлетворения государственных нужд, но не исключается применение политики по дифференциации платежей при ее повторном использовании для коммерческих и некоммерческих целей (2003/98/ЕС, вводная часть, пункт 19). Платежи могут устанавливаться в дифференцированной форме.

25. *Каким образом следует оценивать информацию и данные, предоставляемые реестрами и кадастрами?* Инвестиционная стоимость реестров и кадастров для страны или общества может быть значительно большей по сравнению с эксплуатационными затратами соответствующих организаций и практически не будет соответствовать размерам сборов и платежей, взимаемых за получение информации. В контексте земельного рынка стоимость информации зависит от уровня спроса на информацию и

качество информации. В целом, чем более свежей и надежной является информация, тем выше ее ценность.

26. *Каковы наиболее вероятные будущие тенденции, связанные с финансированием и определением сборов и платежей за указанные виды деятельности?* Многие страны занимают подход, который в основном ориентирован на коммерческие цели, и предъявляют требование к своим реестрам и кадастрам возмещать все понесенные затраты за счет пользователей, а в некоторых странах происходит слияние этой деятельности в рамках одного уполномоченного органа. Эти тенденции, судя по всему, будут продолжаться и впредь. Современные технологии помогают, с одной стороны, снижать удельные затраты на совершение сделок, а с другой - открывают возможность для создания добавленной стоимости и тем самым для получения дополнительной финансовой отдачи. Эти положительные сдвиги могут происходить и в государственном, и в частном секторах и способствовать усилению динамики развития земельных рынков в целом.

27. Как представляется, органы управления сохраняют за собой право на проведение контроля за размерами сборов и платежей.

II. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРИМЕНЕНИЯ СБОРОВ И ПЛАТЕЖЕЙ

A. Расходы, связанные с управлением земельными ресурсами

28. В докладе ЕЭК ООН 2005 года, посвященном управлению земельными ресурсами (ЕСЕ/НВР/140), определен ряд сценариев, касающихся финансирования систем управления земельными ресурсами, которые будут более подробно рассмотрены в настоящей главе. По всей вероятности, в этих сценариях достаточно корректно отражен весь круг решений, выявленных в странах, сотрудничающих с Рабочей группой. У каждого из вариантов имеются свои преимущества и недостатки, но решение о наиболее оптимальных путях осуществления программ принимается с учетом особенностей конкретного общества, и лишь соответствующая страна может решать, какой из сценариев является для нее наиболее оправданным.

29. *Отказ от возмещения затрат и оплата государством всех операций.* При этом сценарии система полностью субсидируется всеми налогоплательщиками, а для сторон, заинтересованных в этой деятельности, существует лишь ограниченный набор стимулов, выходящих за пределы потребностей, связанных с удовлетворением интересов бюрократии. Эта система удобна для пользующихся ею сторон, поскольку министерство, обеспечивающее финансирование, выделяет необходимые ресурсы. Учреждения,

работающие в рамках такой системы, могут сталкиваться с трудностями в плане реагирования на изменения рынка, поскольку существует необходимость в получении одобрения со стороны правительства любого изменения их бюджетов. Кроме того, мало что может быть сделано для обеспечения гарантий рационального использования предоставляемых услуг ввиду неинформированности пользователей о затратах.

30. *Пользователи оплачивают затраты, связанные с предоставлением данных, но не оплачивают затраты по их сбору и обновлению.* В этом сценарии отражена ситуация, сложившаяся во многих странах, в которых в настоящее время проходит процесс разработки систем, а правительства покрывают расходы, поскольку их рассматривают в качестве шага на пути к созданию земельных рынков. Прямые затраты пользователей могут быть низкими, но, поскольку для их покрытия свой вклад вносят все налогоплательщики, общие затраты в связи с проведением сделок могут быть высокими. Лишь при жестком контроле этот сценарий не приведет к возникновению несправедливой конкуренции, при которой государственные агентства, имеющие доступ к дешевой или даже бесплатной информации, будут конкурировать с коммерческими компаниями, предлагающими сходные услуги.

