



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

ECE/HBP/2007/7
ECE/HBP/WP.7/2007/8
9 July 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОМУ ХОЗЯЙСТВУ
И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЮ**

Шестьдесят восьмая сессия
Женева, 17-18 сентября 2007 года
Пункт 3 предварительной повестки дня*

Рабочая группа по управлению земельными ресурсами
Пятая сессия
Женева, 19-20 ноября 2007 года
Пункт 3 предварительной повестки дня**

**ДИСКУССИОННЫЙ ДОКУМЕНТ О ПРОБЛЕМАХ, СВЯЗАННЫХ
С НЕФОРМАЛЬНЫМИ ПОСЕЛЕНИЯМИ, И КОМПЛЕКСНЫХ
МЕРАХ ПО ИХ РЕШЕНИЮ**

Записка секретариата

Резюме

На своем совещании в апреле 2007 года Бюро Комитета приняло решение об организации на шестьдесят восьмой сессии Комитета углубленного обсуждения вышеуказанного вопроса, основываясь на результатах рабочего совещания, посвященного проблеме неформальных поселений, состоявшегося в Афинах (доклад прилагается к дискуссионному документу). Бюро Рабочей группы по управлению земельными ресурсами также приняло решение провести по результатам того же рабочего совещания обсуждение, совместно организуемое Комитетом, Рабочей группой по управлению земельными ресурсами и Международной федерацией геодезистов.

* ECE/HBP/144

** ECE/HBP/WP.7/2007/1

На своей последней сессии Комитет также принял решение провести совместно с Рабочей группой по управлению земельными ресурсами (РГУЗР) исследование по вопросу неформальных поселений. Итоги углубленного обсуждения послужат материалами для этого исследования.

Тема неформальных поселений связана одновременно с жилищным строительством, территориально-пространственным планированием и управлением земельными ресурсами и вследствие этого затрагивает основные направления работы Комитета. Межсекторальная деятельность в этой области создает возможность выработать общие подходы и комплексные стратегии для решения существующих проблем.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОБСУЖДЕНИЯ, СОСТОЯВШЕГОСЯ НА РАБОЧЕМ СОВЕЩАНИИ ПО НЕФОРМАЛЬНЫМ ПОСЕЛЕНИЯМ

1. Стремительная урбанизация, вызванная ростом населения и миграцией в городские районы, усилила процессы непланируемой или неформальной городской застройки в регионе ЕЭК ООН. Неформальная городская застройка и ее последствия для экономики, социальной структуры и окружающей среды городов особенно ярко проявляются в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), Южной Европы и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ).
2. Наиболее развитые страны обладают значительным опытом в области применения норм территориально-пространственного планирования, разрешений на строительство и увязки норм в области землепользования и кадастровых записей, а также систем регистрации прав собственности, которые представляют собой комплекс необходимых инструментов для предотвращения неформальной застройки.
3. Четкого определения неформальных поселений не существует. Наиболее важными факторами, характеризующими их, являются форма землевладения, качество и размер построек, доступность услуг и зонирование.
4. Основными причинами возникновения неформальных поселений являются:
 - a) исторические, политические, социальные и экономические условия, приводящие к урбанизации;
 - b) перемещение населения в результате вооруженных конфликтов и стихийных бедствий;
 - c) дефицит территориально-пространственной информации и планирования;
 - d) нереалистичные нормы в области зонирования;
 - e) маргинализация групп населения, бедность и отсутствие доступного альтернативного жилья;
 - f) непоследовательное и запутанное законодательство;
 - g) избыточная бюрократизация процесса отвода земель под застройку и получения разрешений на строительство;

- h) незаконная застройка сельскохозяйственных земель;
- i) политическое нежелание или неспособность исправить ситуацию.

5. Значительная доля неформальных построек во многих частях региона ЕЭК ООН приходится на качественные постоянные постройки и может быть охарактеризована как доступное жилье. Стоимость земли на окраинах городских районов ниже и доступнее для семей с низким уровнем доходов. Поэтому неформальная застройка, как правило, осуществляется именно в таких районах, а незаконная застройка - либо на незаконно занятых участках земли, либо на участках земли, находящихся в законном владении, однако незаконно используемых для жилищного строительства.

6. Типы неформальных строений могут варьироваться от домов, рассчитанных на одну семью, до многоэтажных домов. Неформальные поселения могут располагаться в промышленных зонах, в сельских районах, на окраинах городских районов, в прибрежных районах или в лесных угодьях.

