



Европейская Экономическая Комиссия

Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию

Рабочая группа по управлению земельными ресурсами

Девятая сессия

Женева, 26—27 февраля 2015 года

Пункт 6(с) повестки дня

Обзор осуществления программы работы на 2014—2015 годы

Обзор прогресса, достигнутого в исследовании кадастровых агентств и агентств по регистрации земель

**Записка Бюро Рабочей группы по управлению земельными
ресурсами**

Резюме

На своем восьмом заседании в марте 2013 года Рабочая группа одобрила свою программу работы на 2014—2015 годы (ECE/HBP/WP.7/2013/3). В настоящей программе работы содержится исследование организационной структуры кадастровых агентств и агентств по регистрации земель. В частности, Рабочей группе было предложено провести анализ последствий объединения кадастровых учреждений и учреждений по регистрации земель. В настоящем документе представлено предварительное исследование, проведенное ЕЭК по данной теме. Планируется, что окончательный вариант публикации будет представлен Комитету для утверждения на его семьдесят шестой сессии в 2015 году.

Рабочей группе по управлению земельными ресурсами предлагается принять к сведению представленную информацию.

I. Введение

1. Управление земельными ресурсами, согласно определению ЕЭК ООН, представляет собой «процессы определения, регистрации и распространения информации о владельце, использовании и стоимости земли при осуществлении политики землепользования» (ЕЭК, 1996 г.). Таким образом, в системе управления земельными ресурсами можно выделить разные важные элементы данных: во-первых, идентифицируемый участок земли и, во-вторых, информацию, такую как сведения о владельце, данные об использовании и стоимости этого земельного участка.

2. Способы сбора данных по этим элементам и управления ими существенно различаются внутри региона ЕЭК. В некоторых странах идентификация земель осуществляется одной организацией (часто называемой кадастр), а регистрация данных — другой (часто называемой земельным реестром, если речь идет о данных, связанных с собственностью). В других странах эти две операции выполняет одна организация.

3. На протяжении последних лет в ряде стран эти два типа организаций были объединены; Рабочая группа в настоящее время проводит исследование этого явления, чтобы понять может ли быть установлена связь между организационной структурой и качеством услуг организаций, осуществляющих управление земельными ресурсами.

4. Исследованием руководит агентство Dutch Kadaster (Управление картографирования и регистрации земель Нидерландов) при поддержке Бюро Рабочей группы. До настоящего времени к этим методам относились: 1) анализ связи между показателями качества услуг в области управления земельными ресурсами и характеристикой систем управления земельными ресурсами и 2) беседы с представителями органов власти, осуществляющих управление земельными ресурсами, для выяснения их впечатлений о преимуществах и недостатках объединения функций кадастра и регистрации земель в одном учреждении. В следующих разделах описываются предварительные результаты этого исследования.

II. Сравнение показателей качества услуг по управлению земельными ресурсами и организационных структур

5. Было проведено сравнение двух исследований, которые были направлены на измерение качества услуг по управлению земельными ресурсами:

(a) раздел «Регистрация имущества» в докладе «Ведение бизнеса — 2013» (Всемирный банк, 2013 г.) и соответствующий обзор этого раздела, а также

(b) «Обследование управления земельными ресурсами» Рабочей группы (ЕСЕ/НВР/180).

6. В докладе «Ведение бизнеса» измеряется простота регистрации имущества для всех включенных в него стран, и на основании этого обзора публикуется рейтинг. Для определения простоты регистрации имущества измеряется три элемента: количество процедур, их стоимость и потраченное на них время.

7. Доклад «Ведение бизнеса» основывается на важном аспекте качества, а именно простоте регистрации, но это не единственный аспект качества, который

имеет отношение к кадастровым организациям и организациям по регистрации земель.

8. В «Обследовании систем управления земельными ресурсами» составлен список многих вопросов, связанных с качеством управления земельными ресурсами в государствах-членах ЕЭК, но отсутствует рейтинг. В «Обследовании систем управления земельными ресурсами» составлен список широкого спектра аспектов качества работы кадастровых организаций и организаций по регистрации земель.