31. *Частичное/полное возмещение затрат.* Этот сценарий нашел применение в большинстве стран, которые прислали ответы на вопросник о "сборах и платежах". Выгоды для всех налогоплательщиков или сторон, не являющихся налогоплательщиками, заключаются в том, что каждый отдельный пользователь покрывает все или большую часть затрат. Существует определенная опасность в связи с тем, что отражение в сборах и платежах затрат, связанных со сделкой, может явиться фактором, сдерживающим население от регистрации недвижимости, и тем самым привести к созданию неформального земельного рынка. Многие организации в различных странах прошли процесс трансформации, в результате которого из организаций, финансируемых правительством, они были преобразованы в государственные агентства, работающие на принципах частного предприятия. Этот процесс сопряжен с чрезвычайно тяжело переживаемым культурным сдвигом, при котором персонал может почувствовать себя в уязвимом положении, если управление этими изменениями не будет организовано должным образом. Может наступить беспрепятственный рост затрат, если персонал займется блокированием изменений, поскольку он не будет видеть преимуществ, связанных с реформой. Это именно тот случай, когда финансовые стимулы или более благоприятные условия для персонала могли бы оказаться выгодными для организаций.

32. *Получение прибыли, которая реинвестируется в агентство.* Такая практика применяется агентствами, для которых характерна общая высокая эффективность работы в качестве независимых хозяйственных единиц, несмотря на их "принадлежность"

правительству. В случае повышения эффективности прибыль может быть реинвестирована или быть возвращена пользователям в форме понижения ставки сборов. В целом, любые "прибыли" должны находиться в пределах, установленных правительством. В частности, Европейский союз принял директивы, ограничивающие допускаемые нормы прибыли.

В. Тенденции и изменения в применяемой практике

33. В 2007 году принята Директива по созданию инфраструктуры для пространственной информации в Европейском сообществе (*INSPIRE*) (Директива 2007/2/ЕС). В соответствии с ней государствам - членам Европейского союза (ЕС) предписывается содействовать гармонизации и обеспечению операционной совместимости банков пространственных данных независимо от административных или национальных границ. Хотя Директива применяется ко всем данным, которыми располагают государственные органы в связи с выполнением ими своих функций государственного управления, в отношении использования информации определенного характера действуют особые положения. К числу тем, определяемых в качестве особых, относятся кадастровые участки, координатные системы отсчета и адреса, которые являются компонентами систем регистрации прав и кадастрового учета. Директивой *INSPIRE* предписывается обеспечение доступа общественности к метаданным, хранимым в банках пространственных данных, которые созданы в соответствии с Директивой, и обеспечение возможности для бесплатного ознакомления с этими данными (путем их выведения на экран, навигации, изменения масштаба изображений, прокрутки изображений, наложения изображений и т.д.). Вместе с тем такие данные могут представляться в форме, не допускающей их повторного использования для коммерческих целей. В случае, когда данные необходимы для коммерческого использования, государства - члены ЕС могут устанавливать платежи или применять лицензии на их использование. Подробные директивы формируют такую идеологию на будущее, для которой характерно стремление к упрощению процедур доступа к данным и повышению эффективности доступа к ним, развитию более широких рынков и потенциала снижения затрат с последующим сокращением сборов и платежей. Директива *INSPIRE* не применяется за пределами Европейского сообщества, но она может служить в качестве эффективного руководства по проблеме пространственных данных.

34. Система "одного окна" и электронное правительство. Настоятельно рекомендуется сформировать системы "одного окна" (т.е. пункты приема запросов, через которые пользователи могут получить доступ к широкому кругу функций кадастрового учета и регистрации прав). Эти системы "одного окна" могут служить для предоставления услуг организациями как государственного, так и частного секторов и могут объединять

разнородных участников, например органы по регистрации прав, управляемые государством, специалистов по кадастровому учету частного сектора, нотариусов/юристов и организации, занимающиеся выдачей ипотечных кредитов. Следует провести пересмотр функций, с тем чтобы в рамках одного посещения пользователи, которым необходимо встретиться с должностными лицами, могли решить максимальное количество задач. Например, это могло бы означать проведение пересмотра этапов административной процедуры в связи с регистрацией (модели рассмотрения). Очевидно, что экономия времени пользователей и эффективность административной процедуры взаимосвязаны между собой, но эти вопросы следует рассматривать во время установления соответствующих процедур. Взаимоувязывание кадастров и реестров является важнейшим шагом на пути создания электронного правительства, и в случае успешного решения этой задачи можно добиться повышения качества услуг, оказываемых гражданам, и сокращения спроса на государственные ресурсы и бюджетные средства.

