

УПРАВЛЕНИЕ РЕЖИМОМ ВЛАДЕНИЯ ЗЕМЛЕЙ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (СНГ)



Д-р Бабетта Верманн

Июль 2010 г.

По поручению
Федерального
министерства
экономического
сотрудничества и
развития



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



УПРАВЛЕНИЕ РЕЖИМОМ ВЛАДЕНИЯ ЗЕМЛЕЙ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (СНГ)

Д-р Бабетта Верманн

Июль 2010 г.

Использованные обозначения и представление материалов в настоящей публикации не подразумевают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Немецкого агентства технического сотрудничества относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО или Немецкое агентство технического сотрудничества одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, не упомянутыми в тексте. Выраженные в настоящей публикации взгляды являются взглядами авторов и не обязательно отражают взгляды ФАО или Немецкого агентства технического сотрудничества.

Фото на обложке:

слева: раздробленность земельных ресурсов в Восточной Европе (Бабетта Верманн);
справа: хлопковое поле в Центральной Азии (Фонд сельского развития, Кыргызская Республика).

Выражение признательности

Автор благодарит Гэвина Олдингтона, Желько Бачича, Рейнхольда Бауерле, Бран Беговича, Агрона Бека, Тони Бернса, Ладо Чантурия, Ратку Колич, Тею Дабрундашвили..., Клару Данилович, Вильму Даугалине, Клауса Дайнингера, Папуну Дидзигури, Давида Эгиашвили, Стига Энемарка, Рене Джоварелли, Бранислава Грегевича, Жан-Люка Хорисбергера, Индиру Кадырканову, Ромуальдаса Касперавичюса, Гюльчехру Хасанхову, Саню Лескович-Митрович, Бранимира Майчицу, Зару Махмудову, Эку Месхидзе, Бронислава Микуту, Ладо Мкртчяна, Ивонну Мюллер, Каныша Нурымгереева, Азамата Оморбекова, Хельгу Онсруд, Любицу Петрович, Крисси Потсиу, Горанку Радович, Иосеба Салуквадзе, Гернода Шиндлера, Викторию Стенли, Асил Унделанд, Владимира Вардосанидзе, Томаса Версинскаса, Йорга Вайке, Харальда Вильша, Вилли Циммермана и других за предоставление чрезвычайно полезной информации и изложение собственных взглядов.

Список сокращений

BMZ	Федеральное министерство по делам экономического сотрудничества ФРГ
СНГ	Содружество Независимых Государств
EAFRD	Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов
ЕС	Европейский Союз
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
БМК	Барометр мировой коррупции
GTZ	Немецкое агентство по техническому сотрудничеству
ВПЛ	Внутренне перемещенное лицо
INSPIRE	Инфраструктура пространственной информации в Европейском сообществе
IPA	Меры по оказанию помощи в период подготовки к вступлению
IPARD	Меры по оказанию помощи в период подготовки к вступлению – Развитие сельских районов
СИДА	Шведское агентство международного сотрудничества в области развития
ТИ	Трансперенси Интернешнл
ЮСАИД	Агентство международного развития США

Содержание

Выражение признательности

Список сокращений

1. Введение	1
1.1 Что такое управление землепользованием и Добровольные руководящие принципы	1
1.2 Землевладение в Восточной Европе и СНГ	2
1.3 Методология	3
1.3.1 Классификация стран	5
1.3.2 Концепция оценки	7
2. Оценка управления землепользованием в странах Восточной Европы по группам стран	11
2.1 Оценка по группе стран А	11
2.2 Оценка по группе стран В	13
2.3 Оценка по группе стран С	17
2.4 Аспекты, общие для всех стран Восточной Европы	24
2.4.1 Отдельные характерные черты управления землепользованием, общие для стран Восточной Европы	24
2.4.2 Люди, лишенные собственных прав	26
2.4.3 Влияние ЕС на управление землепользованием в странах Восточной Европы	29
3. Оценка управления землепользованием в странах СНГ по группам стран	31
3.1 Оценка по группе стран В	31
3.2 Оценка по группе стран С	33
3.3 Оценка по группе стран D	37
3.4 Люди, лишенные собственных прав	41
4. Заключение	43
4.1 Оценка институциональных основ земельных рынков стран Восточной Европы	43
4.2 Оценка институциональных основ земельных рынков стран СНГ	46
4.3 Оценка критериев управления в странах Восточной Европы и СНГ в части институциональных основ земельных рынков	49
5. Рекомендации	52
Библиография	54
Приложение 1. Ориентировочные вопросы для проведения опросов	57

Список рисунков

Рисунок 1	Обзор методологии
Рисунок 2	Классификация стран Восточной Европы и СНГ по состоянию управления землепользованием
Рисунок 3	Ключевые аспекты земельного рынка 1
Рисунок 4	Доступ к земле и природным ресурсам в мире

Список таблиц

Таблица 1	Страны Восточной Европы
Таблица 2	Страны СНГ
Таблица 3	Ключевые аспекты земельного рынка 2
Таблица 4	Ключевые аспекты земельного рынка 3
Таблица 5	Оценка по группе стран А – Восточная Европа
Таблица 6	Оценка по группе стран В – Восточная Европа
Таблица 7	Оценка по группе стран С – Восточная Европа
Таблица 8	Оценка по группе стран В – СНГ
Таблица 9	Оценка по группе стран С – СНГ
Таблица 10	Оценка по группе стран D – СНГ
Таблица 11	Оценка земельного рынка в странах Восточной Европы
Таблица 12	Регистрация земли – успехи стран Восточной Европы
Таблица 13	Оценка земельного рынка в странах СНГ
Таблица 14	Регистрация земли в странах СНГ
Таблица 15	Оценка критериев управления

Список вставок

Вставка 1	Кодексы этики в Литве
Вставка 2	Муниципалитет решил построить дорогу
Вставка 3	Влияние средств массовой информации в вопросах управления землепользованием
Вставка 4	Типичная ситуация при проведении подрядных торгов
Вставка 5	Недостаточная осведомленность общества в вопросах институциональных основ и практики управления земельными ресурсами в Западной Европе
Вставка 6	Земельные права женщин в Центральной Азии

Список фотографий

Фото 1	Привлечение населения к градостроительному планированию в Албании
Фото 2	Недостаточный контроль над землепользованием приводит к утрате природных и культурных ландшафтов
Фото 3	Типичная промплощадка
Фото 4	Twinning – проект ЕС в сфере управления землеустройством
Фото 5	Гарантированное право пользования земельными ресурсами в условиях отсутствия контроля – раздробление и утрата земель сельскохозяйственного назначения
Фото 6	Пастбище и хлопковое поле в Кыргызской Республике

1. Введение

1.1 Что такое управление землепользованием и Добровольные руководящие принципы

Разрабатываемые ФАО в содружестве с партнерами Организации Добровольные руководящие принципы призваны усовершенствовать управление использованием земель и другими природными ресурсами. Добровольные руководящие принципы представляют собой изложение норм и принятых в международной практике стандартов ответственной деятельности. Они устанавливают рамки, в которых государства могут осуществлять разработку собственных стратегий, политики, законов и программ. Это мерило, руководствуясь которым, государственные органы, представители частного сектора, гражданское общество и отдельные граждане могут судить о приемлемости собственных действий и действий других участников процесса.

Добровольные руководящие принципы должны помочь государствам, гражданскому обществу и частному сектору в совершенствовании управления режимом владения землей в целях сокращения масштабов голода и нищеты, расширения возможностей бедных и уязвимых слоев населения, охраны окружающей среды, поддержки экономического развития на национальном и местном уровне и реформирования органов государственного управления. К работе по подготовке Добровольных руководящих принципов привлекаются страны, гражданское общество, частный сектор, учреждения системы ООН, а также учреждения-исполнители, в частности, Немецкое агентство технического сотрудничества.

