

**Европейская экономическая комиссия**Комитет по жилищному хозяйству
и землепользованию**Рабочая группа по управлению земельными ресурсами****Одиннадцатая сессия**

Женева, 27–28 февраля 2019 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня

Обзор программы работы на 2018–2019 годы:**Исследования по отдельным темам, касающимся управления
земельными ресурсами и земельного администрирования****Проект технических руководящих принципов
в отношении неформальной застройки: официальное
оформление объектов неформальной застройки
в регионе ЕЭК****Записка Бюро Рабочей группы по управлению земельными
ресурсами***Резюме*

Подготовка данных технических руководящих принципов является одним из элементов программы работы Рабочей группы по управлению земельными ресурсами на 2016–2017 годы¹ и 2018–2019 годы². Концептуальный документ по разработке технических руководящих принципов в отношении неформальной застройки: официальное оформление объектов неформальной застройки в регионе ЕЭК (ЕСЕ/НВР/2018/InF.12)³ был подготовлен совместно Рабочей группой и Международной федерацией геодезистов (МФГ), ООН-Хабитат и другими партнерами и представлен на семьдесят девятой сессии Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию в октябре 2018 года. На основе концептуального документа был подготовлен проект руководящих принципов.

В настоящем документе содержится проект резюме проекта руководящих принципов. В руководящих принципах рассматриваются причины неформальной застройки и неформального строительства в регионе ЕЭК и оцениваются политические меры правительств по решению этой проблемы. На основе этой оценки в руководящих принципах сформулированы рекомендации для государств-членов

¹ ЕСЕ/НВР/ВР.7/2015/7, приложение I.

² ЕСЕ/НВР/ВР.7/2017/6, приложение I.

³ <https://www.uncece.org/index.php?id=47538>.



относительно путей решения проблемы возникновения неформальных поселений в результате неформального строительства.

Рабочей группе предлагается принять к сведению информацию о ходе подготовки данных руководящих принципов и просить Бюро доработать проект. Рабочей группе также предлагается одобрить опубликование технических руководящих принципов в качестве официальной публикации (на английском и русском языках в цифровом и печатном формате). В окончательном виде руководящие принципы будут представлены Комитету по жилищному хозяйству и землепользованию в октябре 2019 года для утверждения на его восьмидесятой сессии.

I. Резюме

1. В развивающихся странах примерно от 40% до 70% горожан проживают в неформальных поселениях, а в 20 государствах – членах ЕЭК численность жителей таких поселений превышает 50 млн человек. Данная проблема негативно влияет на жизнь всех затрагиваемых народов и подрывает экономику соответствующих стран.
2. Простого решения для предотвращения неформальной застройки и официального оформления соответствующих объектов не существует. Эта проблема связана с национальным уровнем экономического богатства в сочетании с уровнем социального и экономического капитала в обществе. С другой стороны, решения зависят от последовательной земельной политики, рационального управления и устоявшихся институтов и систем. Существует постоянная необходимость в руководящих принципах и инструментарии для решения проблемы неформальной/пригородной застройки и сокращения масштабов этого явления.
3. У «неформальной застройки» и «неформальных поселений» имеется несколько определений. Для наглядности настоящий руководящий документ основан на опыте неформальной застройки в регионе ЕЭК и, в основном, на том типе застройки, который в целом представляет собой постоянные постройки «достаточно хорошего качества», на которые жильцы потратили заработанные средства для удовлетворения собственных потребностей в жилье, а также потребностей своих детей на определенное число лет. Кроме того, они не считаются «трущобами», а представляют собой неформальную городскую застройку, возникшую в результате незаконного строительства. Во многих странах такого рода неформальная застройка допускается в отсутствие политики в области доступного и социального жилья. Такая застройка представляет собой значительный объем неиспользованного, непроизводительного капитала, который в случае принятия соответствующих мер в области политики может быть постепенно преобразован в производительный капитал для поддержки национальной экономики. В руководстве используется термин «неформальные поселения», определенный Организацией Объединенных Наций (ООН, 2001 год)⁴ как:
 - i) жилые районы, в которых группа единиц жилья была построена на земле, на которую у жильцов нет юридических притязаний или которую они занимают незаконно;
 - ii) незапланированные поселения, жилье в которых не соответствует действующим правилам планирования и строительства (несанкционированное жилье).
4. Многие страны пока не смогли разработать необходимые стратегии и создать институты и потенциал для предотвращения неформальной застройки. В связи с этим существует необходимость совершенствования соответствующих учреждений, связанных с землей, а также обеспечения профессионального образования на всех уровнях в целях формирования местного опыта и культуры, организации обмена опытом и повышения осведомленности общественности о важности инструментов управления земельными ресурсами (кадастр, инфраструктура пространственных данных, стоимостная оценка и налогообложение имущества, планирование, развитие частного сектора, профессиональная этика и т. д.).
5. В ответ на многочисленные вызовы, порожденные неформальной застройкой, правительства разработали проекты по официальному оформлению возведенных объектов. В таких проектах основное внимание, как правило, уделяется интеграции неформальных поселений в экономическую деятельность за счет «приватизации» занятой земли, находящейся в государственном или муниципальном владении, путем предоставления титулов собственности проживающим на ней лицам или регистрации титулов собственности в целях поощрения официальных имущественных сделок, сдачи в залог и справедливого налогообложения. Кроме того, во многих из них основное внимание уделяется пересмотру норм и стандартов районирования,