С. Сборы и платежи

35. Для установления сборов и платежей используется широкий круг практических подходов, но преобладающее мнение в отношении предоставления услуг в рамках более зрелой системы управления земельными ресурсами заключается в целесообразности взимания платежей с пользователей услуг. Вместе с тем в более бедных или менее развитых странах такой подход может быть поставлен под сомнение. Выделение субсидий вновь создаваемой системе управления земельными ресурсами и возмещение эксплуатационных затрат являются крайне важными аспектами определения политики в области сборов и платежей. Многие страны, занимающиеся формированием своих рынков недвижимости и финансовых рынков, уже выделили средства, полученные от налогоплательщиков, с целью оказания поддержки созданию своих систем регистрации прав собственности и кадастрового учета. По мере повышения доли доходов к затратам и распределения этих доходов среди населения такое субсидирование вполне оправданно. Однако в процессе развития систем становится очевидной выгода отдельных физических или юридических лиц, регистрирующих свои права на недвижимость. Как представляется, в такой ситуации было бы обоснованно взимать плату с таких отдельных лиц или "пользователей" за повторное использование системы.

36. Директива 2003/98/ЕС Европейского парламента и Совета о повторном использовании информации государственного сектора является эффективным руководством в отношении практики, применяемой в рамках ЕС:

В случае установления платежей общие размеры поступлений от предоставления и разрешения повторного использования документов не превышают затрат на их сбор,

выпуск, размножение и распространение при обеспечении разумной отдачи от вложенных средств. Платежи следует устанавливать с учетом затрат, произведенных в течение соответствующего отчетного периода, и исчислять в соответствии с принципами бухгалтерского учета, применяемыми соответствующими органами государственного сектора (Директива 2003/98/ЕС, статья 6).

37. Директива не исключает "обмен информацией между органами государственного сектора с целью выполнения задач в государственных интересах, в то время как с других сторон взимаются платежи за повторные использования тех же документов" (Директива 2003/98/ЕС, вводная часть, пункт 19). Это положение можно истолковать в том смысле, что за исключением случаев, когда обмен информацией проводится в соответствии с требованием закона, ни одно учреждение, агентство или организация не может бесплатно получать данные, информацию или услуги.

38. *Принципы тарификации.* Как и в случае сборов, установление платежей (или роялти) должно относиться к сфере ведения заинтересованной стороны или правовой системы и в любом случае быть приемлемыми для населения и соответствовать установленным финансовым требованиям и процедурам бухгалтерского учета.

39. Вопрос о том, следует ли устанавливать фиксированные затраты, исчисляемые на основе стоимости имущества или с учетом других факторов, или для их исчисления следует использовать скользящую или ступенчатую шкалу, зависит от индивидуального выбора и местных условий. При установлении уровней сборов и платежей может учитываться широкий круг факторов. Однако при наиболее упрощенной процедуре нередко принимаются во внимание - либо отдельно, либо в составе иногда сложных формул или алгоритмов - следующие факторы, включающие в себя требуемый уровень возмещения затрат (в случае возникновения таковых), получаемые поступления, затраты на распространение информации, исчисляемые на основе объема предоставленных данных и использованных технических решений, потенциальные риски и влияние на величину спроса и выбор момента осуществления сделок.

40. Вопрос о важности любого фактора или сбалансирования различных факторов решается на местном уровне с учетом широкого спектра возможностей, в связи с чем было бы неоправданно пытаться определить наиболее оптимальную стратегию. Можно лишь отметить, что при определении принципов тарификации и установления сборов и платежей важно знать реальные затраты на операцию. Информированность об условиях рынка и гибкость тарифной политики потенциально могут позволить получить крупные преимущества, но все организации или агентства, - в первую очередь стремящиеся к

возмещению затрат как к источнику финансирования, - должны быть информированы об изменениях условий на рынке и располагать механизмами финансирования, обеспечивающими достаточное финансирование как в периоды низкой, так и в периоды высокой активности на рынке.