Добровольные руководящие принципы находятся на начальном этапе подготовки. В 2010 году проводятся региональные и тематические консультации, задача которых состоит в определении вопросов и действий, на которые будут распространяться добровольные руководящие принципы. Следующим шагом станет разработка проекта Добровольных руководящих принципов с его последующим рассмотрением в рамках широких консультаций и оценкой странами-членами ФАО и другими заинтересованными сторонами. Затем внимание будет сосредоточено на практической работе. В этих целях предвидится подготовка справочников по вопросам осуществления Добровольных руководящих принципов.

Настоящее исследование по вопросам управления землепользованием в странах Восточной Европы и Содружества Независимых Государств (СНГ) было подготовлено в качестве основания для обсуждения в ходе региональных консультационных совещаний в рамках разработки Добровольных руководящих принципов ответственного управления режимом владения землей и другими природными ресурсами ФАО. Региональное совещание для Восточной Европы состоялось в Бухаресте 22-24 марта 2010 года. Региональное совещание для стран СНГ будет проведено позже в этом году. Определение «страны СНГ» относится к девяти странам, являющимся сегодня официальными членами Содружества Независимых Государств (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан и Узбекистан), а также к Туркменистану (неофициальный ассоциированный член) и Украине (де факто участвующей, но официально не являющейся членом СНГ). Страны Восточной Европы – это государства Балтии, Центральной и Восточной Европы, балканские государства и Грузия (вышла из СНГ в 2009 году).

Цель исследования – дать оценку сегодняшней ситуации в сфере управления землепользованием в регионе, выявить основные достижения и нерешенные проблемы.

Управление землепользованием включает управление как доступом к земельным ресурсам, так и их использованием. Точнее, «управление землепользованием – это вопрос правил, процессов и структур, посредством которых принимаются решения о доступе к земельным ресурсам и их использовании, способов, применяемых для реализации и обеспечения выполнения таких решений, и путей управления конкурирующими интересами в сфере землепользования» (Palmer/Fricska/Wehrmann 2009: 9). Исходя из приведенного определения, в исследовании уделено внимание обоим аспектам: доступу к земельным ресурсам (землевладение) и их использованию (землепользование и землеустройство).

Основное внимание исследование уделяет общим тенденциям, ключевым достижениям и нерешенным проблемам. Детальное рассмотрение ситуации в отдельных странах не являлось предметом настоящего исследования.

1.2 Землевладение в Восточной Европе и СНГ

Если говорить о Восточной Европе (государства Балтии, Центральной и Восточной Европы, балканские государства и Грузия), в большинстве стран землевладение развивалось схожими путями, мало отличающимися от тех, которые присущи Западной Европе. На ранних этапах оседлости населения на смену открытому доступу к земле пришла коллективная собственность. В отношении сельскохозяйственных земель коллективная собственность просуществовала до начала средних веков, а пастбища оставались в коллективной (общинной) собственности в течение всего периода средневековья. С развитием городов начала расти роль частной собственности. В сельских районах землевладение в средние века было обусловлено феодальным правом. Так продолжалось до эпохи возрождения, разрушившей феодальную крепостную зависимость. В то время как в Западной Европе многие крестьяне стали собственниками земли, в Восточной Европе сложилась типичная структура землевладения с доминированием крупных поместий, где крестьянам была отведена роль наемных рабочих. Вплоть до начала XX столетия в большинстве стран Европы усиливались индивидуалистические настроения, что способствовало развитию частной собственности на землю. Одновременно приобрело важное значение управление земельными ресурсами со стороны государства, во многих странах общим правилом стала социальная ответственность владельцев земельной и иной собственности. В странах Восточной Европы XX век был отмечен многими земельными реформами: перераспределение земель с наделением мелких хозяйств, национализация и/или коллективизация, и наконец, начиная с 1990-х годов, реприватизация. В начале века экспроприация проводилась самыми разными способами. Точно так же различаются способы реприватизации: это может быть возврат (реституция) земельной собственности прежним владельцам, ее равное распределение, проведение земельных аукционов, продажа земель и т.п. Во всех случаях национализация земель сопровождалась централизацией управления земельными ресурсами. Сегодня, на фоне реприватизации, в большинстве стран региона в той или иной степени имеет место децентрализация управления. Когда коммунизм потерпел крах, исторический опыт независимой государственности и капиталистической рыночной экономики, европейская политическая и социокультурная идентичность подтолкнули восточноевропейские страны к реинтеграции в Европу (вступление в ЕС и НАТО). Вследствие этого, с начала 1990-х годов приоритетное внимание уделялось гармонизации с требованиями ЕС в сфере права собственности, земельных рынков, управления землеустройством и землепользованием. Несмотря на то, что война в

регионе задержала ход развития в балканских государствах, сегодня все страны Восточной Европы общим путем идут к рыночной экономике и демократии с ориентацией на Запад, ЕС и НАТО.

Разительно иная ситуация в сфере землевладения сложилась в странах СНГ (западная часть Содружества, Южный Кавказ и Центральная Азия). С начала 1990-х годов преобразование экономики стран Южного Кавказа и западной части СНГ (за исключением Беларуси, где право частной собственности было введено в очень ограниченном масштабе) шло тем же путем, что и в странах Восточной Европы. С другой стороны, в Центральной Азии до сих пор земельные ресурсы находятся, в основном, в государственной собственности, управление землепользованием и землеустройством централизовано, а система в целом носит довольно авторитарный характер. Если на момент повторного обретения независимости в начале 1990-х годов все прочие регионы, ставшие предметом настоящего исследования (государства Балтии, страны Центральной и Восточной Европы, Балкан, Южного Кавказа и СНГ), хоть в какой-то мере могли опираться на традиции рыночной экономики, частного сельскохозяйственного производства и т.д., народы Центральной Азии таких традиций не имели. До того как этот регион стал частью Советского Союза, они большей частью вели кочевой образ жизни. Оседлая жизнь, частное сельскохозяйственное или промышленное производство, равно как частное владение землей, были характерны лишь для отдельных областей и для отдельных исторических периодов. В недавней истории, а именно в советское время, хорошими сельскохозяйственными землями пользовались крупные государственные либо коллективные растениеводческие хозяйства, выращивавшие, в первую очередь, хлопок. Вследствие этого, после распада Советского Союза страны Восточной Европы, Южного Кавказа и западной части СНГ ориентировали свое развитие на демократию и рыночную экономику (систему, знакомую им по докоммунистическому периоду), а страны Центральной Азии продолжали придерживаться политической и экономической модели советского периода, сохранив соответствующую (наилучшим образом знакомую им) систему сельскохозяйственного производства. Кроме того, имел место возврат к традициям кочевого уклада, с которыми русские в свое время боролись насильственным путем. Продемократические силы, существовавшие на момент обретения независимости, были подавлены. Новые независимые государства Центральной Азии положили в основу собственного развития экономику с централизованным планированием, сохранили структуры советского периода. В плане землевладения и землепользования это означает нахождение земельных ресурсов в государственной собственности и их приоритетное использование для выращивания хлопка. Не говоря о негативных последствиях для экологии, насильственно навязанное хлопководство – а местами хлопок является монокультурой – стало причиной недостатка продуктов питания и высокой зависимости от импорта продовольствия. Средний уровень жизни упал. В последнее время рассматривалась возможность изменений, направленных на предоставление права пользования землей на индивидуальных началах для ведения натурального хозяйства, равно как возможность других подобных реформ. Ожидается, что в скором времени они будут реализованы.

