



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/HBP/2008/9
9 July 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОМУ ХОЗЯЙСТВУ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЮ

Шестьдесят девятая сессия
Женева, 22-23 сентября 2008 года
Пункт 3 с) предварительной повестки дня

ПРОГРАММА РАБОТЫ НА 2008-2009 ГОДЫ

РЕГИСТРАЦИЯ ЗЕМЛИ И ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЫНКИ

**ДОКЛАД О РАБОЧЕМ СОВЕЩАНИИ ПО РАСШИРЕНИЮ ВОЗМОЖНОСТЕЙ
НЕИМУЩИХ В ПРАВОВОЙ СФЕРЕ В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН**

Записка секретариата

Резюме

Данное рабочее совещание предусмотрено в программе работы Комитета на 2008-2009 годы, о чем говорится в пункте 31 документа ECE/HBP/145.

В настоящей записке изложены основные выводы рабочего совещания и сделан обзор того, каким образом деятельность Рабочей группы по управлению земельными ресурсами вносит вклад в расширение возможностей неимущих в правовой сфере в вопросах, относящихся к землепользованию и управлению земельными ресурсами.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Работа по расширению возможностей неимущих в правовой сфере была инициирована в 2005 году группой развивающихся и промышленно развитых стран, которая включала Гватемалу, Данию, Египет, Индию, Исландию, Канаду, Норвегию, Объединенную Республику Танзания, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Финляндию, Швецию и Южную Африку и которая должна была завершить эту деятельность в 2008 году.
2. Сопредседателями этой инициативы выступили бывший государственный секретарь Соединенных Штатов Америки Мадлен Олбрайт и перуанский экономист Эрнандо де Сото. Комиссия по расширению возможностей неимущих в правовой сфере является первой глобальной инициативой, конкретно ориентированной на изучение взаимосвязей между маргинализацией, бедностью и законом. Секретариат этой инициативы находится в Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).
3. Комиссия по расширению возможностей неимущих в правовой сфере продвигает принцип, согласно которому борьба с бедностью будет эффективной лишь в том случае, если правительства предоставят всем гражданам, особенно малоимущим, законные возможности для использования механизмов защиты, предусмотренные правовой системой, которые должны быть не привилегией некоторых, а правом всех людей. В этой связи Комиссия намеревается изучить вопрос о том, каким образом страны могут бороться с бедностью посредством проведения реформ, расширяющих доступ к средствам правовой защиты и возможностей в правовой сфере для всех граждан.
4. Одна из целей Комиссии состоит в том, чтобы расширить правовые возможности участников неофициального сектора, с тем чтобы их неофициальные контракты защищались законом, а также в поиске надежных, безопасных и справедливых средств их интеграции в официальную экономическую деятельность. Это является необходимым для того, чтобы они имели возможность воспользоваться соответствующими благами, связанными с ростом национальной и глобальной экономики.
5. Деятельность и рекомендации Комиссии также касаются вопроса имущественных прав, анализа путей расширения правовых возможностей малоимущих и снижения уровня их бедности путем предоставления им транспарентным и функциональным образом существенных прав в отношении недвижимости и других активов. Поскольку капитал имеет тенденцию к концентрации, что приводит к экономическому отчуждению маргинализированных групп, для расширения их возможностей в правовой сфере

необходимы правовые системы, обеспечивающие малоимущим доступ к деловым структурам, растущим рынкам, к правам в сфере труда и гарантию прав владения.

6. Рекомендации Комиссии имеют важное значение для деятельности Рабочей группы по управлению земельными ресурсами (РГУЗР) ЕЭК ООН, поскольку вопросы управления земельными ресурсами находятся в центре ее работы. Посредством своих усилий, направленных на оказание помощи странам региона в обновлении систем регистрации земель и кадастровых систем, укрепление гарантий владения и расширение доступа к земельным активам, РГУЗР в полной мере учитывает рекомендации и руководящие указания Комиссии.

II. РЕЗЮМЕ ОБСУЖДЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

7. Рабочее совещание по расширению возможностей неимущих в правовой сфере состоялось 9-10 апреля 2008 года в Бергене (Норвегия). Рабочее совещание было организовано и проведено Норвежским картографическим и кадастровым агентством под эгидой ЕЭК ООН.