Д. Факторы, влияющие на распределение затрат и на возмещение затрат

41. Можно утверждать, что платежи следует устанавливать с целью возмещения затрат и получения обоснованной отдачи от инвестиций, и при этом не иметь представления о том, что является причиной затрат и каким образом они возникают. До установления реалистичных уровней сборов и платежей следует решить важнейшую задачу по выяснению действительных причин возникновения затрат. Эта задача не всегда поддается простому решению, как это может показаться на первый взгляд, особенно в случае, когда ответственность за регистрацию прав и кадастровый учет распределена между различными министерствами или организациями. Помимо этого, эффективный контроль за затратами зависит от постановки четких целей, связанных с решением прогнозируемых задач, создания среды, благоприятной для проведения работы, устойчивой системы управления информацией, которая позволяет определять стоимость ресурсов (и способов их расходования) и соответствующих процедур бухгалтерского учета.

42. *Контроль за регистрацией прав и кадастрами.* В некоторых правовых системах ответственность за регистрацию прав и кадастровый учет распределена между различными министерствами или организациями. В рамках многих правовых систем такой подход является полностью оправданным, но опыт показывает, что такое разделение ответственности может явиться основной причиной задержек, недоразумений или неэффективного управления, что в совокупности приводит к увеличению затрат. Разделение обязанностей по выполнению различных задач в условиях этой системы является результатом исторически сложившейся практики и, следовательно, само по себе не соответствует предъявляемым требованиям. Например, к обычной практике относится возложение ответственности на министерство юстиции за юридическую регистрацию, при одновременном отнесении к сфере ведения других организаций (в некоторых случаях вспомогательных подразделений других министерств), проведение кадастровой съемки или вопросов кадастрового учета либо разделение ответственности за учет земель и зданий. За последние несколько лет в ряде стран произошло объединение функций в рамках одного органа, что, как представляется, является наиболее затратноэффективным вариантом деятельности. Существует потенциал для повышения эффективности управления и затрат в случае объединения функций в рамках одного органа независимо от того, является ли этот орган государственным или частным. Для достижения этой цели

следует использовать все данные, способствующие созданию или потенциальному дополнению реестра прав на землю и кадастра учета земель. К реформе кадастрового учета относится вопрос о проведении одноразового сбора данных и их предоставление другим учреждениям и пользователям. Наличие данных обеспечивается путем совместного пользования ими, их обмена или купли-продажи данных.

43. *Законы и подзаконные акты.* Во всех странах в той или иной форме принято соответствующее законодательство, а внесение изменений в законодательство всегда является длительным и требующим большого количества времени процессом. Скорость изменений в современном мире означает быстрое возникновение возможностей для повышения эффективности, модернизации систем и операций и сокращения затрат. Напротив, проведению изменений могут препятствовать способы разработки законодательства. В случае необходимости для поддержки внедрения новых технологий странам следует в оперативном порядке принимать новое законодательство или вносить изменения в уже действующие законы. Накопленный опыт свидетельствует о преимуществах законов, имеющих общий рамочный характер, в пределах которых осуществляется регулируемая деятельность, и, напротив, законы, перегруженные подробными нормами и техническими деталями, являются сдерживающим фактором. В различных странах могут действовать различные законы, затрагивающие частную жизнь, но "право на защиту частной жизни" должно быть гарантировано в процессе формирования любой системы кадастрового учета и регистрации прав, однако при этом также следует принимать во внимание интересы общества. Данные, включенные в кадастры и регистры, должны быть защищены, но в то же время доступны для клиентов. Помимо этого, всем кадастрам, реестрам и источникам данных следует публиковать "заявления о политике в отношении защиты конфиденциальности частной информации" с четким изложением прав пользователей и поставщиков данных. В заявлениях следует учитывать необходимость сбалансирования между "правами на информацию" и "правами на защиту частной жизни".