1.3 Методология

Состояние управления землепользованием в стране оценивалось в два этапа по двум различным методикам. На первом этапе страны были разбиты на группы по существующим показателям уровня коррупции, трансформации экономики, экологической эффективности проводимой политики и с учетом отдельных аспектов,

относящихся к земельным ресурсам. Таким образом, каждая группа стран характеризуется определенным состоянием системы управления в целом. Собственно, указанные группы стран были выявлены в ходе другого, проведенного ранее исследования. Методика классификации кратко изложена в пункте 1.3.1. На втором этапе, который и составил ядро настоящего исследования, на основе анализа институциональных основ регулирования доступа к земельным ресурсам и их использования, то есть регулирования земельного рынка, состояние управления землепользованием было описано для каждой отдельной группы стран. В этих целях была разработана соответствующая концепция оценки, рассматриваемая ниже в пункте 1.3.2.

В основу исследования легли опрос национальных и международных экспертов в сфере управления землепользованием, обработка большого объема данных, содержащихся в соответствующей литературе, и личный опыт автора, работавшего в регионе на протяжении последних десяти лет. Работа с литературой позволила получить данные по всем странам региона. То же относится к опросу международных экспертов. Кроме того, для получения данных по отдельным странам были опрошены национальные эксперты из Грузии, Казахстана, Косово, Кыргызстана, Литвы, Сербии, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Хорватии, Черногории, то есть как из более, так и из менее продвинутых в вопросах управления землепользованием стран. Респонденты для опросов по отдельным странам выбирались таким образом, чтобы был обеспечен охват всех аспектов земельного рынка: регистрация земли, определение стоимости земельных участков, пространственное планирование и управление земельными ресурсами (ориентировочные вопросы для проведения опросов – см. Приложение 1). Вся информация, полученная в ходе опросов, почерпнутая из литературы и источников в Интернете, была подвергнута перекрестной проверке по методике аналитической триангуляции. Большинство респондентов обратились с просьбой о сохранении конфиденциальности данных ими ответов, ввиду чего цитаты, как правило, приводятся без ссылок на конкретную страну и на источник информации. Схема, отражающая полную методологию исследования, приводится на рис. 1.

Рисунок 1. Обзор методологии

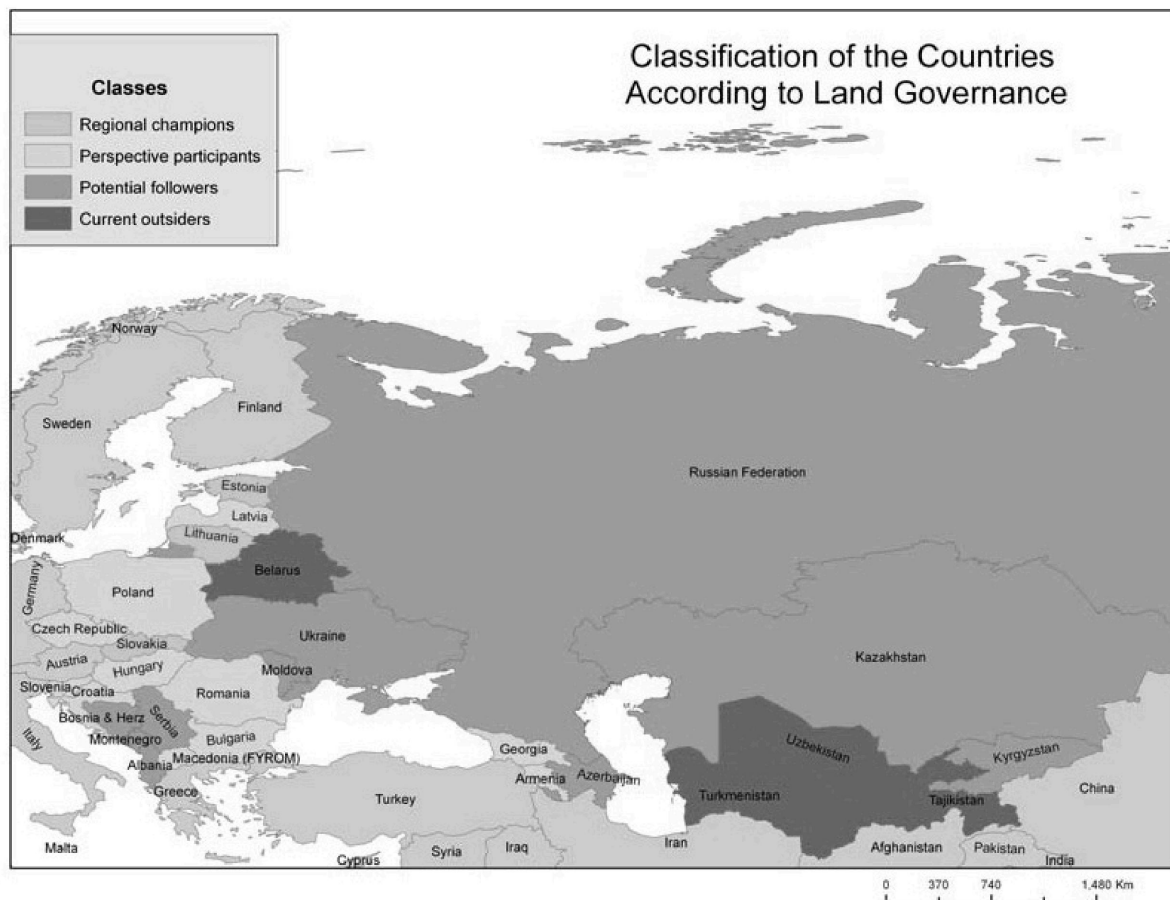


1.3.1 Классификация стран

Классификация стран основана на результатах исследования «Good Governance and Natural Resources in Eastern Europe and CIS Region», подготовленного Иосебом Салуквадзе в 2008 году. В рамках первого исследования, посвященного вопросам управления режимом владения землей и природными ресурсами в регионе Восточной Европы и СНГ, все страны региона были классифицированы (ранжированы) на основе существующих международно признанных показателей в сфере управления, а именно предложенного Трансперенси Интернешнл индекса восприятия коррупции (ИВК), индекса трансформации Фонда Бертельсмана (ИТБ), странового рейтинга проекта Doing Business (Ведение бизнеса), индекса экологической эффективности (ИЭЭ) и индекса эффективности земельной политики по Lerman/Csaki/Feder (2004 г.). Были выявлены четыре категории стран:

- А. Региональные лидеры,
- В. Перспективные участники,
- С. Потенциальные последователи,
- Д. Сегодняшние аутсайдеры.

Рисунок 2. Классификация стран Восточной Европы и СНГ по состоянию управления землепользованием



Salukvadze 2008: 39

English	Русский
Classification of the Countries According to Land Governance	Классификация стран по состоянию управления землепользованием
Classes	Группы
Regional champions	Региональные лидеры
Perspective participants	Перспективные участники
Potential followers	Потенциальные последователи
Current outsiders	Сегодняшние аутсайдеры

В настоящем исследовании текущее положение в сфере управления землепользованием оценивается отдельно для стран Восточной Европы и стран СНГ. Кроме того, оценка для каждой группы стран также дается отдельно по двум регионам. В Восточной Европе были выявлены только страны групп А, В и С, в СНГ – только страны групп В, С и D.

Таблица 1. Страны Восточной Европы

Группа	Страны
А Региональные лидеры	Литва, Словакия, Эстония
В Перспективные участники	Болгария, Венгрия, Грузия, Латвия, Македония, Польша, Румыния, Словения, Хорватия, Чешская Республика
С Потенциальные последователи	Албания, Босния и Герцеговина, Косово*, Сербия, Черногория

*Примечание: Предыдущее исследование, выполненное в 2008 г., не включало Косово, поскольку на тот момент не были доступны показатели международного уровня: Косово является независимым государством с 2008 года. Отнесение страны к группе С отражает ее большую схожесть с окружающими Косово другими странами бывшей Югославии.

