



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/HBP/2009/5
7 July 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОМУ ХОЗЯЙСТВУ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЮ

Семидесятая сессия

Женева, 23-25 сентября 2009 года

Пункт 5 а) предварительной повестки дня

**ОБЗОР ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММЫ РАБОТЫ НА 2008-2009 ГОДЫ
И ПРОЕКТ ПРОГРАММЫ РАБОТЫ НА 2010-2011 ГОДЫ**

СТРАНОВЫЕ ОБЗОРЫ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

**ПРЕДЛАГАЕМЫЙ МОДУЛЬНЫЙ ПОДХОД ДЛЯ БУДУЩИХ НАЦИОНАЛЬНЫХ
ОБЗОРОВ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА И ОБЗОРОВ УПРАВЛЕНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Записка секретариата

Резюме

На своей шестьдесят девятой сессии Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию просил подготовить для обсуждения (ECE/HBP/149, пункт 16 а)) предложение относительно модульного подхода для будущих обзоров управления земельными ресурсами и национальных обзоров жилищного сектора. При этом преследуется цель более эффективно оценить потребности в жилом фонде и в реформировании системы управления земельными ресурсами отдельных стран, а также более четко увязать будущие исследования с требованиями политики соответствующих государств. В настоящем документе излагаются мнения, высказанные в ходе шестой сессии Рабочей группы по управлению земельными ресурсами (Женева, 18-19 июня 2009 года). Окончательный вариант будет подготовлен по результатам обсуждений на семидесятой сессии Комитета.

I. АНАЛИЗ СОДЕРЖАНИЯ

1. В период с 1996 года Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию опубликовал 12 страновых обзоров по жилищному сектору, включая обзор, подготовка которого ведется в настоящее время. За тот же период Рабочая группа по управлению земельными ресурсами выпустила шесть обзоров управления земельными ресурсами. С целью получения информации по темам, охваченным каждой из публикаций, был проведен анализ их содержания.
2. В случае страновых обзоров данные указывают на тенденцию к диверсификации охватываемых тем. В то время как некоторые основные главы сохранили свое основополагающее значение, в более поздних обзорах стал рассматриваться более широкий спектр целевых областей. Это изменение отражает расширение программы работы Комитета (см. главу II). В целом в основных повторяющихся главах рассматриваются социально-экономические основы (например, вопросы, касающиеся народонаселения и миграции, экономического положения, государственной жилищной политики), институциональные основы (например, вопросы, относящиеся к государственному и частному секторам, международному сотрудничеству), механизмы финансирования (например, государственные и частные инвестиции, ипотечное кредитование, субсидии), а также проблемы, затрагивающие имеющийся жилищный фонд и новое строительство (например, техническое обслуживание, городское планирование).
3. В более поздних обзорах важное место отведено главам, посвященным управлению земельными ресурсами и территориально-пространственному планированию (например, в обзоре по Беларуси). В других случаях главам, в которых рассматриваются такие вопросы, как социальное жилье (например, в обзорах по Грузии, Сербии и Черногории, Российской Федерации) и регулирование деятельности коммунальных служб (например, в обзорах по Грузии, Российской Федерации), также было уделено больше внимания. Тема неофициальных поселений займет важное место в главе по территориально-пространственному планированию в следующем обзоре по Кыргызстану.
4. Для обзоров управления земельными ресурсами характерна аналогичная структура основных глав всех обзоров. Основные главы по-прежнему включают в себя темы, охватывающие общую информацию, кадастровый учет и регистрацию земли, правовые и институциональные основы, земельную реформу и рынки недвижимости. Как представляется, наиболее важное значение имеет глава, посвященная правовым и институциональным основам. Наряду с этой главой важное значение также имеют темы, касающиеся земельных рынков и рынков недвижимости.

5. Наметившаяся с течением времени тенденция к диверсификации тем в обзорах управления земельными ресурсами имеет менее выраженный характер. Однако и в них были затронуты некоторые новые вопросы (см. главу II). Они отражают изменения в программе работы Рабочей группы и, среди прочего, включают в себя развитие рынка недвижимости, стоимостную оценку и земельное налогообложение, а также международное сотрудничество (обзоры по Азербайджану, Болгарии и Литве) и использование электронных технологий в кадастровом учете и регистрации (обзор по Литве).
6. Таким образом, как в страновых обзорах, так и в обзорах управления земельными ресурсами основное внимание по-прежнему уделяется ключевым вопросам, имеющим самое непосредственное отношение к соответствующим полномочиям Комитета и Рабочей группы. В частности, в содержание страновых обзоров с течением времени были внесены изменения, и в настоящее время в них затрагивается широкий круг новых программных вопросов политики.

II. ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПРИНЯТИЯ МОДУЛЬНОГО ПОДХОДА

7. В случае принятия модульный подход будет способствовать учету в обзорах специфических особенностей стран, что позволит полнее отразить соответствующие приоритеты заинтересованных стран. В какой-то мере такой подход уже применялся для подготовки страновых обзоров. Кроме того, принятие модульного подхода будет способствовать включению в страновые обзоры и обзоры управления земельными ресурсами новых тем, которые в последнее время фигурировали в программах работы Комитета и Рабочей группы.
8. В соответствии с программой работы Комитета (ECE/HBP/149, приложение I) страновой обзор, который готовится международными экспертами и сотрудниками секретариата, является аналитическим исследованием жилищного сектора. В исследовании содержится анализ экономических, социальных и экологических аспектов жилищной политики страны и проводится ее сопоставление с позитивными результатами, достигнутыми на международном уровне. В этой связи в главах обзора - зачастую в контексте переходного этапа экономики - рассматриваются вопросы технического обслуживания жилищного фонда, нового строительства, финансирования, а также правовая и институциональная основа. Хотя материал, посвященный институциональной основе в разных страновых обзорах, имел различное содержание, это обстоятельство вызвано тем фактом, что в некоторых случаях данный вопрос рассматривался совместно с вопросом о правовой основе.

9. В соответствии с программой работы Рабочей группы (ЕСЕ/НВР/WR.7/2007/10, приложение) основное внимание в обзорах управления земельными ресурсами посвящено вопросам регистрации и распространения информации в отношении прав собственности, стоимости и использования земли и связанных с ней ресурсов. Как правило, в обзорах управления земельными ресурсами рассматриваются такие вопросы, как: модернизация кадастра и реестров прав на землю; документальное закрепление прав собственности, аренды и ипотеки; землепользование и ограничения на землепользование; передача прав собственности; укрупнение земельных участков; признание прав на земельные участки в судебном порядке; урегулирование земельных споров; составление кадастровых карт; ведение базы данных; и стоимостная оценка недвижимого имущества.

10. Поскольку указанные выше темы по-прежнему являются основными для программ работы обоих органов, следует сохранить соответствующие главы, в которых они рассматриваются. Кроме того, принятые в последнее время нововведения в рамках деятельности и программ работы Комитета и Рабочей группы также указывают на необходимость учитывать в будущих страновых обзорах и обзорах управления земельными ресурсами широкий круг вопросов.

11. В случае страновых обзоров большое внимание уделялось взаимосвязи между жилищной политикой, территориально-пространственным планированием и управлением земельными ресурсами, при этом сфера охвата последних обзоров была расширена с целью включения в них таких вопросов, как ценовая доступность жилья, социальное жилье, регулирование работы предприятий коммунального хозяйства, политика в области управления земельными ресурсами, развитие рынка недвижимости и неофициальные поселения. В последнее время в круг ведения Комитета были включены (ЕСЕ/НВР/142, приложение II) и/или рекомендованы для включения в принимаемые программы работы (ЕСЕ/НВР/149, приложение II) и другие актуальные вопросы. Они касаются повышения результативности экологической деятельности в городах, обеспечения энергоэффективности в жилищном хозяйстве, проблемы разрастания городов, возрождения микрорайонов, интеграции социально неблагополучных меньшинств, механизмов участия общественности в разработке жилищной политики, долгосрочных последствий приватизации, а также влияния старения населения и других демографических факторов на жилищную политику. Актуальность каждого из этих вопросов может побудить международных экспертов обратить на них особое внимание при подготовке исследований в будущем в зависимости от затрагиваемой страны.

12. Такие новые темы, как стоимостная оценка и налогообложение земельных участков в той степени, в которой они относятся к стимулированию рынков недвижимости, уже включались в обзоры управления земельными ресурсами. К числу других тем, которые в

последнее время были включены в круг ведения Рабочей группы (ECE/HBP/142, приложение III) и ее последнюю программу работы (ECE/HBP/WR.7/2007/10, приложение), относятся: использование электронных технологий с целью модернизации инфраструктуры пространственных данных, регулирование финансирования рынков недвижимости, вопрос о прозрачности регулирования передачи прав собственности на недвижимость и использование персональных данных, применение сборов и платежей за услуги кадастрового учета и регистрации прав, а также проблема неофициальных поселений. Такие темы, возможно, также привлекут внимание международных экспертов и будут включены в главы будущих обзоров управления земельными ресурсами.

13. Поскольку целью страновых обзоров и обзоров управления земельными ресурсами является удовлетворение стратегических потребностей отдельных стран, государственным органам стран во взаимодействии с секретариатом рекомендуется определить приоритетные области, которые будут охвачены исследованиями. Целесообразно обеспечивать такую общую направленность подготовки исследований, при которой бы больше учитывались индивидуальные потребности и рассматривались самые актуальные вопросы. Хотя упомянутые выше темы основных глав должны по-прежнему сохранять свое центральное значение, а обе публикации не должны менять уже принятую структуру, следует более гибко определять содержание каждой главы и место, отводимое каждой из них. В зависимости от конкретных случаев модульный подход может послужить или не послужить основанием для включения дополнительных глав, но очевидно, что благодаря ему будет содействовать более гибкому определению рассматриваемых тем. Определение содержания должно являться результатом конструктивного диалога между экспертами, секретариатом и государственными органами страны, по которой проводится обзор.