44. *Потребности пользователей.* В контексте настоящего доклада "пользователями" являются лица или организации, пользующиеся информацией или услугами, предоставляемыми реестрами или кадастрами. Системные операторы не относятся к числу пользователей своих собственных систем, хотя они могут выступать в качестве пользователей информации, поступающих из других систем. Пользователями также являются физические и юридические лица, частные государственные органы, правительства и государственные ведомства, выполняющие функции, связанные с принятием решений, которые определяют, какие направления развития необходимы для кадастровых служб. Развитие кадастровых служб должно соответствовать основам политики, принятым в соответствующей правовой системе, стране или регионе. При

разработке и создании систем хранения данных и управления деятельностью реестров общепринятая практика в прошлом сводилась к тому, что технические требования к системе играли приоритетную роль по отношению к потребностям фактических пользователей. Это означало, а в некоторых случаях по-прежнему означает, что лицо, желающее зарегистрировать право на имущество, должно посетить, а в некоторых случаях повторно посетить, несколько различных учреждений и различных лиц по разным адресам. Эта процедура, возможно, эффективна с точки зрения должностных лиц, выполняющих свою работу, но является крайне неэффективной для клиентов, которым необходимо найти время и возможности для посещения разных учреждений. Затраты такого рода нельзя игнорировать, и следует приложить все усилия для их минимизации. Одним из способов решения этого вопроса может явиться введение системы "единого окна".

45. *Требования к данным.* Следует избегать предъявления излишних требований к кадастровым данным, поскольку это может быть сопряжено с весьма высокими затратами. Результатом завышенных требований является проведение дополнительной работы и повышение затрат, существенные задержки в работе или даже полное бездействие. В любом случае завышение требований к данным и их усложнение по сравнению с потребностями означает взимание более высоких сборов и платежей. Проведение кадастровой съемки является таким видом деятельности, которая неизбежно страдает от нереалистичных требований. Задача кадастровых инженеров заключается в удовлетворении требований, предъявляемых их клиентами, и в этой связи в обеспечении соблюдения жестких требований, устанавливаемых законами или подзаконными актами. В ходе проведения кадастровых съемок большинство точек периметра кадастровых участков не может быть определено с точностью, превышающей 1 см. С помощью современного оборудования можно проводить измерение с точностью до 0,1 мм, но это не обеспечивает достоверности измерений, поскольку положение измеряемой точки не может быть установлено с той же степенью точности. Кроме того, необходимо правильно определить потребности в точности измерений в связи с измерениями площади/объема. Требование о том, чтобы площадь участков измерялась с точностью до десятой доли квадратного метра, вряд ли позволит получить истинное значение, если речь не идет о весьма небольших площадях, контуры которых проведены с исключительной тщательностью. Кроме того, необходимо добиваться, чтобы данные собирались только один раз. Все это в совокупности неизбежно приводит к тому, что затраты на измерения будут превышать получаемую выгоду. Единственной областью, в которой может существовать проблема такого рода, являются кадастры налогового учета, для которых могут быть установлены высокие требования по точности для целей сбора налогов. В этом случае налоговый орган следует информировать о последствиях высоких технических требований и реальных затратах, связанных с обеспечением такой точности.

В заключение следует отметить, что данные кадастрового учета, земельного реестра и соответствующие данные должны иметь географическую привязку с использованием признанной международной координатной системы или национальной системы, параметры преобразования которой должны быть опубликованы. Это упростит процедуру увязывания национальных и международных банков данных.

III. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПРИМЕНЕНИЯ СБОРОВ И ПЛАТЕЖЕЙ ЗА УСЛУГИ КАДАСТРОВ И РЕЕСТРОВ

A. Институциональные аспекты

46. Правительствам, профильным министерствам и учреждениям следует проводить совместную работу с целью определения политики, стратегии и стандартов, в соответствии с которыми должны создаваться кадастры недвижимого имущества и реестры прав на него. В этой связи следует учитывать потребности государств, а также потребности на региональном и геополитическом уровнях (например, в рамках ЕС).