7. Незаконная застройка может также иметь место в существующих городских районах в результате нарушения норм в области землепользования. Неформальная застройка также встречается в привлекательных зонах отдыха вследствие стремительного роста спроса со стороны местных или иностранных покупателей.

8. Размах явления неформальной или незаконной застройки является различным в зависимости от страны. Системы планирования и процедуры выдачи разрешений на строительство определяются уровнем развития административной системы и нормативными положениями, существующими в каждой конкретной стране.

9. Незаконная постройка часто сопряжена с высокими строительными расходами, низким качеством работ и отсутствием доступа к коммунальным услугам; кроме того, строения не могут быть переданы или заложены. Значительная часть капитала, вложенного в такие строения, оказывается замороженной.

10. Что касается возможных решений, то одним из рассматриваемых является инструмент легализации. Легализация неплановой застройки вызывает беспокойство, так как это подрывает существующие нормы в области строительства и землепользования.

11. Инициативы по легализации применяются в некоторых странах ЕЭК ООН и могут сопровождаться взысканием штрафа. Легализация неформальной застройки

рассматривалась как один из способов поддержания рынка недвижимости и национальной экономики. Однако опыт, полученный в ходе осуществления некоторых инициатив по легализации, показывает, что она может поощрять новую непланируемую застройку.

12. Легализация может производиться путем интеграции незапланированных районов застройки в официальный городской план, сопровождаемой благоустройством территории и обеспечением соответствующих услуг. Также необходимо проведение инспекций, позволяющих убедиться в прочности и безопасности построек и их влиянии на окружающую среду. Хотя этот процесс является медленным и затратным, он может позволить избежать маргинализации.

13. Постройки, возведенные незаконно с целью удовлетворения жилищных потребностей, следует отличать от построек, возведенных исключительно в коммерческих целях. Если постройки, относящиеся ко второму типу, не соответствуют стандартам, они не могут быть легализованы даже с уплатой штрафа и, следовательно, подлежат сносу.

14. Планирование землепользования должно служить одним из инструментов обеспечения соблюдения действующих норм. Для осуществления контроля существуют инструменты и более технического характера, такие, как спутниковая съемка и автоматизированные фотограмметрические процедуры. Автоматизированное выделение признаков и сбор территориально-пространственных данных могут содействовать проведению независимого мониторинга окружающей среды, обеспечению эффективного городского планирования, внедрению механизмов электронного управления, прозрачности и устойчивого развития. Использование подобных инструментов способствует снижению числа случаев непланируемой застройки.

15. Важную роль играет регистрация прав собственности. Для обеспечения эффективного принятия решений чрезвычайно необходимо, чтобы в ходе кадастровой съемки регистрировались официальная и неформальная застройка и земельные участки.

16. Другие подходы к решению проблемы существующих неформальных поселений и предотвращения возникновения новой неформальной застройки должны принимать во внимание следующие потребности/вопросы:

а) лаконичность законодательства, касающегося территориального планирования и выдачи разрешений на строительство;

б) стабильная система регистрации имущественных прав на здания и земельные участки. Доступ к имущественным правам и владению землей должен рассматриваться

как основополагающее право. Законы должны быть улучшены, а процедуры осуществления этого права упрощены в целях снижения операционных издержек;

с) необходимо принять государственную политику поощрения строительства доступного жилья;

d) обеспечение доступа к имущественным правам и владению землей благодаря усовершенствованию законов и процедур в целях упрощения осуществления этого права и снижения операционных издержек;

e) своевременный доступ к информации и юридической помощи, а также механизмы решения земельных и имущественных споров (к примеру, внесудебное урегулирование и арбитраж) должны рассматриваться в качестве важных инструментов обеспечения защиты земельных и других прав неимущих лиц;

f) необходимо обеспечить юридическое признание прав дополнительной поддержкой, позволяющей правообладателям пользоваться ими, например в виде своевременного доступа к информации и юридической помощи с целью избежания земельных и имущественных споров, а также доступа к кредитам;

g) отсутствие надежных инструментов, таких, как инфраструктуры пространственных данных (ИПД), например, кадастровые карты, гидрологические и геологические карты, определение прибрежных районов, карты лесов, приводит к значительным задержкам в осуществлении мероприятий по территориально-пространственному планированию. Повышению осведомленности о ценности ИПД и улучшению их финансирования необходимо придавать приоритетное значение;

h) планирование землепользования является задачей государственных органов соответствующих уровней. Для достижения лучших результатов и повышения доверия к процессам и процедурам участие граждан должно стать частью процесса планирования; необходимо задействовать широкую общественность и убеждать ее в необходимости действовать. Не упуская из виду соблюдение права на владение частной собственностью, правительство должно:

- i) предотвращать проникновение нежелательных видов землепользования в районы с более полезными видами землепользования;
- ii) охранять и/или контролировать полезность существующего землепользования;

iii) поощрять строительство жилья для людей с низким и средним уровнем доходов, создавая творческие, гибкие и инновационные нормы, например, повышая допустимую плотность застройки зданиями одинакового качества, при этом требуя отведения определенного процента жилья людям с низким или средним уровнем доходов.

i) в отсутствие государственных средств необходимо искать другие возможности финансирования. Одним из вариантов является сотрудничество с международными финансовыми учреждениями;

j) в современной цифровой информационной среде для обеспечения доступа широкой общественности к реестрам недвижимости и документам территориального планирования, а также к разрешениям на строительство, требуются принятие юридических и организационных мер и обеспечение координации, а не технические инновации;

k) необходимо практически проанализировать неэффективные учреждения с размытыми административными обязанностями, не соответствующие требованиям кадровому, институциональному и финансовому потенциалу, а также с не отвечающей требованиям и противоречивой земельной политикой. Необходимо усилить координацию деятельности на межсекторальном и межадминистративном уровнях. Центральные и местные органы власти должны стремиться к укреплению сотрудничества и координации деятельности. Частный сектор может и должен быть задействован;

l) запутанные процедуры и законодательство, а также низкая оплата труда государственных служащих могут привести к возникновению коррупции. Ответственность об исполнении обязанностей должна быть полностью прозрачной;

m) необходимо повысить осведомленность населения о социальных и экономических выгодах электронного управления и демократического управления на основе широкого участия населения;

n) когда муниципалитеты зависят в вопросах финансирования от центрального правительства, налоги на землю и собственность должны собираться на местном уровне для того, чтобы затем инвестироваться на местах. Концепция эффективности управления предполагает активное участие граждан. Граждане должны признать свою обязанность принимать участие в покрытии затрат на благоустройство территории и предоставление услуг;

о) сотрудничество и координация деятельности с международными организациями, включая учреждения Организации Объединенных Наций, Международную федерацию геодезистов (МФГ), Всемирный банк, Комиссию по расширению юридических прав и возможностей неимущих, Европейскую зонтичную организацию географической информации (ЕВРОГИ), Инфраструктуру пространственной информации в Европе (INSPIRE) и т.д. будет способствовать повышению слаженности действий и обмену извлеченными уроками между странами и регионами.

Вопросы для обсуждения

1. Каковы в вашей стране главные стратегические инструменты решения вопросов, связанных с неформальными поселениями, в области жилищного строительства, территориально-пространственного планирования и управления земельными ресурсами?
2. Какие различные подходы применяются или должны применяться в отношении существующих неформальных поселений и какие меры должны быть приняты для предотвращения появления новой неформальной застройки?
3. Каковы преимущества и недостатки легализации и в каких случаях легализация является адекватным инструментом? Как следует осуществлять легализацию?
4. Каким образом международное сотрудничество может способствовать разработке программных ответных мер на проблему неформальных поселений и обмену успешным и менее успешным опытом?
5. Каковы должны быть концептуальные рамки и основная цель совместного исследования Комитета/РГУЗР, посвященного неформальным поселениям?

Приложение

ДОКЛАД РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ ПО НЕФОРМАЛЬНЫМ ПОСЕЛЕНИЯМ: ПОТРЕБНОСТИ РЫНКОВ НЕДВИЖИМОСТИ, СВЯЗАННЫЕ С ЭФФЕКТИВНЫМ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ И ПЛАНИРОВАНИЕМ*

1. Рабочее совещание по неформальным поселениям – Потребности рынков недвижимости, связанные с эффективным землепользованием и планированием, состоялось в Афинах (Греция) 29-31 марта 2007 года. Совместное рабочее совещание Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию и Рабочей группы по управлению земельными ресурсами, а также Международной федерации геодезистов (МФГ Комиссия 3) было организовано Технической палатой Греции (ТПГ) и Ассоциацией инженеров-землеустроителей сельских территорий Греции (АИЗСТГ).
2. В рабочем совещании приняли участие представители следующих стран: Австралии, Австрии, Азербайджана, Албании, Армении, Беларуси, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Германии, Греции, Грузии, Дании, Израиля, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Канады, Кипра, Кыргызстана, Латвии, Ливана, Литвы, Нигерии, Нидерландов, Новой Зеландии, Норвегии, Польши, Российской Федерации, Румынии, Сербии, Словацкой Республики, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки, Турции, Франции, Хорватии, Черногории, Чешской Республики, Швеции и Швейцарии.
3. В совещании также приняли участие представители секретариата ЕЭК ООН и Всемирного банка.
4. С приветственными заявлениями выступили:

г-н Кай Берлунд, Директор Отдела по окружающей среде, жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК ООН
г-жа Дорис Андони, Председатель Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК ООН
г-н Петер Кройцер, Председатель Рабочей группы по управлению земельными ресурсами
г-жа Хриси Потсиу, Председатель МФГ Комиссия 3.