14. Кроме того, с учетом преимуществ, связанных с выявлением синергизма между страновыми обзорами и обзорами управления земельными ресурсами, следует поощрять проведение совместных миссий (как это имело место в случае Беларуси и Кыргызстана). Тогда эксперты по управлению земельными ресурсами, назначенные Рабочей группой, приняли участие в подготовке страновых обзоров, в которых также рассматривалась политика в области управления земельными ресурсами (ECE/HBP/149, приложение I, 10.1.1). Весьма важно обеспечивать участие министерств и заручиться их сотрудничеством в обеспечении организации мероприятий, связанных со сбором данных.

III. РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ МОДУЛЬНОГО ПОДХОДА К ПОДГОТОВКЕ СТРАНОВЫХ ОБЗОРОВ И ОБЗОРОВ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

15. Схема для модульного подхода могла бы быть принята путем использования формуляра, который будет заполняться заинтересованными правительствами в ходе проведения сессий Комитета и Рабочей группы. Этот формуляр мог бы иметь форму таблицы для внесения детальной информации по различным главам и темам, которые могли бы быть охвачены в ходе проведения обоих обзоров, в том числе по основным главам (см. таблицу). Клетки таблицы будут заполняться органами власти и ведомствами соответствующей страны. Кроме того, таблица будет заполняться по итогам подготовительной миссии, проводимой секретариатом, а окончательный вариант будет представляться властям страны, по которой проводится обзор, для обсуждения и окончательного согласования. Особое внимание следует уделять тому обстоятельству, что во многих странах ведомства по управлению земельными ресурсами и ведомства, отвечающие за территориально-пространственное планирование или жилищный сектор, функционируют независимо друг от друга. Для обеспечения эффективности модульного подхода экспертам этих ведомств потребуется уже на ранних этапах процесса наладить тесное сотрудничество и продолжать это сотрудничество на протяжении всего процесса.

16. На своей шестьдесят девятой сессии Комитет также предложил государствам-членам оказывать содействие проведению мероприятий по выполнению рекомендаций страновых обзоров и обзоров управления земельными ресурсами. Такая деятельность могла бы заключаться, например, в представлении докладов странами, по которым проводился обзор, через регулярные промежутки времени на сессиях Комитета и Рабочей группы и/или в организации рабочих совещаний по оказанию содействия странам, по которым проводился обзор, в выполнении отдельных рекомендаций. Особое значение имеет мониторинг с целью выявления неожиданных препятствий, мешающих осуществлению политики, и степени актуальности рекомендаций, содержащихся в исследовании, в зависимости от изменения ситуации на местах.

17. Предполагается, что делегации, участвующие в сессиях Комитета и Рабочей группы, обсудят содержание настоящего документа и предложат руководящие указания по применению модульного подхода, с тем чтобы повысить эффективность анализа обзора по странам и подготовить эффективные рекомендации, направленные на совершенствование их политики в области жилищного хозяйства и управления земельными ресурсами.

18. Предложение было обсуждено и утверждено на шестой сессии Рабочей группы. Признавая целесообразность предоставления органам власти государств добавлять и другие темы к упомянутым в предложении, делегаты подчеркнули потребность в определенной стандартизации структуры публикаций, что позволит проводить сравнения данных по странам за определенные периоды времени.

Таблица: Формуляр для заполнения государственными органами страны

СТРАНА		Страновой обзор	Обзор управления земельными ресурсами	Замечания
ГЛАВА	ТЕМЫ			
Общая информация				
	Экономическое положение			
	Народонаселение/ демографические изменения			
	Миграция			
	Государственная жилищная политика			
Жилищное хозяйство и землепользование				
	Современный жилищный фонд			
	Техническое обслуживание/модернизация жилья			
	Коммунальные службы			
	Новое строительство			
Социальное жилье				
	Потребности и программы в области социального жилья			
Механизмы финансирования				
	Государственные и частные инвестиции в жилищное хозяйство			
	Ипотечное кредитование			
	Субсидии			

СТРАНА		Страновой обзор	Обзор управления земельными ресурсами	Замечания
Территориально-пространственное планирование				
	Развитие городов			
	Разрастание городов			
	Неофициальные поселения			
	Возрождение микрорайонов			
	Энергоэффективность			
Управление земельными ресурсами				
	Реформа кадастрового учета и регистрации прав на недвижимость			
	Управление данными			
	Земельная реформа			
	Развитие сельских районов			
	Рынки недвижимости			
	Оценка и налогообложение			
	Электронная регистрация/составление электронных нотариальных актов о передаче прав на недвижимость			
Правовые аспекты				
	Центральные и местные органы власти/децентрализация			
	Приватизация/кондоминиумы			
	Законодательное регулирование кредитного рынка			
Институциональные аспекты				
	Государственный сектор (национальный и местный уровни)			
	Субъекты частного сектора			
	Международное сотрудничество			

Примечание: серым цветом выделены обязательные главы.