⁴ Организация Объединенных Наций, 2001 год. Индикаторы устойчивого развития: руководящие принципы и методологии. Доступны по адресу <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf>.

планирования и санкционирования, а также упорядочению и обновлению неофициальных поселений и индивидуальных построек, когда это необходимо.

6. Данные руководящие принципы для официального оформления объектов неформальной застройки призваны помочь в смягчении земельных проблем, которые мешают странам в достижении своих социально-экономических целей по улучшению положения всего населения. В них предложены четкие шаги в рамках данного процесса, установлены приоритеты для признания неофициальных имущественных прав, предоставления однозначных прав владения и регистрации и описаны ожидаемые задачи, преимущества и обоснование того, каким образом следует продвигать программу официального оформления, в дополнение к тому, что должно быть сделано до, в ходе и после осуществления такой программы.

7. Основная цель настоящих руководящих принципов заключается в том, чтобы показать тот процесс, с помощью которого может быть достигнута формализация неформального сектора строительства. В руководящих принципах подчеркивается, что если не будут устранены коренные социальные, политические и административные причины, из-за которых в первую очередь и возникли неформальные поселения, то такие поселения появятся вновь. Таким образом, перед правительствами стоит непростая задача решить проблемы, связанные с: а) существующей неформальной городской застройкой и б) мерами по предотвращению явления неформального или незаконного строительства в будущем.

8. В целом существующие неформальные поселения должны быть официально оформлены и включены в рамки экономической деятельности своевременным, малозатратным и инклюзивным образом в целях получения максимальных выгод и обеспечения того, чтобы ни один человек не был забыт (ФАО, ДРП РВ)⁵. Кроме того, такие поселения должны постепенно благоустраиваться с точки зрения безопасности и предоставления услуг в соответствующих случаях.

9. Задача искоренения этого явления в будущем является сложной, поскольку требует проведения ряда всеобъемлющих и последовательных реформ земельной политики и экономики, влияющих на механизмы рационального использования земель. К числу таких инструментов относятся: регистрация собственности, планирование, ориентированное на рост, и гибкая выдача разрешений на застройку, оценка собственности и справедливое налогообложение, политика в области доступного жилья, а также другие вопросы, касающиеся создания хорошо функционирующих и транспарентных рынков недвижимости, наличия механизмов финансирования, профессионального образования, профессиональной этики и роли частного сектора (ЕЭК ООН, 2010 год)⁶.

10. Руководящие принципы предусматривают три этапа в процессе официального оформления:

- а) этап разработки стратегии;
- б) этап подготовки рамочной основы; и
- в) этап официального оформления возведенных строений.

11. *Этап разработки стратегии* включает следующие задачи:

- мобилизовать необходимую поддержку и политическую волю;
- проанализировать существующий неформальный компонент на местном рынке недвижимости;
- провести анализ затрат и выгод и определить последствия непринятия каких-либо мер;

⁵ Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования. Доступны по адресу <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/en/>.

⁶ Основы политики для устойчивых рынков недвижимости. Доступно по адресу <https://www.uncece.org/index.php?id=11059>.

- согласовать надлежащую стратегию официального оформления;
- разработать план в области коммуникации;
- подготовить проект доклада о стратегии.

12. Иными словами, этот этап охватывает мобилизацию поддержки, анализ проблемы, предложение решения и направление общего план по надлежащему проведению процесса официального оформления.

13. *Этап подготовки рамочной основы* предусматривает ряд логических мер на основе конкретного плана действий, сочтенного наиболее приемлемым на этапе разработки стратегии.