* Настоящий доклад был представлен делегацией Греции в сотрудничестве с секретариатом.

5. Г-н Стиг Энемарк, Председатель МФГ, выступил с программным заявлением.
6. Краткий отчет о результатах рабочего совещания приводится в документе для углубленного обсуждения.
7. Участники рабочего совещания пришли к выводу о том, что для обеспечения адекватной городской застройки необходимы:
 - a) гарантии имущественных прав, рациональные юридические определения и ясные нормативные положения как в области регистрации собственности и прав на землю, так и норм и ограничений в сфере землепользования;
 - b) улучшение эксплуатационного обслуживания, а также эффективности эксплуатации/управления жилыми зданиями;
 - c) создание ассоциаций жильцов для усиления общественного контроля за сохранением и эффективным использованием правительственных субсидий;
 - d) межучрежденческая приверженность принятой стратегии, тщательное планирование и координация и участие затрагиваемых групп населения, которые определяют успех государственного вмешательства;
 - e) прозрачные, безопасные, быстрые, недорогие и легкодоступные процедуры;
 - f) доступ к базовым услугам, таким, как залог и кредиты, а также стабильные, прозрачные и справедливые системы земельного налогообложения;
 - g) доступность взаимосвязанных и обновленных цифровых наборов данных, содержащих общие пространственные сведения о правах собственности, стоимости и виде использования земель;
 - h) чтобы система регистрации была комплексной, причем важнейшую роль играет достаточная координация деятельности между учреждениями, участвующими в разработке земельной политики.
8. Рабочее совещание состояло из нескольких заседаний. Заседания и основные темы были сгруппированы следующим образом:

Пленарное заседание: Разработчики политики в области планирования и землепользования

Г-н Фннис Алаванос, Председатель Технической палаты Греции
Г-н Харалабос Маниатис, Генеральный секретарь региона Аттики
Г-н Деметрис Лукас, мэр города Лаврио
Г-жа Вассилики Ангелиду, представитель г-на Джорджа Суфлиаса, министра окружающей среды, землеустройства и общественных работ Греции
Г-н Стратос Парадиас, Президент Греческой федерации владельцев недвижимости
Г-жа Азими́на Хиротири-Экатеринари, Член парламента Греции
Г-н Хронис Акритидис, Председатель АИЗСТГ
Г-н Маринос Кавурас, Президент Школы инженеров-землеустроителей, Национальный технический университет Афин
Г-н Такис Георгакопулос, Президент Греческой ассоциации архитекторов
Г-н Афанасиос Катсияннис, член парламента Греции, Председатель Постоянного специального комитета греческого парламента по вопросам окружающей среды

Технические сессии:

I. Земельная политика в странах с менее развитой экономикой

"Неформальные поселения в ЮВЕ – Подход с точки зрения региональной поддержки" – г-н Бьорн Габриэль, "Стабилити пакт" (доклад представлен г-жой Дорис Андони, министерство общественных работ, транспорта и телекоммуникаций, Албания)

"Обеспечение доступа к официальным правам собственности для неимущих – Ряд стратегических вопросов" – г-н Хельге Онсруд, Центр прав собственности и развития Управление картографии и кадастра, Норвегия

"Неформальные поселения в развивающихся странах: "Правовой" подход к земельной политике для неимущих" – г-жа Сильвия Мартинес, независимый советник Комиссии по расширению юридических прав и возможностей неимущих, Соединенные Штаты Америки

"Расширение юридических прав и возможностей неимущих, урегулирование споров и защита земельных и имущественных прав" – г-жа Анжелика Брустинов, руководитель программы, Расширение юридических прав и возможностей неимущих, ЕЭК ООН

"Ответ Всемирного банка на проблему неформальной застройки: текущие проекты и будущие действия" – г-жа Виктория Стэнли, г-жа Эллен Гамильтон, г-жа Радика Сринивасан и г-н Гэвин Эдлингтон, Всемирный банк

"Способы привлечения частного капитала для обеспечения доступного жилья" – г-жа Сильвия Мартинес, Соединенные Штаты Америки

