



---

## **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) предварительной повестки дня

**Обзор осуществления программы работы на 2014—2015 годы**

### **Неофициальные поселения. Вызовы и возможности со стороны Юго-Восточной Европы**

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

#### *Резюме*

В настоящем документе содержится краткое описание выводов из проекта публикации по неофициальным поселениям в Юго-Восточной Европе, подготовленным совместно Рабочей группой и Международной федерацией геодезистов.

В проекте публикации рассматриваются причины неофициального жилищного строительства в Юго-Восточной Европе, и оценивается государственная политика, направленная на решение этого вопроса. Целью проекта является разработка руководящих указаний для оказания поддержки государствам-членам при решении проблемы неофициального строительства.

Проект обсуждался на семьдесят пятом совещании Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию в октябре 2014 года.

Рабочей группе предлагается обсудить этот проект и одобрить его.

## I. История вопроса

1. Неофициальное городское строительство — проблема для Европы не новая. В южной части континента этим вопросом занимаются уже давно. Однако в течение последних 25 лет неофициальные поселения становятся все более важным и насущным вопросом в регионе Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). Организация Объединенных Наций использует термин «неофициальные поселения» для обозначения: «i) жилых районов, в которых была построена группа жилых единиц на земле, на которую жильцы не имеют законных прав или которую они занимают незаконно; ii) незапланированные поселения и районы, в которых жилье не соответствует текущим градостроительным и строительным нормам (несанкционированное жилье)».<sup>1</sup> Такие же определения используют Организация экономического сотрудничества и развития<sup>2</sup> и Всемирная организация здравоохранения.<sup>3</sup>

2. Этот процесс начал развиваться в начале 1990-х годов в результате политических и экономических изменений в Восточной Европе и странах бывшего Советского Союза наряду с быстрыми темпами урбанизации и неуправляемой массовой внутренней миграцией, обусловленной нищетой, конфликтами, маргинализацией и стихийными бедствиями. Появлению неофициальных поселений в этом регионе (включая Южную Европу) в дальнейшем способствовали: обременительный процесс получения разрешения на ремонт и модернизацию дома, несогласованность государственной политики и неспособность государства принять нормы планирования, направленные на стимулирование роста, сложности, связанные с разработкой современной земельной политики для осуществления перехода от централизованно планируемой к рыночной экономике и затруднения, с которыми сталкиваются государственные учреждения при осуществлении мер по поддержке экономических реформ. Эти сложности также проявлялись в: задержках и путанице при восстановлении в правах, неэффективном, централизованном и бюрократическом планировании, коррупции и отсутствии прозрачности в землепользовании, т.е. при получении разрешения на строительство и в других вопросах, связанных с имуществом, а также в несправедливом и нереалистично высоком налогообложении имущества.

3. По оценкам ежегодные убытки, обусловленные незаявленным неофициальным недвижимым имуществом, являются значительными, поэтому в целях решения проблемы неофициальных поселений в регионе ЕЭК Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК подготовил доклад «Города, самостоятельно добившиеся успеха: на пути к устойчивым решениям для неофициальных поселений» (2009 г.). В настоящей публикации описывается история образования неофициальных поселений в регионе ЕЭК, и рассматриваются характерные основные

---

<sup>1</sup>Организация Объединенных Наций, «Показатели устойчивого развития. Руководящие принципы и методики», 2001 г., с текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf>.

<sup>2</sup>Организация экономического сотрудничества и развития, «Глоссарий терминов по статистике. Неофициальные поселения», 24 июня 2014 года. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://stats.oecd.org/glossary/>

<sup>3</sup>Всемирная организация здравоохранения, «Люди, проживающие в неофициальных поселениях», 24 июня 2014 года. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.who.int/ceh/indicators/informalsettlements.pdf>.

черты этого явления<sup>4</sup>. Данное исследование, представленное в настоящем документе, основывается на дискуссии, которая была начата в докладе «Города, самостоятельно добившиеся успеха».

## II. Цели исследования и методика

4. Проект исследования был разработан Бюро Рабочей группы ЕЭК по управлению земельными ресурсами и целевой группой по имуществу и жилищному хозяйству Международной федерации геодезистов.