8. Рабочее совещание в Бергене имело целью представить информацию об итогах работы Комиссии по расширению возможностей неимущих в правовой сфере, продемонстрировать их важность и предложить стратегии осуществления политики в данном регионе. Перед рабочим совещанием были поставлены следующие задачи:

а) выявить проблемы, стоящие перед странами ЕЭК ООН в области обновления и модернизации их систем землепользования и управления земельными ресурсами;

б) уточнить возможную роль стран доноров ЕЭК ООН в вопросах, касающихся земли, в целях оказания помощи развивающимся странам и странам переходного периода.

9. В рабочем совещании приняли участие представители и делегаты из следующих стран: Австрии, Азербайджана, Армении, Бангладеш, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Германии, Греции, Грузии, Дании, Египта, Замбии, Индии, Исландии, Испании, Италии, Канады, Кении, Литвы, Нидерландов, Норвегии, Польши, Румынии, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Таджикистана, Уганды, Украины, Финляндии, Франции, Хорватии, Чешской Республики, Швеции и Южной Африки.

10. На рабочем совещании также присутствовали представители следующих международных организаций: ЕЭК ООН, Хабитат ООН¹, ПРООН и Всемирного банка.
11. Рабочее совещание открыли представители норвежских властей. Директор Отдела кадастров и регистрации земли Норвежского картографического и кадастрового управления г-н Магнар Даниельсен и заместитель мэра Бергена г-жа Труде Древланд обратились со словами приветствия к участникам совещания. В ходе церемонии открытия также выступили Председатель Бюро РГУЗР и генеральный директор Агентства геоинформации при Управлении по вопросам развития земельных ресурсов и недвижимости, Германия, г-н Петер Крейзер; секретарь Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию (КЖХЗ), ЕЭК ООН, г-жа Паола Деда; и советник по политическим вопросам министра окружающей среды и международного развития Норвегии г-н Мортен Васстел.
12. Информация о выступлениях на заседаниях рабочего совещания и докладчиках приводится в приложении.
13. Участники рабочего совещания признали, что земля является одним из важнейших ресурсов для обеспечения средствами существования и развития, поскольку она обеспечивает неограниченные возможности для создания материальных благ. Исходя из этого они провели оценку степени учета в рекомендациях Комиссии и рассмотрели необходимость принятия дальнейших шагов и практических мер для расширения возможностей неимущих в области прав на недвижимость и доступа к земле. Были представлены примеры из конкретных тематических исследований, проведенных в странах, входящих и не входящих в регион ЕЭК ООН, в том числе в Армении, Таджикистане и Украине.
14. Участники провели обзор ряда инструментов в области управления земельными ресурсами, а также проанализировали их важность и роль в деле расширения возможностей неимущих и поощрения надлежащего управления. Так, например, было подчеркнуто, что организационные процессы, осуществляемые в рамках общин, по инициативе общин и ориентированные на нужды общин, действительно способствуют расширению возможностей жителей трущобных районов. В качестве примеров непосредственных путей улучшению ситуации с незаконными поселениями и положения их жителей были отмечены сотрудничество с местными профессиональными и неправительственными агентствами в целях укрепления поддержки программ микрофинансирования жилья, призванных содействовать изучению и осуществлению

¹ Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам.

политических инициатив. Среди важных инициатив в этом контексте были также отмечены меры по созданию карт общин, информационных архивов и организации образования и обучения в интересах неимущего городского населения.

15. В качестве еще одного примера был приведен механизм третейских арбитражных судов (ТАС). Эти механизмы были особо отмечены в связи с их затратоэффективностью (размер сборов обычно значительно ниже в сравнении с официальными судами); оперативностью (споры, как правило, разрешаются в течение двух недель; но в любом случае этот срок не превышает два месяца); гибкостью (стороны в споре могут назначать судей); а также тем фактом, что судьи и другие работники, реализующие механизмы ТАС, необязательно должны быть профессиональными юристами, но могут быть просто специалистами в области, к которой относится данный спор.

16. В целом было отмечено, что в Содружестве Независимых Государств применение ТАС позволяет снизить расходы на предоставление правовой информации и консультации, а также обеспечивает доступ к правосудию для неимущих слоев населения в отдаленных районах. Эти механизмы также дают людям уверенность в том, что они могут предъявлять и отстаивать свои конституционные права на землю и недвижимость.

17. Правительства и международные агентства также широко поддерживают программы регистрации прав на недвижимое имущество в развивающихся странах в качестве средства укрепления гарантий имущественных прав, расширения доступа к официальным кредитам и стимулирования инвестиций в улучшение жилого фонда, а также совершенствования рынков городской земли и недвижимости. Вместе с тем участники рабочего совещания подчеркнули, что практически не имеется данных, которые подтверждают приведенные выше утверждения.