II. Инструменты в области планирования и регистрации прав в сфере земельной собственности

"Земельный кадастр, экономическая выгода и юридическая однозначность в Испании" – Фернандо де ла Пуэнтэ, Коллегия регистраторов собственности, коммерческой собственности и движимого имущества Испании, Испания

"Нормативные положения и средства планирования, используемые во Франции" – Стефан Жиль, "ИГН Франс Интернациональ", Франция

"Планирование комплексной системы земельной информации Кипра и электронные процессы начисления налогов на неформальную застройку" – г-н Неоклис Неоклеус и г-н Вассос Пападеметриу, Кипр

"Деятельность Кадастрового управления в связи с неформальным землепользованием в Греции и обращение с нею в рамках греческого кадастра" – Панос Лолонис, Кадастровое управление Греции, Греция

"Методика изучения и контроля территории – Анализ ситуации в Тоскане" – г-н Домианос Домианос (доклад представлен г-ном Деметисом Папаэлиасом)

"Предложения о расходах на территориально-пространственное и городское планирование" – г-жа Элени Цирциоти, министерство окружающей среды, землеустройства и общественных работ Греции, и г-н Афанасиос Катсияннис, Парламент Греции, Греция

III. Незаконная городская застройка в регионе ЕЭК

"Незаконные поселения в Албании" – г-жа Дорис Андони, министерство общественных работ, транспорта и телекоммуникаций, Албания

"Землепользование в Азербайджане" – г-н К. Ш. Маммадов и г-н Д. Р. Ахадов,
Азербайджан

"Незаконное строительство в Черногории" – г-жа Ивонн Мюллер и г-жа Санья Льескович

"Предпосылки для незаконного строительства на городской территории в Грузии" –
г-жа Наталья Джохадзе, Национальный научный фонд Грузии, Грузия

"Регистрация неформальной застройки в Хорватии" – г-н Дамир Пахич и г-жа Ирина
Магдич, Государственное управление геодезии Хорватии

"Незапланированные поселения в контексте процесса урбанизации в Турции" – г-н Гамзе
Озер, г-н Эндер Вардар и г-н Мехмет Назим, министерство общественных работ, Турция

IV. Электронное управление – демократическое управление на основе широкого участия

"Электронное управление, демократия в принятии решений, касающихся территориально-пространственного управления на местном уровне. На примерах из правительственной инициативы "Цифровая Норвегия" и муниципалитета Холе" – г-жа Кари Странде, Управление картографии и кадастра, Норвегия

"Могут ли открытые ГИС привлечь общественность к участию в новой системе планирования Шотландии?" – Робин Макларен, Консорциум Know Edge S-CAT, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

"Интенсификация институционального сотрудничества как ответ на неформальную деятельность" – г-н Райнфрид Мансбергер и г-н Герхард Муггенхубер, Университет природных ресурсов и прикладных естественных наук, Австрия

"Управление неформальным рынком земли в Грузии" – г-н Давид Эгиашвили, Professional Consulting Group, Грузия

"Масштабируемая система регистрации землевладения" – г-н Майкл Барри, г-н Эндрю Хантер и г-н Абдель Мусен, Канада

"Несанкционированная застройка в Италии" – г-н Пьеро Панунци, Национальный совет геодезистов, Италия

"Права собственности, частный сектор и неформальная застройка" – г-н Энрико Кампаньоли, Международная федерация маклеров по недвижимому имуществу (МФМНИ)

V. Городское планирование и регистрация прав собственности

"Контроль землепользования через зонирование" – г-н Роберт У. Фостер, Почетный президент МФГ, Соединенные Штаты Америки

"Нормы составления генерального плана и строительства жилья в Финляндии – как контролировать застройку без генерального плана" – г-н Маркку Валликка, Финляндия

"Общая законодательная основа действующей системы контроля землепользования в Англии и Уэльсе" – г-н Ян Барто и г-н Тед Бердсолл, Земельный регистр Ее Величества, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

"Сравнение немецкой и греческой систем регистрации городского планирования и благополучия" – г-н Хартмут Мюллер, Университет прикладных наук Майнца, Германия, и г-жа Хрисси Потсиу, Национальный технический университет Афин, Греция

"Городское планирование в Испании: Роль земельного регистра" – г-жа Изабела Гонсалес Гарсия, Коллегия регистраторов собственности, коммерческой собственности и движимого имущества Испании, Испания

"Система территориального планирования в Литве" – г-н Бронисловас Микута и г-н Яуниус Григас, Государственный центр регистрации, Литва