14. На *этапе подготовки рамочной основы* предусмотрены следующие меры:

- определить участки и категории, соответствующие условиям официального оформления;
- определить правовые и нормативные вопросы;
- определить надлежащие меры для официального оформления;
- определить процесс регистрации;
- разработать проект процесса официального оформления и установить меры наказания и штрафы;
- определить участвующие учреждения;
- определить и внедрить административную систему с целью:
 - ввести в действие план в области коммуникации;
 - подготовить конкретную правовую рамочную основу;
 - выделить соответствующие административные и технические средства;
 - предоставить информацию о технических аспектах, касающихся сооружений;
 - создать комитет по вопросам контроля и принятия;
 - разработать методы для соблюдения установленных требований гражданами и правительством;
 - провести проверку на целесообразность.

15. На данном этапе разрабатывается и создается инфраструктура, которая будет использоваться в течение всего процесса официального оформления. Рамки для официального оформления должны быть четко определены и установлены. Все положения, такие как развитие правовой базы, организация, подход к самому процессу официального оформления, институциональные и профессиональные обязанности, бюджетное планирование и многие другие соответствующие детали потребуют описания и разработки.

16. По завершении этих мер начинается *этап официального оформления сооружений*. Он включает в себя широкий круг административных и правовых функций, сбор платы за услуги, регистрацию и мониторинг в соответствующих случаях. Весь процесс должен быть транспарентным, всеобъемлющим, свободным от коррупции, устойчивым и достаточно гибким для того, чтобы скорректировать излишне многочисленные нетипичные ситуации. К соответствующим мерам относятся:

- представление и обработка документов и маркировка расположения каждого здания на карте инвентарной базы;
- контроль документации;
- регистрация неформальных построек в случае необходимости;
- принятия правовых мер, когда это необходимо;

- введение и сбор штрафов в случае необходимости;
- мониторинг и оценка процесса официального оформления.

17. Должны быть получены следующие результаты: неформальные поселения ликвидированы; неформальный сектор сведен к минимуму; объекты неформального строительства выведены на официальный рынок земли; неофициальные строения зарегистрированы; и жители таких единиц жилья имеют возможность в большей мере использовать имеющиеся у них активы в своих интересах. Особое внимание следует уделять в будущем недопущению неформальной застройки за счет принятия надлежащих процедур планирования и выдачи разрешений, политики в области доступного жилья, гибких нормативных положений т. д. До тех пор, пока положение в этих секторах не будут в полной мере улучшено, ожидается, что какое-то неформальное строительство может снова иметь место, поэтому важно, чтобы правовая база была достаточно гибкой для его плавного интегрирования в круг экономических отношений.

18. Параллельно с программой формализации рекомендуется провести ряд других мероприятий. Формализация должна быть независимым процессом и не должна задерживаться на время внедрения или совершенствования этих систем, но более широкий успех факторов производства будет достигнут за счет укрепления всех опорных столпов официальных земельных рынков. К ним относятся завершение процессов регистрации и оформления прав собственности на неформальные активы, совершенствование процесса городского планирования, выдача справедливых и эффективных разрешений на строительство и совершенствование систем мониторинга.

19. На протяжении всего процесса формализации было рассмотрено большинство ключевых элементов предотвращения неформальности в будущем, которые должны быть усилены, и они заключаются в следующем:

- а) обеспечивать безопасность прав собственности и ведение реестров прав собственности;
- б) продолжать актуализировать планирование и строительные нормы и правила с учетом текущих и меняющихся потребностей общества и окружающей среды;
- в) учитывать и защищать права наиболее уязвимых групп населения;
- г) применять только соответствующие структуры оплаты, включая налогообложение недвижимости (если оно используется), а также плату за коммунальные услуги, легализацию инфраструктуры, формализацию и другие методы налогообложения и получения дохода.

20. После официального оформления неформальных сооружений и сведения к минимуму коренных причин неформальности будет доступны долгосрочные выгоды от стабильного, транспарентного, инклюзивного и справедливого земельного рынка, которые принесут пользу всем членам общества.

21. Рабочей группе предлагается принять к сведению информацию о ходе подготовки этих руководящих принципов и просить Бюро доработать проект. Рабочей группе также предлагается одобрить опубликование технических руководящих принципов в качестве официальной публикации (на английском и русском языках в цифровом и печатном формате). В окончательном виде руководящие принципы будут представлены Комитету по жилищному хозяйству и землепользованию в октябре 2019 года для утверждения на его восьмидесятой сессии.