18. В отношении неформальных и незаконных поселений участники рабочего совещания отметили, что поиск политических решений проблемы неофициальных поселений носит многогранный и многонаправленный характер. Решения варьируются от легализации и включения неформальных поселений в нормативные планы городского развития для предоставления основных социальных и технических инфраструктурных услуг и до программ переселения в социальное жилье. Хотя эти решения иллюстрируют различные аспекты вариантов политики, они также предполагают наличие значительной политической воли и финансовой готовности со стороны центральных и местных государственных органов. Участники рабочего совещания подчеркнули, что вопрос неформальных поселений является важным элементом программы работы КЖХЗ и РГУЗР, поскольку в настоящее время эти два органа готовят исследование по неформальным поселениям в регионе ЕЭК ООН.

19. Для предупреждения образования неформальных поселений необходимо повысить эффективность управления земельными ресурсами и систем планирования с применением специальных методов и приемов. Разнообразие стран данного региона в сочетании с многообразием типов неформальных поселений требуют применения гибких подходов, учитывающих особенности конкретных ситуаций, с привлечением к работе конкретных субъектов как на индивидуальном, так и институциональном уровнях.

20. Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и Юго-Восточной Европы по-прежнему сталкиваются с рядом серьезных проблем в области управления земельными ресурсами. В этих странах произошли кардинальные изменения в структурах землепользования и земельных прав, изменения, направленные на превращение земли в важнейший источник устойчивого социально-экономического развития местных общин. Вместе с тем на фоне неоспоримых преимуществ и достижений по-прежнему существуют серьезные проблемы, которые, если не будут решены, могут иметь негативные последствия.

21. Одна из таких серьезных проблем - коррупция в форме взяточничества, мошенничества, фаворитизма, кумовства и протекционизма. Слабость системы землепользования и кадастров усугубляет проблемы управления процессом градостроительства в отсутствие четкого и прозрачного режима землепользования и землевладения. РГУЗР планирует заняться вопросом коррупции в рамках своей программы работы в предстоящие месяцы.

22. В правовом плане люди часто не осведомлены о том, что их права нарушаются, при этом зачастую отсутствует надежная информация о земельных правах и регистрации. Нередко создается жестко контролируемая среда, в которой местные чиновники могут принуждать землевладельцев к тем или иным шагам, при этом, как правило, бедные граждане не могут воспользоваться правовой помощью.

23. Необходимо создать программы оказания правовой помощи с целью:

- а) предоставления достоверной информации и/или исправления ошибочной информации, а также консультирования граждан по конкретным вопросам;
- б) оказания помощи во внесудебном урегулировании споров на основе закона; и
- с) при необходимости, представления интересов клиентов в суде.

Важно информировать граждан об их правах; помочь им понять, что с их правами должны считаться; разработать и внедрить типовые решения для наиболее часто встречающихся проблем и устранить явные нарушения закона.

24. Участники рабочего совещания также проанализировали основные факторы, оказывающие влияние на развитие рынка недвижимости в регионе ЕЭК ООН, включая стабилизацию политической ситуации, программы городского развития, новое законодательство, выдачу сертификатов на владение собственностью и повышение осведомленности о секторе недвижимости. Вместе с тем сохраняется необходимость в выработке правил и более глубоком понимании рынка.
25. Участники также отметили необходимость расширять и выявлять инновационные механизмы предоставления кредита домашним хозяйствам, а также проводить анализ и повышать гибкость нормативно-правовой основы управления рынками городской земли и жилья. Кроме того, для решения проблемы жилья необходим комплексный план, который охватывал бы вопросы образования и занятости.
26. На рабочем совещании были представлены интересные доклады о конкретных ситуациях и конкретных проблемах, касающихся женщин, а также таких национальных меньшинств, как рома. Участники также затронули вопросы, связанные с законами ислама.
27. Необходимо вовлекать женщин в проекты земельных реформ и управления земельными ресурсами. Чтобы гарантировать права женщин на землю, необходимо устранить ограничения, мешающие реализации прав женщин на землю, и обеспечить, чтобы законы и стратегии, направленные на оформление прав на землю или недвижимую собственность, учитывали потребности уязвимых членов общества, особенно женщин в странах, где их права ущемляются.
28. В целом участники рабочего совещания отметили преимущество эффективного управления земельными ресурсами и подчеркнули, что эти преимущества значительно перевешивают затраты. Эффективное управление этими ресурсами служит мощным инструментом, который играет важнейшую роль в обеспечении благосостояния страны. Кроме того, устойчивое управление землепользованием и земельными ресурсами имеет ключевое значение для обеспечения устойчивого развития.