47. При наличии возможностей у страны или правовой системы общую ответственность за регистрацию или кадастровый учет следует возлагать на одну организацию. Увязывание, интегрирование и согласование кадастров и реестров приведет к повышению качества информационной инфраструктуры любой страны и позволит повысить финансовую отдачу и оптимизировать управление. Увязывание систем, как правило, позволяет повысить качество, формировать такие массивы информации, на которые ранее требовались большие и экономически неоправданные финансовые затраты или большие затраты времени, а также дает возможность выявлять и исправлять неустановленные ранее погрешности или упущения.

48. Услуги, которые могут найти трансграничное применение (например, в соответствии с Директивой INSPIRE) в долгосрочной перспективе, могут принести наибольшую выгоду правительствам, участникам рынка и обычным гражданам. В национальных или региональных учреждениях нередко хранятся большие объемы данных, которые могут использоваться в земельном реестре или кадастре. Налаживание трансграничных связей может способствовать укреплению взаимопонимания и сотрудничества между странами. В рамках ЕС такие связи являются одним из движущих факторов развития трансграничного рынка недвижимости. Следует поощрять обмен информацией между странами, в первую очередь между странами региона ЕЭК ООН, и способствовать диалогу между потенциальными партнерами как из государственного, так и частного секторов по согласованию стандартов и распределению затрат.

49. С точки зрения затрат, проведение переговоров с владельцами данных и использование их данных в рамках реестра и/или кадастра с целью совместного использования, обмена или покупки в любом случае обходится дешевле по сравнению со сбором новых данных. В этой связи необходимо четко определиться в отношении прав собственности на данные и их правового статуса, а также решить вопрос об ответственности за ведение и подтверждение правильности данных.

50. Жизненно важно добиться понимания системы со стороны пользователей и заручиться их доверием к системе, в связи с чем организациям, возможно, потребуется проводить кампании по повышению информированности общественности.

51. Законы и подзаконные акты следует готовить таким образом, чтобы в дальнейшем имелась возможность для внесения изменений и улучшений в соответствующие процессы, но при минимальной потребности во внесении изменений в само законодательство. В этой связи на постоянной основе следует проводить обзор политики, вносить изменения в стратегии тарификации и стандарты, с тем чтобы они отвечали потребностям общества, экономики и складывающейся на рынке ситуации и не отставали от времени или не создавали трудностей в плане обеспечения их применения. В связи с этим соответствующим учреждениям необходимо постоянно отслеживать изменения на рынке.

52. Крайне важным вопросом является "право на защиту частной жизни" клиентов. При разработке политики по обеспечению применения права на защиту частной жизни в рамках кадастров и реестров следует добиваться сбалансированности между "правом на информацию" и "правом на защиту частной жизни".

В. Административные и технические аспекты

53. В государствах - членах ЕЭК ООН действует разный порядок организации и управления системами реестров прав на недвижимое имущество и кадастрового учета. Вместе с тем основные принципы, связанные с защитой и управлением земельными ресурсами, прав на землю и развитие земельных рынков являются сходными или весьма близкими.

54. Многие страны, стремясь к максимально выгодному использованию новых технологий, стали на путь развития систем электронного правительства. Это изменение может привести к повышению качества услуг, предоставляемых пользователям, и позволить добиться экономии масштаба за счет сокращения затрат. Использование документов в электронном формате и электронных подписей также позволяет добиваться существенной экономии, а развитие системы "единого окна" экономит время клиентов.

55. Системы на базе всемирной паутины открывают большие возможности для широкого распространения информации при относительно низких затратах, позволяют создавать дискуссионные форумы и способствуют развитию рынков. В странах ЕЭК ООН также следует поощрять формирование эффективных систем метаданных для кадастров и реестров.

56. Структура и контент кадастров учета недвижимого имущества и реестров прав на недвижимость имеют принципиально важное значение, поскольку именно они определяют степень практической пользы кадастров и реестров для любого общества. Следует определить предъявляемые к ним требования, отвечающие поставленной задаче. Но определение таких требований не следует во всех случаях увязывать с оказанием поддержки в удовлетворении каких-либо потребностей в будущем, если эти потребности не являются основополагающим элементом всей системы. Следует избегать чрезмерной детализации требований к кадастровым данным, поскольку это сопряжено с чрезмерными затратами. Требования к данным следует адаптировать к уровням, на которых можно добиться компромисса между обеспечением точности и затратоэффективности.