Таблица 2. Страны СНГ

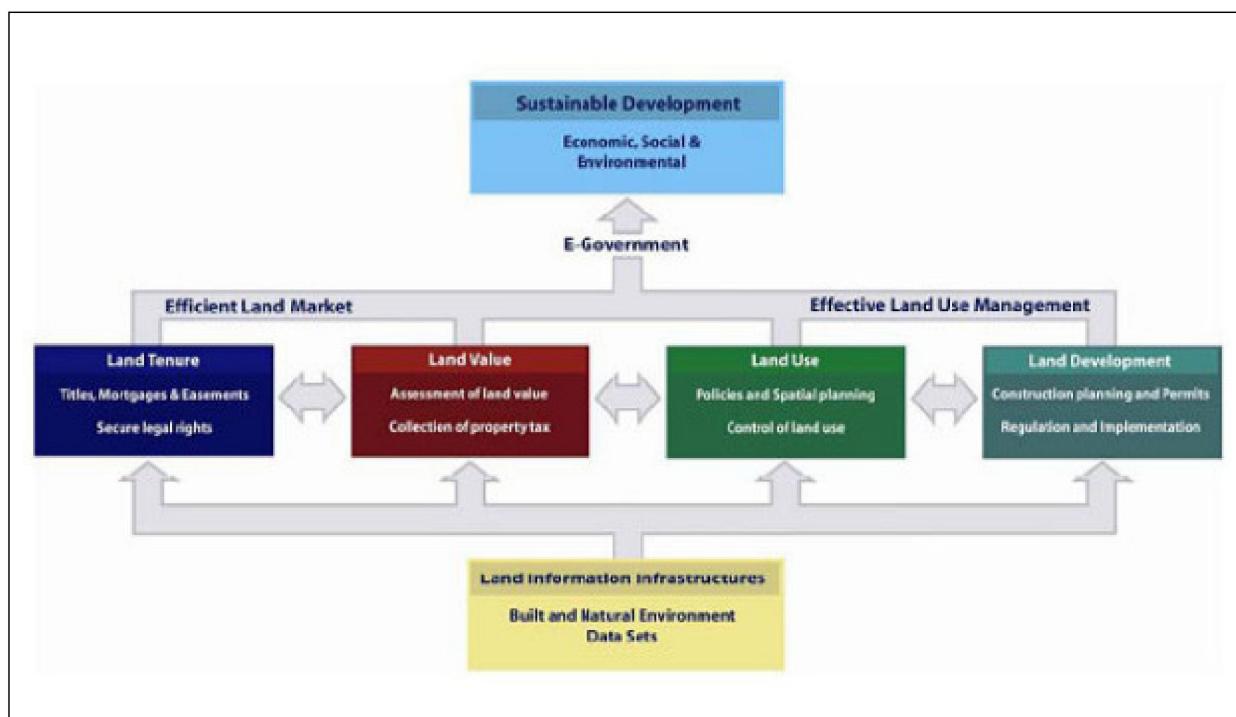
Группа	Страны
В Перспективные участники	Армения
С Потенциальные последователи	Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Украина
Д Сегодняшние аутсайдеры	Беларусь, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан

1.3.2 Концепция оценки

Оценка в сфере управления землепользованием предполагает анализ правил, процессов и структур, посредством которых принимаются решения о доступе к земельным ресурсам и их использовании, и способов, применяемых для реализации и обеспечения выполнения таких решений (см. 1.1). Отсюда следует, что подлежат изучению вопросы регулирования в сфере землевладения и определения стоимости земли (факторы, определяющие доступ к земельным ресурсам), а также в сфере землепользования и землеустройства (см. рис. 3 и табл. 3).

Согласно Enemark и van der Molen (2006), регулирование в сфере землевладения и определения стоимости земли важно для эффективного функционирования земельного рынка, а регулирование в сфере землепользования и землеустройства необходимо для того, чтобы обеспечить эффективность управления землепользованием. Все четыре указанных аспекта базируются на массивах данных и инфраструктуре пространственной информации. В идеальной ситуации они привязываются к системе электронного правительства и обеспечивают развитие, устойчивое в экономическом, социальном и экологическом плане (см. рис. 3).

Рисунок 3. Ключевые аспекты земельного рынка 1



Источник: Enemark/v.d.Molen 2006

English	Русский
Sustainable Development Economic, Social & Environmental	Устойчивое развитие экономика, общество, экология
Efficient Land Market	Эффективно работающий земельный рынок
Effective Land Use Management	Действенное управление землепользованием
Land Tenure Titles, Mortgages & Easements Secure legal rights	Землевладение правовой титул, ипотека, сервитут гарантия законных прав
Land Value Assessment of land value Collection of property tax	Установление стоимости земельных участков оценка земли налогообложение недвижимости
Land Use Policies and Spatial planning Control of land use	Землепользование политика землепользования, пространственное планирование контроль землепользования
Land Development Construction planning and Permits Regulation and Implementation	Землеустройство Планирование строительства, система разрешений Регулирование и реализация
Land information infrastructures Built and Natural Environment Data Sets	Информационная инфраструктура по земельным вопросам Массивы данных по природным и техногенным ландшафтам

Изложенная идея соответствует модели земельного рынка, ранее предложенной автором (Wehrmann 2005, 2006). Модель предполагает разделение подходов, обеспечивающих создание земельного рынка, поддержку земельного рынка и регулирование земельного рынка (см. табл. 3). Подходы, обеспечивающие создание земельного рынка, включают институциональные основы и инструменты, гарантирующие законное право на землю. К ним относятся земельная реформа, приватизация,

реституция земельной собственности прежним владельцам, регистрация земли, кадастр и управление государственными землями. Подходы, обеспечивающие поддержку земельного рынка, уделяют особое внимание вопросам определения стоимости земельных участков. Подходы, обеспечивающие регулирование земельного рынка, распространяются на землепользование и землеустройство, т.е. не такие моменты, как, например, пространственное планирование, укрупнение земельных участков, перераспределение земель, земельные банки, система выдачи разрешений на строительство, контроль землепользования и т.п.

Таблица 3. Ключевые аспекты земельного рынка 2

Землевладение	• приватизация, реституция... • регистрация земли, кадастр • управление государственными землями	Создание земельного рынка через гарантию законных прав
Определение стоимости земли	• оценка земельных участков	Поддержка земельного рынка
Землепользование и землеустройство	• пространственное планирование • укрупнение земельных участков • перераспределение земель • земельные банки • система разрешений • контроль землепользования, санкции	Регулирование земельного рынка (обеспечение устойчивости и эффективности землепользования)

Источник: Wehrmann 2005 (упрощено)

Все рассмотренные выше институциональные основы и инструменты земельного рынка могут быть оценены с точки зрения политической воли, законодательных рамок, правил и процедур, технологии и реализации. Реализация в данном случае подразумевает потенциал, действенность, прозрачность, ответственность, беспристрастность и справедливость, участие общественности и эффективность. Каждый из пяти перечисленных выше аспектов позволяет получить полезную информацию о положении в сфере управления землепользованием. При этом каждый аспект может быть оценен независимо от других.