9. Для анализа результатов двух исследований Рабочая группа сравнила рейтинг в докладе «Ведение бизнеса» с несколькими организационными и финансовыми аспектами работы агентств по управлению земельными ресурсами, рассмотренными в докладе «Обследование систем управления земельными ресурсами». Задачей анализа было предоставить ответы на следующие вопросы:

- объединены ли кадастр и земельный реестр. (Это тесно взаимосвязано с наличием или отсутствием системы регистрации права собственности в гражданском суде.);
- стоимость регистрации имущества;
- сроки регистрации;
- процентное отношение зарегистрированных земель в стране.

10. В результате анализа были выявлены следующие факты. Страны с объединенными кадастровыми агентствами и агентствами по регистрации земель занимают в среднем 38-ю позицию в рейтинге среди 189 стран, представленных в докладе «Ведение бизнеса». Страны с отдельными организациями занимают в среднем 47-ю позицию в рейтинге. По-видимому, отсутствует сильная взаимозависимость между простотой регистрации и объединением этих агентств.

11. Десять стран, в которых регистрация имущества требует наименьших финансовых затрат (согласно «Обследованию систем управления земельными ресурсами») занимают в среднем 23-ю позицию в рейтинге «Ведение бизнеса», тогда как 10 стран с наибольшими затратами на регистрацию занимают в среднем 56-ю позицию. Эта взаимозависимость ожидаема, поскольку рейтинг в докладе «Ведение бизнеса» основывается отчасти на стоимости регистрации.

12. Десять стран, в которых регистрация имущества проходит в наиболее короткие сроки (согласно «Обследованию систем управления земельными ресурсами»), занимают в среднем 40-ю позицию в рейтинге «Ведение бизнеса», тогда как 10 стран с наиболее длительными сроками регистрации занимают в среднем 62-ю позицию. И в этом случае эта взаимозависимость также ожидаема.

13. Страны, которые сообщают о стопроцентном охвате населения системой регистрации, занимают в среднем 44-ю позицию в рейтинге «Ведение бизнеса», тогда как остальные занимают в среднем 67-ю позицию.

14. В докладе «Ведение бизнеса» приводится общее описание широкого количества элементов, которые относятся к ведению бизнеса и которые в некотором смысле можно считать кратким описанием экономики страны высокого уровня.

15. Доклад Всемирного банка не позволяет, однако, провести полную оценку качества организаций, занимающихся управлением земельными ресурсами, поскольку, с одной стороны, в него включены элементы, которые выходят за пределы сферы влияния организаций, занимающихся управлением земельными ресурсами (таких как налог на передачу собственности), а, с другой стороны, в нем не рассмотрены некоторые важные элементы качества (такие как полнота

регистрации). В докладе «Ведение бизнеса» не показано, что объединенные организации работают гораздо лучше, чем необъединенные.

III. Результаты бесед с представителями агентств по управлению земельными ресурсами

A. История вопроса

16. Для лучшего понимания дискуссий, посвященных потенциальным объединениям кадастров и земельных реестров, представителям кадастровых агентств и агентств по регистрации земель из государств-членов ЕЭК было предложено вкратце описать свое мнение по вопросу объединения кадастров и земельных реестров. Эти описания использовались для изучения объединений в управлении земельными ресурсами и объема связанных с ними действий, мнений и аргументов. Во многих случаях собранные сведения не относились непосредственно к конкретному объединению, а описывали чувства и ассоциации, которые возникали у сотрудников при разговоре об объединении.

17. В 15 докладах об объединении кадастров и земельных реестров в странах как Западной, так и Восточной Европы были проанализированы следующие вопросы: исходная ситуация, контекст и местоположение системы, внешние и внутренние кризисные аспекты, которые нанесли ущерб системе, реакция на кризис, лица, получившие выгоду из этой ситуации или пострадавшие от нее, итоговая ситуация.