5. В нем рассматриваются причины неофициального жилищного строительства в пяти странах Юго-Восточной Европы — Албании, Кипре, Греции, Черногории и Бывшей Югославской Республике Македония, а также оценивается государственная политика, направленная на решение этой проблемы. На основании этой оценки в исследовании сформулированы рекомендации для правительств этих пяти государств. В нем также содержится накопленный и передовой опыт, который может быть использован во всем регионе ЕЭК ООН.

6. Исследование основывается на обзоре литературных источников и личных беседах. Личные беседы проводились с государственными деятелями из соответствующих министерств (таких как министерства финансов, окружающей среды, планирования и сельского хозяйства), лицами, ответственными за принятие решений в соответствующих государственных органах (таких как земельные реестры, налоговые органы и муниципальные власти), местными экспертами из государственного и частного секторов (такими как инженеры-строители, планировщики и геодезисты), обитателями незаконных строений, представителями неправительственных организаций (НПО) и меньшинств, агентами по операциям с недвижимостью, подрядчиками и другими соответствующими субъектами.

7. С полным текстом проекта этой публикации можно ознакомиться по адресу: <http://www.unece.org/hlm/landsession9.html>.

## III. Краткое содержание результатов

8. Согласно исследованию основной причиной создания неофициальных поселений является неэффективное государственное управление и неактивные рынки недвижимого имущества на страновом уровне (Таблица 1 в приложении). Когда государство не может обеспечить эффективное предоставление доступного жилья и не позволяет частному сектору сделать это, люди прибегают к неофициальным решениям, если они хотят получить жилье или улучшить свои жилищные условия. Обременительные правила в отношении жилищного строительства в Греции, Черногории и Бывшей Югославской Республике Македония препятствуют официальному жилищному строительству. Кроме того в Греции неразвиты права на частную собственность вследствие давно установившейся политики, пропагандирующей государственную собственность на землю.

9. Из исследования, посвященного неофициальному строительству в странах, рассмотренных в настоящей работе, можно извлечь следующий опыт:

---

<sup>4</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/SelfMadeCities.pdf>

- понятная и прозрачная структура правительственных институтов с четко определенными и скоординированными между собой ролями и ответственностью необходима для решения сложных вопросов, таких как неофициальное строительство;
- необходимо внедрить механизмы легализации всех типов имущества там, где нынешние жильцы уже длительное время находятся на этой земле;
- необходимо ввести механизмы не только для легализации существующих неофициальных зданий, но и для поощрения строительства новых зданий в официальном секторе;
- программы легализации приобретают максимальную эффективность, когда соответствие с градостроительными нормами не является обязательным условием для выдачи права на владение имуществом; право на владение имуществом не должно зависеть от наличия нарушений формальных требований;
- территориальное планирование и зонирование должны проводиться скоординировано на основании обновленной кадастровой информации, с тем чтобы обеспечить возможность легализации и препятствовать дальнейшему неофициальному строительству;
- сборы и штрафные санкции за легализацию должны быть доступными с точки зрения временных и финансовых затрат для всех, включая малоимущие слои населения и представителей среднего класса;
- чрезмерно строгие и дорогостоящие процедуры формализации могут резко ограничить дееспособность рынка недвижимого имущества;
- законы о формализации должны быть сформулированы и приведены в исполнение таким образом, чтобы они защищали окружающую среду, поощряли гарантированное право на владение жильем и способствовали экономическому росту;
- имущественное право должно быть понятным, а правительство не должно, в большинстве случаев задним числом, вводить в действие право собственности на землю, находящуюся в частной собственности в течение продолжительного времени;
- частный сектор может внести свой вклад в обследование и контроль качества легализации, но его роль должна быть регламентирована и четко определена;
- в рамках проводимой политики необходимо поощрять качественную подготовку всех соответствующих экспертов;
- программы по амнистии планировки могут быть полезной мерой для того, чтобы перевести большую часть неофициального имущества в официальный сектор;
- домохозяйства в неофициальных поселениях необходимо поставить в известность о преимуществах легализации, а также о необходимых процедурах для легализации их имущества;
- необходимо поощрять активное привлечение домохозяйств в неофициальных поселениях к процессу легализации;
- необходимо, чтобы домохозяйства в неофициальных поселениях поверили в долговременную действенность проекта по формализации для их продуктивного участия в нем;