С. Регламентирование сборов и платежей

57. Следует обеспечить доступность информации в форме, отвечающей потребностям и пожеланиям клиентов, т.е. необходимо знать, какие услуги им нужны и по каким тарифам они готовы провести оплату с учетом принципов возмещения затрат. Стратегии в области кадастров и реестров недвижимого имущества должны быть реалистичными, достижимыми и основанными на учете потребностей экономической ситуации, сложившейся на рынке отдельных государств.

58. Клиент или пользователь должен сам принимать решение о том, какие изменения необходимы в рамках политических структур, являющихся приемлемыми для общества в пределах страны или отдельного района.

59. В некоторых странах приняты законы о свободе информации, но данные не предоставляются "бесплатно". Источником платежей должны явиться либо пользователи, либо налоговые поступления. За исключением случаев, когда действуют нормативно-правовые требования в отношении бесплатного обмена информацией или ее бесплатного предоставления, все пользователи должны оплачивать данные, информацию и услуги.

60. Сбор и обновление некоторых видов информации, хранимой в специальных реестрах, которые необходимы правительству или некоторым небольшим группам

пользователей, могут быть сопряжены с весьма высокими расходами. Общее требование в отношении основных реестров может не распространяться на информацию такого рода. Финансирование сбора и ведения таких данных следует полностью возложить на такие особые группы пользователей.

61. До определения стратегии по тарификации и установления сборов и платежей следует определиться с реальными затратами на соответствующие операции. Платежи следует устанавливать с учетом необходимости покрытия затрат и, по возможности, получения разумной отдачи от инвестиций. Однако некоторые правовые системы либо ограничивают, либо не поддерживают этот подход. Наличие механизмов финансирования, обеспечивающих эффективность использования выделяемых средств как в периоды низкой, так и высокой активности на рынке, обеспечивает большую гибкость административной системы.

62. Выделение субсидий оправдано в случае, когда общество в целом может получить возмещение за счет выгод, возникающих благодаря совершенствованию систем регистрации кадастрового учета. Однако на более продвинутом этапе развития этих систем бремя затрат следует полностью возлагать на отдельных пользователей.

63. Кроме того, рекомендуется принять меры по повторному распространению вопросника, аналогичного вопроснику, использованному для подготовки настоящего исследования, с тем чтобы в течение пяти последующих лет собрать информацию по сходным вопросам. Это позволит получить скорректированные по времени статистические данные для проведения сравнительного анализа, который может быть использован для более четкого определения возникших трендов.

Приложение

БИБЛИОГРАФИЯ

Цитируемые источники

Directorate General Regional Policy Guide to cost-benefit analysis of investment projects (Structural Fund-European Regional Development Fund (SFERD), Cohesion Fund and Instruments for Structural Policy of Pre-Association (ISPA)), European Commission Evaluation Unit, 2002.

European Parliament and Council Directive of 17 November 2003 on the re-use of the public sector information (2003/98/EC), 2003.

INSPIRE Directive (2007/2/EC), 2007.

Land administration in the UNECE region: development trends and main principles (ECE/HBP/140). UNECE, Geneva, 2005.

Land administration guidelines (ECE/HBP/96), UNECE, Geneva, 1996.

Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor, United Nations Development Programme, 2008 (available at: www.undp.org).

Доклад, содержащий резюме ответов на вопросник о сборах и платежах (ECE/HBP/WP.7/2007/4), ЕЭК ООН, Женева, 2007 год.

Другие источники

Zevenbergen, Jaap, Andrew Frank and Erik Stubkjaer, *Real Property Transactions. Procedures, transaction costs and models*, COST Action G9, Amsterdam, The Netherlands, IOS Press, 2007. ISBN 978-1-58603-581-5.

Dale, Peter and John McLaughlin, *Land Information Management*, Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 1987, ISBN 0-19-858405-9.

EULIS, www.eulis.org (last accessed 12 January 2009).

Guidelines on real property units and identifiers (ECE/HBP/135), UNECE, Geneva, 2004.

Terms of reference, Working Party on Land Administration (available at www.unece.org, last accessed 12 January 2009).