Таблица 4. Ключевые аспекты земельного рынка 3

	Политическая воля	Законодательные рамки	Правила и процедуры	Технология	Реализация
Права собственности					
Регистрация земли					
Управление государственными землями					
Оценка земельных участков					
Пространственное планирование					
Землеустройство					
Система разрешений на строительство и контроль					

Источник: Wehrmann 2005 (упрощено)

В настоящем исследовании принята четырехбалльная система оценки положения:

- Очень хорошие условия (++++)
- Хорошие условия (++)
- Базовые условия (+)
- Недостаточные условия (–)

Ниже рассматриваются только четыре аспекта: законодательные рамки, правила и процедуры, технология и реализация. Оценка существующей политической воли: а) была бы слишком субъективной, и б) значительно разнилась бы в приложении к отдельным институтам и представителям каждой страны. Таким образом, оценка в отношении политической воли может носить только очень общий характер. На основе результатов опроса и собственного опыта автор оценивает политическую волю в странах группы А как очень хорошую, в странах группы В – от базовой до очень хорошей, в странах группы С – от недостаточной до хорошей, а в странах группы D – от недостаточной до базовой.

2. Оценка управления землепользованием в странах Восточной Европы по группам стран

2.1 Оценка по группе стран А

В сфере управления землепользованием Литва, Словакия и Эстония значительно продвинулись вперед. В первую очередь, их отличает наличие прогрессивных правил, процессов и структур, посредством которых принимаются решения о **доступе к земельным ресурсам**, равно как прогрессивных способов, применяемых для реализации и обеспечения выполнения таких решений. В сравнении со странами групп В и С, здесь гораздо дальше продвинулась земельная реформа. Нерешенными остаются лишь некоторые вопросы, в основном относящиеся к городским районам. После того как в начале 1990-х годов страны Балтии (в т.ч. Латвия) получили независимость, приватизация и реституция прав собственности сразу же стали там первоочередной задачей.

Положение в сфере регистрации земли очень хорошее. В Литве создан один из наиболее современных в мире, если не САМЫЙ современный, многоцелевой интернет-кадастр, доступный как государственному, так и частному сектору. Уровень прозрачности, ответственности и действенности высок. Это отражено и в докладе проекта Doing Business (Ведение бизнеса) за 2009 год: по такому показателю, как регистрация собственности, Литве отведено 4-е место. Цифровой реестр земель, созданный в Эстонии, вывел страну в финалисты европейского конкурса электронных правительств 2009 года. Словакию доклад проекта Doing Business (Ведение бизнеса) за 2009 год включил в первую десятку стран.

Таблица 5. Оценка по группе стран А – Восточная Европа

	Законодательные рамки	Правила и процедуры	Технология	Реализация
Права собственности	+++	+++	+++	++
Регистрация земли	+++	+++	+++	+++
Управление государственными землями	+++	++	++	++
Оценка земельных участков	+++	+++	+++	++
Пространственное планирование	++	+	++	+
Землеустройство	++	++	++	++
Система разрешений на строительство и контроль	++	+	+	+

Большое внимание уделяется управлению государственными землями. Существует четкая концепция землеустройства на государственных землях. Частично начата ее реализация. Началась и в ближайшем будущем завершится реализация других инициатив, например, по созданию Земельного фонда Литвы, задачей которого станет обеспечение должного управления землями, принадлежащими литовскому государству.

Страны Балтии первыми из стран с переходной экономикой ввели принцип налогообложения недвижимого имущества с учетом его оценочной стоимости. Это было сделано в целях стимулирования рынка недвижимости и получения налоговых поступлений за счет совершенствования общественных услуг. Соответственно, были предприняты серьезные шаги по обеспечению унификации и беспристрастности

оценки, основанной на параметрах реальной ценности участков. При этом существующие в каждой отдельной стране подходы в области определения стоимости земельных участков и в системах налогообложения не одинаковы. Так, в Эстонии облагается налогом только земля (исходя из рыночной стоимости), а в Литве – земля (по нормативной стоимости) и строения (по рыночной стоимости). В Литве создана система массовой оценки земельных участков, в Эстонии же используются зональные карты с отражением стоимости земельных ресурсов. Если в Литве земля и строения переоцениваются ежегодно, в Эстонии последняя переоценка была проведена в 2001 году. В Словакии введена система определения стоимости земельных участков с учетом коэффициентов, отражающих расположение и досягаемость участка.

В сравнении с регулированием доступа к земельным ресурсам, правила, процессы и структуры, посредством которых принимаются решения об **использовании земли**, равно как способы, применяемые для реализации и обеспечения выполнения таких решений, проработаны в меньшей степени. Часто приходится слышать, что процедуры пространственного планирования слишком объемны и сложны. Не для всех зон составлены планы землепользования. Не все процедуры и не во всех случаях гарантируют приоритет государственных интересов перед частными. В настоящее время правительства пересматривают вопросы, связанные с пространственным развитием и пространственным планированием. В Литве ожидается принятие нового закона о территориальном планировании.

Решение вопроса о перераспределении земель и укрупнении земельных участков зависит от функционирования систем пространственного планирования и наличия соответствующих средств. В настоящее время оба указанных фактора сдерживают работу в сфере землеустройства. Шанс улучшить ситуацию может дать новое поколение программ ЕС в области развития сельских районов. В любом случае, в вопросах землеустройства эти страны продвинулись дальше, чем страны групп В и С. В Словакии, например, уже вложены значительные средства в укрупнение земельных участков.

Управление землепользованием – это в значительной мере вопрос ответственности, беспристрастности и справедливости. Чтобы создать благоприятные условия для такого поведения, часто вводятся в действие соответствующие кодексы этики и кодексы норм поведения. С этой точки зрения следует отметить недавние меры, принятые в Литве. Там быстро набирает размах применение кодексов этики, их принятие и реализация отличаются высокой эффективностью (см. вставку 1).

Вставка 1. Кодексы этики в Литве

В последнее время в Литве был принят ряд кодексов норм поведения:

- a) Для политиков: Кодекс норм поведения государственных политиков (*Valstybės Politikų elgesio kodeksas*). Кодекс был утвержден законом № X-816 от 19 сентября 2006 года (английский перевод – см.: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=287040);
- b) Для государственных служащих (включая судей): были приняты кодексы этики для судей, нотариусов, работников прокуратуры, должностных лиц таможенных органов Литовской Республики и пр. Кроме того, существуют кодексы, относящиеся к представителям как государственного, так и частного сектора, в частности, кодексы этики для работников университетов (в качестве примера можно привести «Кодекс этики профессоров Каунасского университета»).

- c) Специальным решением правительства были утверждены «Правила этики в деятельности государственных служащих», был принят специальный закон о регулировании государственных и частных интересов государственных служащих. Эти нормативные акты обязательны к исполнению всеми государственными служащими Литвы (см.: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=362800).
- d) Высшим органом, ведающим вопросами этики государственных служащих, является Комиссия по этике высших государственных служащих Литвы. Ее деятельность регулируется законом о Комиссии по этике высших государственных служащих (см. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=331396).
- e) Отдельные профессии, в частности судьи, имеют собственные органы, ведающие вопросами этики представителей этих профессий. В частности, у судей это Комиссия по этике судей и дисциплинарным вопросам. Комиссия вправе выносить в отношении судей решения дисциплинарного характера.
- f) Для частных представителей отдельных профессий существует множество кодексов норм поведения в той или иной области деятельности. Однако если говорить об управлении режимом владения землей, каких-либо специальных кодексов для частных представителей соответствующих профессий принято не было. При этом все они обязаны следовать определенным установленным законом правилам, регулирующим их деятельность.

Степень реализации положений кодексов этики в различных областях деятельности неодинакова, но при этом несоответствие положениям отдельных кодексов может повлечь за собой тяжелые последствия для представителя соответствующей профессии. В частности, если говорить об адвокатах, в случае существенного нарушения положений кодекса этики Адвокатский суд чести имеет право лишить адвоката лицензии (либо применить иные санкции).

