

УДК 347.214.2(476)

С. А. Шавров, кандидат технических наук, член бюро рабочей группы по земельному администрированию Европейской экономической комиссии (WPLA UNECE)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ РЕГИОНЕ

Публикация посвящена развитию земельного администрирования в Беларуси и странах Европейского региона. Статья основана на исследованиях, проведенных при участии автора. Во-первых, семинаров рабочей группы по земельному администрированию Европейской экономической комиссии ООН в 2009-2010 г.г. (WPLA UNECE). Во-вторых, координационного собрания FAO ООН со странами СНГ по выработке руководящих принципов управления земельными ресурсами (ноябрь 2010). В-третьих – национального обзора сектора жилья Беларуси, подготовленного белорусскими экспертами и экспертами ООН по заказу Министерства архитектуры и строительства Беларуси (2009 г.).

The article is devoted to the development of land administration in Belarus and the countries of the European region during the modern period. It is based on actions with participation of the author. First, seminars of working group on land administration of the European Economic Commission of the United Nations in 2009-2010 (WPLA UNECE). Secondly, FAO UNECE coordination meeting with the CIS countries on working out of voluntary supervising principles of responsible land management (November, 2010). Thirdly, it is the National review for Belarus housing sector. This review has been prepared by local experts and experts of the United Nations on demand of the Ministry of Architecture and Building of Belarus (2009).

Введение. Земля является жизненной основой населения планеты. Устойчивое развитие стран (sustainable development) зависит от эффективности управления их земельными ресурсами (land management). Эффективность управления земельными ресурсами – от трех факторов: земельной политики, территориального планирования и земельного администрирования (land administration). Термин «земельное администрирование» ассоциируется с такими видами деятельности, как формирование объектов недвижимости в целях их идентификации; ведение кадастра недвижимости; регистрация прав на недвижимость, обременений этих прав; сбор, накопление и распространение экономической информации о недвижимости, в том числе путем оценки.

Термин «земельное администрирование» впервые появился в 1996 г. Земельное администрирование как область определенной деятельности в русскоязычной литературе впервые исследовано недавно [1].

Основная часть. Прежде всего, следует отметить очевидные успехи Республики Беларусь в области земельного администрирования. Толчок его развитию в Беларуси дал Закон «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» (2003), а также нормативные правовые акты, положившие начало кадастровой оценке земельных участков (2004). Об уровне достигнутых результатов в 2010 г. свидетельствует отчет Всемирного Банка DoingBusiness-2011, характеризующий инвестиционную привлекательность 184 стран ООН. Согласно этому отчету по разделу «Property Registration» (регистрация недвижимости собственности), Беларусь переместилась с

94-го места (2006) на 6-е место в мире (2011), опередив такие развитые страны в этой области, как Швеция, Норвегия, Германия и др. (см. <http://www.doingbusiness.org/Rankings>).

Рекомендации экспертов ООН по дальнейшему развитию земельного администрирования в Республике Беларусь содержатся в обзоре жилищного сектора Беларуси [2]. Европейская экономическая комиссия в 2009 г. исследовала жилищный сектор страны, включая раздел земельного администрирования. Глава 5 данного документа содержит следующие рекомендации в отношении отечественного земельного администрирования:

«...19. Следует упростить порядок формирования прав на недвижимость. С целью обеспечения более высокого уровня защиты прав на недвижимое имущество и повышения эффективности системы налогообложения следует ускорить процедуру регистрации земельных участков и объектов недвижимости.

20. Следует поддерживать дальнейшее развитие системы электронного управления земельными ресурсами. Использование государственными органами власти современных информационных технологий будет способствовать принятию решений, связанных с недвижимым имуществом. Для реализации на практике принципа «одного окна» государству следует предоставить гражданам большее количество электронных услуг для управления недвижимым имуществом. Электронная система управления земельными ресурсами является важным элементом процесса создания системы электронного правительства.

21. Налог на землю следует рассчитывать на основании кадастровой (рыночной) стоимости

земли. Это будет способствовать социальному равенству и упростит процесс формирования местных бюджетов.

22. Следует повысить гибкость системы ипотечного кредитования с целью повышения привлекательности рынка земельных ресурсов. Такая ипотечная система предоставит физическим и юридическим лицам больше возможностей для получения кредитов.

Часть из этих рекомендаций в 2010 г. уже реализована. В частности, Совет Министров Республики Беларусь утвердил стратегию развития информационного общества на 2011–2015 гг., которая относит развитие государственных электронных услуг и электронного правительства к приоритетным задачам государства (постановление СМ № 1174 от 9 августа 2010). Налог на землю на основании кадастровой стоимости рассчитывается согласно Налоговому кодексу Республики Беларусь, принятому 29 декабря 2009 г. № 71-З.

Прогрессу земельного администрирования в Европейском регионе в значительной степени содействует рабочая группа по земельному администрированию «Working Party on Land Administration» Европейской экономической комиссии ООН (WPLA UNECE). Цели и результаты деятельности WPLA подробно освещаются на сайте UNECE <http://www.unecse.org>.