B. Исходный контекст организаций и возможная отправная точка для объединений

18. Некоторые земельные реестры и кадастры существуют более 200 лет (обычно в странах Западной Европы), тогда как другие были созданы всего 10 лет назад (обычно в странах с новой формирующейся рыночной экономикой). Вследствие этого возникновение учреждений, исторический путь, который прошли эти учреждения, и их поэтапно развивавшаяся организационная культура действительно могут играть свою роль в обсуждении объединений.

19. В большинстве случаев отправной точкой для объединения служило статутное право или изменения, возникавшие вследствие необходимости осуществлять регулирование для обеспечения возможности обмена гармонизированными данными между разными компьютерными системами (интероперабельность). Ирландия является одним из исключений: в ней объединение в 2012 году произошло вследствие реализации стратегического плана реформ государственных услуг для всего государственного сектора.

20. В странах, где произошло объединение, признается тот факт, что, хотя юридически организации и объединены, для объединения операционной деятельности могут потребоваться дополнительные усилия и время. Более того, объединение организаций не предполагает автоматического объединения баз данных.

21. Обе функции в кадастрах и управлениях по земельным ресурсам обычно не присутствуют вместе (т. е. уже объединенные). В большинстве случаев земельные реестры и кадастры продолжают стабильно существовать обособленно со времени их основания. Дискуссии об объединении стали возникать в основном в конце 1900-х годов.

С. Нормативная основа в дискуссиях об объединении

22. В большинстве историй целью были эффективность и модернизация. Время, очевидно, является важнейшим фактором, на фоне которого происходит сравнение всех организационных решений. Если объединение не повышает эффективность по времени, решение о его проведении считается неблагоприятным. Вследствие этого объединение является целесообразным, если оно каким-либо образом повышает эффективность. Большинство остальных критериев имеют более низкий приоритет. Невозможно говорить о модернизации без повышения эффективности. Организации, которые воспринимаются как имеющие положительный опыт при учете этих факторов — это преимущественно организации, такие как Европейский Союз, Всемирный банк и другие страны, представляющие собой типовые модели.

23. После объединения предпочтение отдается либо более иерархичной структуре, либо более четким принципам работы, а после согласования межорганизационных процессов — лучшей координации работы и регулирующей базе.

Д. Лица, получившие выгоду от объединения и других организационных изменений

24. Большинство респондентов указывает на клиентов, как на лиц, получивших основную выгоду от изменений в организационной структуре. Они выигрывают от того, что организации по управлению земельными ресурсами отдают приоритет обслуживанию клиентов; до объединения или реорганизации изученных видов деятельности сообщалось о том, что клиенты часто испытывали неудобства вследствие некачественного обслуживания или длительности процесса.

25. В некоторых случаях представители кадастров и реестров считают, что им был нанесен ущерб вследствие объединения или автоматизации деятельности из-за увеличения зависимости от специалистов в области информационных технологий.

Е. История объединений. Доводы и мотивы

26. В большинстве историй приводятся доказательства того, что информационные технологии и изменения в законодательстве являются основными факторами, способствующими переменам во взаимодействии между земельными реестрами и кадастрами. Примечательно, что фактором, способствующим переменам, является не сама по себе реформа, а последствия совмещения процессов обработки информации. Поэтому, по словам большинства респондентов, основными изменениями являются не изменения в организационных структурах, а, скорее, изменения в процессах и координации межорганизационных компьютерных систем. Конечной целью является интероперабельность (т. е. способность обмениваться данными, имеющими одинаковую структуру и содержание), а не само объединение. В связи с этим интероперабельность и поддержание или усовершенствование работоспособности считаются более значимыми, чем изменения в организационных структурах.

27. Особенно поразительной тенденцией является вынесение рекомендации обслуживать клиентов в Интернете, а не очно, за счет дистанционного предоставления некоторых услуг.

28. Еще одна тенденция заключается в повышении стандартизации и надежности, которые воспринимаются как основные элементы для поддержания доверия и законности. Единообразие и законность также неотъемлемо ассоциируются с

улучшением работы, по сравнению с другими административными системами, и предотвращением сокращения штатов или частичного совпадения обязанностей.