Несмотря на то, что в последнее время страны группы А существенно продвинулись вперед, отдельные проблемы до сих пор не решены. В качестве будущих приоритетов для этих стран были определены следующие меры и действия:

- Завершение процесса реституции собственности.
- Повышение эффективности управления государственными землями.
- Признание нормативных актов в сфере пространственного планирования и землеустройства.
- Внедрение планов землепользования на уровне местной административно-территориальной единицы, района, поселения.

2.2 Оценка по группе стран В

Различия в сфере управления землепользованием в Болгарии, Венгрии, Грузии, Латвии, Македонии, Польше, Румынии, Словении, Хорватии и Чешской Республике значительно более заметны, чем в странах групп А и С. С другой стороны, хорошо заметны и общие тенденции. Как и в странах группы А, **доступ к земельным ресурсам** здесь регулируется лучше, чем **землепользование**, причем в обоих аспектах эти страны уступают странам группы А.

Таблица 6. Оценка по группе стран В – Восточная Европа

	Законодательные рамки	Правила и процедуры	Технология	Реализация
Права собственности	++(+)	++(+)	++(+)	++(+)
Регистрация земли	++(+)	++(+)	++(+)	+ / ++ / +++
Управление государственными землями	++	++	+	+
Оценка земельных участков	- / + / ++	- / + / ++	- / + / ++	- / + / ++
Пространственное планирование	- / + / ++	- / + / ++	- / + / ++	- / +
Землеустройство	- / +	- / +	- / +	–
Система разрешений на строительство и контроль	+(+)	+(+)	++	–

Как и в странах группы А, здесь далеко продвинулась земельная реформа (приватизация, распределение земель, реституция и т.д.), причем завершена она еще не во всех странах. В некоторых странах в государственной собственности осталась земля, которую они хотели бы сделать объектом приватизации. В большинстве стран законодательство, правила и процедуры, технология находятся на более чем удовлетворительном уровне. В других странах необходимы определенные улучшения. Каждой стране пришлось разработать собственные процедуры, учитывающие особенности ее истории, существовавшую ранее структуру собственности, формы и частоту экспроприации частных владельцев (перераспределение, национализация, коллективизация и т.п.), а также наличие или отсутствие кадастровых данных прошлых лет. В одних странах на это потребовалось больше времени и усилий, в других – меньше. В отдельных странах приватизация базировалась на вполне справедливых и одновременно высокоэффективных принципах. В Грузии, например, приватизация была проведена в несколько этапов: на первом этапе сельскохозяйственные земли были распределены поровну, а затем проводились сначала закрытые, а потом открытые аукционы. Хотя в странах группы В в процессе приватизации и имели место некоторые нарушения, их масштаб был ограничен. Постепенно было усовершенствовано законодательство, были созданы механизмы контроля и обеспечения прозрачности.

Значительно продвинулись эти страны и в вопросах регистрации земли, как в плане законодательства, так и в плане правил, процедур и технологий (введение которых предвидится либо предполагается). С другой стороны, страны группы В значительно отличаются друг от друга с точки зрения реализации. С одной стороны, Грузии удалось превратить собственный открытый реестр, который десять лет назад был одним из наименее эффективных и наиболее коррумпированных в мире, в ориентированную на клиента, прозрачную, безопасную и единообразную систему регистрации, обеспечивающую предоставление электронных услуг. Согласно докладу проекта Doing Business (Ведение бизнеса) за 2009 год, грузинская система занимает второе место в рейтинге. С другой стороны, Хорватии только предстоит решать проблему расхождения записей в кадастре и в земельном реестре. Другие страны группы находятся между этими двумя крайними точками. Например, в Болгарии создана интегрированная цифровая информационная интернет-система кадастровых данных и регистрации собственности. Внутри группы также существуют различия в плане развития инфраструктуры пространственных данных и баз геодезических данных. Но при этом даже в менее продвинутых странах отставание значительно сократилось. Например, на регистрацию теперь требуется значительно меньше времени.

Определенные проблемы до сих пор не решены в области управления государственными землями. В вопросах использования государственных земель и их отчуждения часто нет ясности и прозрачности. В большинстве стран не ведется кадастровая работа по государственным землям. Вследствие этого государство не имеет (точной) информации о том, какие земли ему принадлежат. В других странах основной проблемой является разграничение между муниципальной и государственной собственностью.

Системы определения стоимости земельных участков в странах группы В также значительно отличаются. В Хорватии, например, оценка земель не регулируется, различные организации и специалисты применяют разные методики. В результате разные оценщики устанавливают разную стоимость одного и того же участка. Отсутствие четкой системы установления стоимости земли может стать источником несправедливости. Нарушений закона в этом может не быть, но некая неправомерность присутствует (см. вставку 2). Другие страны группы продвинулись много дальше. В Словении, например, в 2006 году был принят закон о массовой оценке земли, была проведена кампания по информированию граждан, во всех 210 муниципальных образованиях страны принимаются заявки на оценку земельных участков. Согласно закону, один раз в четыре года должна проводиться переоценка земель.

Вставка 2. Муниципалитет решил построить дорогу

Типичная история, случившаяся в стране, где нет четких правил и стандартов установления стоимости земельных участков. История про муниципалитет, который намеревался построить дорогу, и «друзей» влиятельных лиц, принимающих решения: *««Друзья» узнали о проекте строительства новой дороги и стали скупать все земли, по которым она должна пройти. После этого муниципалитет захотел выкупить земли под строительство дороги. Муниципалитет предложил заплатить за землю деньги. Но «друзья» отказались от денег, они попросили предоставить взамен участки в другом месте. Муниципалитет сказал: «Хорошо, такие участки у нас есть». В данном случае проведение обыкновенно проводимых торгов невозможно. Значит, «друзья» получают дорогие участки без какой-либо рыночной конкуренции. Но на этом история не заканчивается. Следующий этап: муниципалитет и друзья приглашают оценщика. Поскольку оценка земельных участков никак не регулируется, оказывается, что участки «друзей» стоят очень дорого, а участки муниципалитета – очень дешево. В итоге «друзья» в качестве компенсации получают участки, площадь которых гораздо больше...»*

Прежде чем это исследование было завершено, автор получил новые сведения: *«На основании абсурдного допущения, что в центральных органах власти коррупция распространена меньше, чем на местах, в законодательство были внесены изменения: теперь при строительстве государственных дорог вопросы предоставления компенсаций в форме земельной собственности отнесены к ведению центральных органов власти. При этом, однако, оценка земли все так же не регулируется – проблема (и соответствующие выгоды) просто перенесены на другой уровень...»*

Положение дел в области пространственного планирования в разных странах также различно и сравнимо с положением дел в сфере установления стоимости земельных участков. При этом реализация во всех странах группы находится на низком уровне. В ходе опроса респонденты из нескольких стран группы дали такие ответы:

- «Планирование землепользования в сельских районах отсутствует».
- «Местные органы власти никоим образом не управляют землеустройством».

- *«Привлечение общественности к обсуждению вопросов установления собственности, разграничения участков, планирования землепользования и переселения минимально или отсутствует в принципе».*
- *«При планировании землеустройства инвесторы преследуют только собственные цели».*
- *«Слишком большой упор делается на рыночные отношения».*
- *«(Земельная) политика стала слишком либеральной».*

В отдельных странах группы В основной проблемой считается раздробленность земель, а укрупнение и перераспределение участков рассматриваются как очень полезные с точки зрения землеустройства инструменты. Тем не менее, ни один, ни другой инструмент до сих пор не нашли сколько-нибудь широкого применения. Законодательство Хорватии предусматривает перераспределение земельных участков, но в стране отсутствуют опыт и практика такой деятельности. Заинтересованность в укрупнении и перераспределении земельных участков очень высока. И снова на первый план выходит вопрос об определении стоимости земли: в странах, где отсутствует работающая система оценки, адекватным образом укрупнять и перераспределять участки невозможно.