За последние два года WPLA UNECE неоднократно рассматривала актуальные вопросы развития земельного администрирования почти на десятке своих семинаров. В том числе в г. Минске: «Воздействие реформ Е-правительства» на услуги кадастра и регистра прав на недвижимость в странах Европейского региона», Минск, Беларусь, 8–9 июня 2010 г. Семинары показывают, что к наиболее актуальным темам земельного администрирования сегодня следует отнести следующие девять:

1) расширение объема и возможностей электронных услуг, оказываемых государством гражданам и бизнесу. Е-услуги должны постепенно вытеснить в административных действиях бумажные технологии (рисунок). Считается, что 80% электронных услуг и 20% услуг в бумажной форме – хороший показатель современных административных процедур земельного администрирования;

2) развитие инфраструктуры пространственных данных. Установлено, что около 40% Е-услуг оказываются с использованием пространственных данных. Развитие инфраструктуры пространственных данных как в странах Европейского союза, так уже и в странах СНГ основывается на директиве Европейского союза 2007/2/EU INSPIRE от 14 марта 2007 г. [3];

3) государственная регистрация на основании электронных документов;

4) расширение сферы применения данных дистанционного зондирования земли с космических аппаратов и беспилотных средств (ДДЗ). Например, для оказания т. н. облачных услуг по технологии SaaS, при которой ДДЗ используются совместно с другими пространственно-интероперабельными данными государственных информационных ресурсов для on-line синтеза различных продуктов (кадастровых планов и карт, оценочных карт, совмещенных планов территориального планирования с планами границ земельных участков и др.). Или для автоматизированного и даже автоматического мониторинга деятельности на Земле;

5) создание адресных реестров. Цель этого направления – нормализовать адресную информацию во всех информационных ресурсах страны;

6) снижение стоимости услуг земельного администрирования. Принято считать, что исходя из соображений эффективного рынка недвижимости, стоимость затрат на передачу прав (земельное администрирование, налоги, адвокаты, нотариусы и др.) должна минимизироваться и не превышать «мертвой линии» в 10% стоимости самого имущества;

7) переход к 3D-мерным правам на недвижимость, к 3D- и даже 4D-мерным кадастрам недвижимости;

8) переход от бумажных к цифровым архивам. Цель – не столько в экономии площадей, сколько в ускорении доступа к документам;

9) развитие моделей и инфраструктуры кадастровой оценки, направленное на минимизацию погрешности оценки кадастровой стоимости относительно рыночной стоимости имущества. Цель – расширение сфер приложения кадастровой оценки.



Рабочий день в приемной территориального офиса государственного кадастра и регистра прав Нидерландов. Фрагмент из презентации «E-land Administration», Ric Wouters, семинар WPLA UNECE, Минск, июнь 2010 г

Важным событием 2010 г. в области земельного администрирования стало координационное совещание экспертов стран СНГ, проведенное ФАО (продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) совместно с Министерством сельского хозяйства РФ, Российским государственным университетом – МСХА им. К. А. Тимирязева, Агентством по техническому сотрудничеству (GTZ), Москва, 23–25 ноября, 2010 г. В данном мероприятии приняли участие 66 экспертов из 10 стран СНГ: Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации, Узбекистана, Туркменистана, Таджикистана и Украины. Цель совещания – разработка т. н. добровольных руководящих принципов ФАО ответственного управления системой пользования землей и другими природными ресурсами. Данные принципы должны поддерживать развитие системы пользования землей и другими природными ресурсами, обеспечение права на достаточное питание, продовольственное обеспечение домашних хозяйств, устойчивое развитие и охрану окружающей среды, а также повышение уровня жизни в контексте новых вызовов и потенциальных конфликтов, включая изменение климата и нестабильность цен на продовольствие и топливо. Сведения о добровольных руководящих принципах ФАО ответственного управления системой пользования землей и другими природными ресурсами можно найти по адресу www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en.

Совещание проводилось по пяти секциям: 1) гендерные аспекты владения землей; 2) землепользование и землевладение; 3) природные ресурсы, в том числе рыбные, водные и лесные; 4) экономика землепользования, рынки, оценка стоимости; 5) подготовка кадров, научные исследования, финансирование. Методика состояла в том, чтобы по каждому из указанных разделов эксперты стран СНГ сформулировали общие проблемы пользования землей для СНГ, причины возникновения этих проблем и пути их разрешения.

Совещанием сформулировано несколько десятков общих для СНГ проблем (!), в том числе относящихся к земельному администрированию. В частности, обращено внимание на повсеместное явление – неинформированность населения о планах развития территорий и их

фактическом освоении. Сформирован ряд рекомендаций. В частности, государство должно взять на себя обязательство о предоставлении данной информации в электронном виде. Услуги в области земельного администрирования (кадастр, регистры, территориальное планирование, мониторинг использования) должны стать электронными и, как следствие, более дешевыми. Доступ к информации по землепользованию должен быть организован с использованием сети интернет.

Следует отметить, что эксперты обратили также внимание на недостатки в системах кадастровой оценки сельскохозяйственных земель стран СНГ для целей налогообложения.

Окончательный проект добровольных руководящих принципов будет представлен странам-членам ФАО и другим заинтересованным сторонам для рассмотрения и утверждения в 2011 г.

Заключение. 1. Земельное администрирование является предметом заботы и продвижения ООН, что свидетельствует об его особом значении для устойчивого развития государств.

2. Современный этап развития земельного администрирования связан, главным образом, с широким использованием новых информационно-коммуникационных технологий (E-услуги гражданам и бизнесу, электронные документы, дистанционное зондирование, инфраструктура пространственных данных, цифровые архивы и др.).

Литература

1. Шавров, С. А. Государственная регистрация недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним: в 3 т. / С. А. Шавров. – Минск: Рифтур, 2008. – Т. 3: Земельное администрирование. – 342 с.

2. Национальный обзор жилищного сектора / ЕСЕ/НВР/149, ООН, Женева, Швейцария [Электронный ресурс]. 2009. – Режим доступа: www.unecce.org/hlm/prgm/cph/countries/belarus/CPBelarus.r.pdf. – Дата доступа: 20.03.2010.

3. Шавров, С. А. Требования к инфраструктуре пространственных данных Европейского союза и их реализация в Республике Беларусь // Автоматизированные технологии изысканий и проектирования. – 2010 г. – № 4. – С. 62–64.

Поступила 10.04.2011