- необходимо наличие доступного законного жилья для снижения спроса на неофициальное строительство;
  - в районах подверженных естественным рискам необходима система контроля для предотвращения ухудшения состояния окружающей среды. Для этого необходима профессиональная, этическая система, которая обеспечит выполнение стандартов;
  - процедуры получения разрешения на любые виды дальнейшей модернизации легализованного имущества должны быть простыми, быстрыми и доступными;
  - политика по предотвращению неофициального строительства в будущем так же важна, как и политика по легализации текущего неофициального строительства. К ней относится хорошо продуманная политика в отношении получения разрешения на строительство и его регламентирования;
  - дефицит социального или доступного жилья может усугубить проблему неофициального строительства;
  - сильные государственные программы в области социального жилья уменьшают количество трущоб и обветшавшего социального жилья.
10. Первоочередной задачей для национальной экономики каждой страны должно быть развитие рынков недвижимости и укрепление прав на частную собственность. Этого можно достичь за счет:
- сокращения или отмены налога, связанного с легализацией имущества;
  - упрощения градостроительных норм для собственников, которые хотят легализовать свое имущество для соблюдения требований закона, и
  - упрощение требований к обследованию уже существующих неофициальных сооружений, например внесение предложения о том, что для легализации может быть достаточно стандартизированного плана на ортофотоснимке наряду с основными сведениями об общей площади и количестве этажей в постройке.
11. В ближайшем будущем странам может быть предложено достичь соглашения о Международных стандартах измерения имущества в отношении разных типов недвижимого имущества для улучшения обслуживания рынков и обеспечения возможности кредитования для того, чтобы модернизированные здания могли быть соответствующим образом задокументированы.
12. Планирование, все другие природоохранные и защитные меры и модернизация должны следовать за регистрацией права собственности; необходимо разрешать заклад и передачу недвижимого имущества независимо от его состояния. Только тогда лица, проживающие в неофициальной недвижимости, смогут получить кредит и приступить к необходимой модернизации. Такая модернизация может быть осуществлена новым владельцем в случае продажи.
13. Кроме того, существует необходимость в гибкой и направленной на стимулирование роста модернизации существующей планировки, систем выдачи разрешений на строительство и зонирования; необходимо также развивать механизмы и планы в области доступного жилья и обеспечения муниципального финансирования модернизации инфраструктуры. Поэтому желательно, чтобы в законодательство не включались никакие сроки легализации до принятия параллельных мер, таких как гибкое планирование, направленное на стимулирование роста, и выдачу разрешений на строительство, а также обеспечение механизмов

доступного жилья. Важен вклад частного сектора, но его роль должна быть определена четкими правилами.

---

## Приложение

Таблица 1

### Установленные причины неофициального строительства

	<i>Албания</i>	<i>Кипр</i>	<i>Греция</i>	<i>Черногория</i>	<i>Бывшая Югославская Республика Македония</i>
Миграция/урбанизация	да	нет	да	да	да
Центрально контролируемое / бюрократическое планирование	нет	нет	да	да	да (сейчас улучшается)
Экологические и другие конституционные требования в отношении строительства	нет	нет	да	да	да
Неэффективная жилищная политика	да	нет	да	да	да
Беженцы/ перемещенные лица	нет	нет	нет	да	да
Политика в отношении рома и других меньшинств	да	нет	да	да	да
Неясные права на имущество	да	нет	да (в зонах, границах с лесом)	да	да
Неэффективные системы регистрации имущества/ планирования	да	да	да	да	да
Дорогостоящий/ запутанный процесс получения разрешения на строительство	нет	нет	да	да	нет
Нищета	да	нет	да	да	да
Недостаточное количество жилья на рынках недвижимости	да	да	да	да	да