Во всех странах группы положение в сфере выдачи разрешений на строительство и контроля строительства можно признать малоудовлетворительным. Единственное исключение составляет Грузия, где на получение разрешения требуется менее трех месяцев, а процедура предусматривает всего 10 шагов. На этом основании в докладе проекта Doing Business (Ведение бизнеса) Грузии отведено 7-е место. Прочие страны группы занимают места между 59-м и 164-м. Их процедуры предусматривают до 36 шагов, а на получение разрешения требуется до 420 дней, то есть больше года.

Как было сказано выше, управление землепользованием – это в значительной мере вопрос ответственности, беспристрастности и справедливости. Уровень коррупции в странах группы В различается, но везде ясно прослеживается тенденция к его снижению. Можно допустить, что в настоящее время во всех странах группы наличествует политическая воля, направленная на борьбу с коррупцией. Снижению уровня коррупции в значительной мере способствует применение современных технологий, в частности, развертывание интернет-решений и расширение объема электронных услуг. Вот какой ответ получил автор от грузинского эксперта в ответ на вопрос, каким образом его стране удалось так быстро снизить уровень коррупции: *«Создание электронных баз данных, разработка программного обеспечения для интернет-решений, изменения в законодательстве, упрощение процедур в очень значительной мере способствовали тому, что коррупция была практически уничтожена».* В странах, где процедуры регистрации земли менее совершенны, мотивация деньгами для ускорения процесса все еще остается обычным делом. Правда, этот вопрос следует рассматривать в контексте очень низких зарплат государственных служащих. Чтобы исключить факты неправомерного поведения, в некоторых странах, в том числе в Румынии, Македонии и Грузии, регулярно проводятся опросы клиентов. Кроме того, там предусмотрен механизм подачи жалоб.

Исходя из приведенных выше оценок, в качестве будущих приоритетов для стран группы В были определены следующие меры и действия:

- Завершение работы по совершенствованию геодезических баз данных и инфраструктуры пространственных данных.

- Перевод управления землеустройством как части стратегии электронного правительства в онлайн-форму.
- Совершенствование идентификации государственных земель и управления ими, поскольку часто в вопросах их использования и отчуждения нет ясности и прозрачности.
- Совершенствование оценки земельных участков.
- Совершенствование пространственного планирования и введение системы перераспределения земельных участков.
- Борьба с раздробленностью земель и введение системы укрупнения земельных участков.
- Упрощение процедур получения разрешений на строительство с одновременным обеспечением большей прозрачности.
- Пересмотр значения рыночных отношений.

2.3 Оценка по группе стран С

В Албании, Боснии и Герцеговине, Косово, Сербии и Черногории положение в сфере управления землепользованием хуже, чем в странах двух других групп. Правила, процессы и структуры, посредством которых принимаются решения о **доступе к земельным ресурсам и их использовании**, менее совершенны, чем в странах групп А и В. То же – за редкими исключениями – относится и к способам, применяемым для реализации и обеспечения выполнения таких решений, и к путям управления конкурирующими интересами в сфере землепользования. Ничего удивительного: большинство стран группы С принимало участие в балканской войне и, соответственно, реформы там начались позже, чем в странах групп А и В. Если сравнивать, в странах этой группы доступ к земле также регулируется несколько лучше, чем ее использование.

Таблица 7. Оценка по группе стран С – Восточная Европа

	Законодательные рамки	Правила и процедуры	Технология	Реализация
Права собственности	+(+)	+(+)	++	+
Регистрация земли	++	+	+(+)	-/+ / ++
Управление государственными землями	+(+)	+	+	-/+
Оценка земельных участков	-/+	-/+	-/+	-/+
Пространственное планирование	++	+(+)	+	–
Землеустройство	+	–	–	–
Система разрешений на строительство и контроль	+(+)	+(+)	+(+)	–

Чтобы проиллюстрировать общее состояние управления в земельном секторе, автор хотел бы процитировать некоторые ответы респондентов, представляющих страны группы С:

- *«При социализме основное внимание уделялась государственным интересам. Сегодня существуют только частные интересы».*
- *«Финансовые интересы отдельных лиц часто стоят выше процедур. Правда, и сами процедуры не полностью прозрачны».*

- «Главная сила на земельном рынке – финансовая выгода частных инвесторов (причем нередко вызывают вопросы источники их средств)».
- «Инвесторы или игнорируют планы застройки, или подкупают лиц, ответственных за их разработку».
- «Основные проблемы – незаконные поселения и незаконное строительство».
- «Кодексы норм поведения существуют, но мало влияют на существующую практику».
- «Все еще силен страх расплаты за активную позицию».

И все же следует признать, что даже на фоне недостаточно сильной политической воли в отдельных областях, положение в сфере управления улучшается. Приводимый ниже пример показывает, как вмешательство средств массовой информации способствовало внесению в законодательство изменений, направленных на ограничение незаконной практики.

Вставка 3. Влияние средств массовой информации в вопросах управления землепользованием

«В Сербии на очень выгодных условиях можно было приобретать обанкротившиеся, в прошлом государственные, предприятия. После приобретения таких предприятий по низкой, символической цене многие новые владельцы приватизированных объектов воспользовались возможностью присвоить себе права на использование земли. Существовавшее на тот момент законодательство позволяло им обратить право землепользования в право частной собственности на землю. Обладая правильными связями, можно было без труда изменить назначение участка, переведя его в категорию земель под застройку. Таким образом, купив за бесценок развалившийся завод, человек мог получить большой участок под застройку в самом центре города! После того как независимая белградская телерадиокомпания B92 рассказала о том, что произошло в белградском порту, в закон о городском планировании и строительстве были внесены поправки, позволившие остановить подобного рода деятельность. Инвесторам, которые приобрели промышленные объекты и не продолжили выпуск продукции, а тем более тем, которые демонтировали заводы, теперь придется доплатить за землю по рыночным ценам».

Что касается земельной реформы (приватизация, реституция), все страны данной группы начали этот процесс и работают над его завершением. В одних странах, в частности, в Черногории, осталось лишь завершить процесс возврата собственности в некоторых районах. В других ожидают приватизации или реституции целые городские районы (земли под застройку). Такая ситуация сложилась в Сербии, где основным препятствием является нерешенный вопрос о компенсациях. Албания также еще не решила отдельные вопросы, связанные с реституцией и предоставлением компенсаций. В первую очередь встают проблемы с прибрежными, особо уязвимыми землями: их старые хозяева оспаривают прошедшую после 1991 года приватизацию, в ходе которой земли сельскохозяйственного назначения перешли в собственность работников кооперативных и государственных хозяйств.