29. Кроме того, многие упоминают в качестве основной ценности эффективность затрат. Очевидно, новые ценности в области государственного управления оказали влияние на земельные регистры и кадастры во всех государствах-членах ЕЭК. Процесс объединения может занять от одного года до двадцати лет.

Г. Выводы

30. Большинство опрошенных агентств не прогнозировали значительных изменений в своей структуре в ближайшем будущем: т. е. там, где объединения уже произошли, агентства останутся объединенными, а там где они еще не произошли, агентства, скорее всего, не объединятся в будущем. Большинство учреждений устраивает текущая структура и достигаемая степень интероперабельности. Эта тенденция сохранить статус-кво наиболее сильна в учреждениях, которые не были объединены. Считается, что агентствам, в которых произошло объединение, еще предстоит столкнуться с трудностями.

31. В историях высказывается предположение о том, что большинство агентств работает на достижение большей результативности и эффективности. В большинстве случаев эти новые веяния тесно связаны с использованием информационных технологий (включая веб-службы, электронную подачу документов и виртуальное обслуживание клиентов) для ускорения процесса и его удешевления. Это также предполагает, что организации могут занимать нейтральную и более надежную позицию, применив эти решения и что, в свою очередь, клиенты также будут их применять. Однако формирование качества, удовлетворения клиентов и доверия к услугам не обязательно подразумевает только технологические усовершенствования, но и большее количество времени и внимания, уделяемых индивидуальным потребностям клиента.

32. В большинстве случаев объединение произошло де-факто в операционном, а не в юридическом смысле. Во всех историях указывается на повышение интероперабельности и совмещении работы. Как ни странно, ни дискуссии о Национальной инфраструктуре пространственных данных правительства Соединенных Штатов Америки¹, ни Инфраструктуре пространственной информации для Европейского сообщества (INSPIRE)², по-видимому, не являются движущей силой для перемен. Не являются таковыми и программы реформ, такие как программы цифрового или электронного управления. По-видимому, объединения сводятся только к этим двум типам организаций или двум типам межорганизационных процессов и линиям производства, а не реформе правительства в целом. Все остальные участники (такие как клиенты, граждане, частный сектор, специалисты) считаются внешними факторами для дискуссии; в ней присутствует сильный внутренний фокус.

33. Язык и сравнения, которые используют авторы историй, свидетельствуют об их склонности к техническим и положительным комментариям. Примеры таких выражений включают в себя частое упоминание «систем» вместо «организаций» или «агентств», метафоры, такие как «центр тяжести клиентской структуры»;

¹ Федеральный комитет по географическим данным (ФКГД) (<https://www.fgdc.gov/nsdi/nsdi.html>)

²<http://inspire.ec.europa.eu/>

«обслуживание клиента лежит в основе всего, что мы делаем»; упоминание числовых данных в отношении размера и количества вместо ценностей, типов, приоритетов или качеств («координация между двумя отделами все увеличивалась и увеличивалась»; «для этого необходима масштабная реформа»; «с учетом количества проблем в управлении земельными ресурсами»; «правительство решило сократить количество судов»; «работа выполняется дважды»). По всей видимости, на вопросы или проблемы, связанные с объединением, внимание обращается, только если они выражаются количественно и в качестве какой-либо системы рейтинга, а не вследствие конкретной идентификации и классификации этих вопросов.

IV. Ссылки

Bogaerts, T. and Zevenbergen, J., Cadastral Systems, Alternatives, Computer, Environment and Urban Systems, 2001.

Всемирный банк, «Ведение бизнеса — 2013». Разумный подход к регулированию деятельности малых и средних предприятий, 2013 г.

Организация Объединенных Наций, Обследование систем управления земельными ресурсами, ECE/HBP/180.

Zevenbergen, J., Westerbeek, H., “A single agency structure is needed to successfully address today’s societal challenges for land administration”, 2011.

ЕЭК, Руководящие принципы по управлению земельными ресурсами с особым учетом стран переходного периода. Публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.96.ILE.7, 1996.