Annex

**PROGRAMME FOR THE WORKSHOP ON THE LEGAL EMPOWERMENT
OF THE POOR IN THE UNECE REGION**

Session 1: Outcomes of the Commission

Chair: Ms. Mona Elisabeth Brøther, Ambassador/Senior Adviser, Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Keynote speech: Mr. Olav Kjørven, Assistant Director-General, UNDP, and Director, UNDP Energy and Environment Group.

“Is this the best we can do? A critique of the recommendations of the Property Working Group”. Ms. Liz Alden Wily, Independent Land Tenure and Natural Resources Analyst, and member of the CLEP Working Group 2.

Session 2: The work of the Commission and Its Relevance to the UNECE region, part 1

Chair: Mr. Peter Creuzer, Director General, Agency for Geo-information, Land Development and Real Estate, Germany, and Chairman of the WPLA Bureau.

“Mobilizing the grassroots”. Ms. Sheela Patel, Society for the Promotion of Area Resource Centres (SPARC), India.

“The social and economic benefits that flow from good land administration: a reassessment”. Mr. Peter F. Dale, Professor Emeritus, University College, London, and Honorary President, FIG (International Federation of Surveyors).

Session 2 – The work of the Commission and Its Relevance to the UNECE Region, part 2

“‘What’s mine is mine?’ The right to property as a human right”. Mr. Darren Thorne, Program Legal Counsel, International Development Law Organization, Italy.

“Fighting corruption in land administration”. Mr. Paul van der Molen, Director, Kadaster International, the Netherlands, and Professor, International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation.

Session 3: The formal land sector working for all

Chair: Mr. Sergei Shavrov, Director, National Cadastre Agency, Belarus, and member of the WPLA Bureau; (second part) Mr. Helge Onsrud, Director, Centre for Property Rights and Development, Norwegian Mapping and Cadastre Authority.

“The challenge of informal settlements in the UNECE region”. Ms. Sasha Tsenkova, Professor, International Development & Planning, University of Calgary, Canada, and Ms. Chryssy Potsiou, FIG Commission 3 chair, and Lecturer, National Technical University of Athens.

“Global Land Tool Network”. Ms. Clarissa Augustinus, Chief, Land and Tenure Section, Shelter Branch, UN-Habitat, Kenya.

“Land reform in Ukraine: gains and drawbacks”. Mr. Maksym Fedorchenko, Director Centre for Land Reform Policy, Ukraine

“Efficient land administration as an important tool for poverty reduction in Armenia”. Mr. Mikayel Pashayan, Head, International Cooperation Department, State Committee of the Real Property Cadastre, Armenia.

“Empowering women through land”. Ms. Nsama Nsemiwe, Campbell University, Zambia.

“Minorities and their access to land – the case of the Romany”. Mr. Theodoros Alexandridis, Staff Attorney, European Roma Rights Centre, Budapest.

“Property rights of internally displaced persons and refugees in Europe”. Mr. Pål Nesse, Head of Advocacy, Norwegian Refugee Council.

“Economic and social impacts of titling in urban and peri-urban areas: international experience and case Studies of Senegal and South Africa”. Mr. Geoffrey Payne, International Consultant, United Kingdom.

Session 4: Some Legal Challenges

Chair: Ms. Margrét Hauksdóttir, Deputy Director General, Land Registry of Iceland, and member of the WPLA Bureau.

“Legal aid to land and real property owners”. Mr. Stevan Dobrilovic, Attorney at Law, Economic Development Consultant, United States.

“Free legal aid services to poor citizens who want to register real property rights in the Republic of Croatia”. Mr. Tomislav Penić, Legal Specialist, Real Property Registration and Cadastre Project, Ministry of Justice, Croatia.

“How reliable are our implementation tools? Experience with protecting land rights and resolving disputes in transitional economies”. Ms. Angelika Brustinov, International Consultant, Switzerland.

“Islamic land law and legal entitlement of the poor”. Mr. Robert Home, Professor of Land Management, Anglia Law School, Anglia Ruskin University, United Kingdom.

Concluding Session: Implementation of Land Policies in the UNECE Region

Chair: Mr. Peter Creuzer.

“Road map for implementation of reforms: report from CLEP Working Group 5”. Ms. Mona Elisabeth Brøther.