За последние десять лет положение в сфере регистрации земли значительно улучшилось. В Черногории с 1993 года ведется новый сводный кадастр, содержащий сведения о 55 процентах земель страны. Кадастровую работу по оставшейся части территории намечено завершить в 2012 году. Кроме того, муниципальным образованиям предоставлена возможность бесплатно получать от национального

агентства кадастровые данные и информацию о собственниках, которая используется в целях налогообложения. В Боснии и Герцеговине основным результатом реформы стал возврат к реестру земель («Земельной книге»), введенному австрийцами в XIX веке. Недавние реформы включали возврат вопросов регистрации в исключительное ведение независимых земельных судов, введение латинского нотариата, новый закон о собственности и соответствующий современным требованиям закон о кадастре. Кроме того, заметный прогресс был достигнут в создании цифрового земельного реестра (75 процентов старых данных было оцифровано). В результате качество документов стало намного выше, гораздо меньше заявок отклоняется, а наличие фактически независимых судей значительно повысило доверие к системе регистрации земли. В некоторых районах система уже вышла на уровень самоокупаемости. С другой стороны, кадастровая работа все еще требует значительного совершенствования. В Албании, где введена интегрированная система регистрации собственности, были оцифрованы архивные документы, повысилась степень компьютеризации процессов (используется приложение, позволяющее отслеживать ход процедур), в учреждениях, ведущих кадастровую работу, на специальных стендах указаны стандартные цены и сроки по каждой процедуре и перечни необходимых документов. Здесь теперь также основная роль отведена нотариусам. При этом, однако, имеется необходимость в установлении правил, регулирующих всю подобную деятельность. В Сербии наличие информации можно проверить через Интернет. Тем не менее, всем странам необходимо повысить качество данных, обеспечить их полноту и доступность. Много что следует усовершенствовать в плане поиска, хранения и обновления информации в кадастре и земельном реестре. Совершенствования требуют и многие процессы, в первую очередь в плане обеспечения их прозрачности, ответственности и действенности. В рамках двусторонних и многосторонних проектов большинство стран получает помощь, направленную на совершенствование технологии и процедур, а также – в меньших объемах – на совершенствование законодательства. Но в ряде случаев, известных автору и подтвержденных другими международными экспертами и консультантами, вопросы вызывает наличие политической воли и необходимого потенциала в организациях, получающих такую помощь (см. 2.4.1).

Управление государственными землями страдает по двум причинам. Во-первых, в большинстве стран группы, если не во всех странах, отсутствует полная информация о принадлежащих государству землях. Во-вторых, не завершено разделение государственных земель, находящихся в собственности правительства и в муниципальной собственности. Правда, положение в отдельных странах неодинаково. Албания, например, намного дальше Сербии продвинулась в децентрализации государственных земель. В Сербии децентрализованы только земли, используемые под объекты государственной инфраструктуры (дороги, школы, больницы, парки и т.п.). До сих пор не принят закон о государственной собственности.

Система определения стоимости земельных участков в странах группы С все еще находится на ранней стадии становления, хотя правительства и понимают ее важность. В Сербии, например, сегодня в рамках проекта, поддерживаемого Шведским агентством международного сотрудничества в области развития, вводится методика массовой оценки.

Землепользование и землеустройство до сих пор регулируются недостаточно. Частные интересы могут без труда взять верх над государственными. Несмотря на это, положение, и в первую очередь в части законодательства, улучшается. В течение нескольких последних лет правительства пересмотрели законы о пространственном и

градостроительном планировании, законодательство в области строительства. Но существует проблема: рамки ведения в вопросах, связанных с пространственным планированием, обычно определяются не одним законом, а серией подзаконных актов, что влечет за собой размывание этого правового вопроса. Частые в последнее время изменения законодательства (и градостроительных планов) иногда проводили к юридической неопределенности. В любом случае, потребуется дальнейшая адаптация законодательства. Основными причинами такой необходимости являются излишне централизованные подходы в пространственном планировании, излишне усложненные процедуры утверждения планов, отсутствие четко определенной иерархии планов и недостаточное регулирование процедур одобрения планов властными органами более высокого уровня. Кроме того, в большинстве стран группы отсутствует опыт в специфических вопросах планирования землепользования и практики землеустройства в приложении к рыночной экономике и частному владению землей, в том числе опыт в сфере земельных банков и перераспределения участков. Инструменты планирования землепользования, позволяющие обеспечить более устойчивое с точки зрения экологии использование земельных ресурсов (экобаланс, компенсирующие зеленые зоны, уплотнение застройки в центральных районах городов, застройка промышленных площадок), известны недостаточно широко и применяются редко. В большинстве стран данной группы отмечаются задержки в разработке планов землепользования на местном уровне. Причиной этого являются недостаток данных, неясности в установлении собственника, недостаток персонала, недостаток техники, недостаток финансирования и т.д. Еще одно узкое место – слишком ограниченное участие общественности в разработке местных планов землепользования. В большинстве стран участие общественности обусловлено требованием законодательства, но на практике оно реализуется недостаточным образом. Исключение составляет Сербская Республика, где до сих пор закон не предусматривает обязательной процедуры привлечения общественности. В Албании критики также утверждают, что планы составляются без участия общественности. Но здесь следует подчеркнуть, что многие муниципальные образования страны уже несколько лет назад ввели в практику градостроительного планирования более чем прозрачные процессы, предусматривающие общественное участие. В частности, представители общественности участвуют в рабочих совещаниях по вопросам планирования и определения бюджетов для соответствующих капиталовложений.

Фото 1. Привлечение населения к градостроительному планированию в Албании



Фото: Eri Cobo, Co-PLAN, Албания

Одной из наиболее насущных проблем во всех странах группы является самовольная застройка. Во время войны и непосредственно после ее окончания было застроено множество участков. В то время получить разрешение на строительство и, соответственно, вести строительство легально было практически невозможно. Кроме того, беженцам и внутренне перемещенным лицам была нужна крыша над головой – они не могли месяцами и годами ждать разрешений. Но в последние годы самовольную застройку часто ведут инвесторы, делая это исключительно из собственной финансовой выгоды. Инвесторы застраивают туристические зоны на побережье, строят жилье на периферии больших городов. В отличие от тех, кто строил жилье во время войны, обстоятельства не принуждают их к ведению самовольной застройки. Сегодня наблюдается всеобщая тенденция к проведению кампаний по всеобщей легализации самостроя. В этом случае выиграют обе группы нелегальных застройщиков. Существует риск, что такая политика в будущем подтолкнет к самовольному строительству еще больше людей. В целом, отсутствие контроля землепользования привело к массовой утрате сельскохозяйственных угодий, виноградников, оливковых плантаций, лесов, к утрате биоразнообразия, природных и культурных ландшафтов, потенциала в сфере туризма и т.д.

Фото 2. Недостаточный контроль над землепользованием приводит к утрате природных и культурных ландшафтов



Фото автора

Следует отметить, что первый и очень важный шаг на пути решения проблемы неофициальных поселений в регионе уже сделан. В 2004 году Албания, Македония, Сербия и Черногория приняли Венскую декларацию о неофициальных поселениях в Юго-Восточной Европе. Годом позже к ней присоединилось Косово. Пять стран договорились:

- создать адекватную правовую и институционную среду;
- стремиться к полному разрешению проблемы неофициальных поселений к 2015 году;
- в максимальной мере провести упорядочение и модернизацию поселений;
- предотвращать неофициальную застройку в будущем;
- следовать принципам надлежащего управления;
- разработать действенные политические меры и программы;

- поддерживать укрепление потенциала и обучение;
- обмениваться информацией о передовых методах работы и контролировать ее ход (обзорные совещания).

Сегодня осталось лишь реализовать положения Декларации во всех ратифицировавших ее странах.

Не соответствующая плану застройка новых площадок идет рука об руку с недостаточным переустройством участков, занимавшихся промышленными предприятиями. Во многих странах Восточной Европы – не только в тех, которые попали в группу С – имеются большие бывшие промзоны, часто расположенные в наиболее привлекательных местностях. Причины их неиспользования под застройку различны: недостаток ясности в правах собственности, в ответственности за переустройство, недостаток финансовых средств и отсутствие необходимых инструментов. Необходимость в решении вопроса становится все острее. В 2008 году в Загребе состоялась первая региональная конференция по вопросам конверсии промышленных площадок. Непосредственно перед началом конференции специальные руководства по данному вопросу были подготовлены в нескольких странах, а именно в Чешской Республике, Сербии («Восстановление городских земель в Сербии») и Румынии («Оживление промышленных объектов в Румынии», с текстом на румынском и немецком языках можно ознакомиться по адресу: www.reactivation.biz). В настоящее время последнее руководство переводится на сербохорватский язык.

Фото 3. Типичная промплощадка



Фото автора

Список проблем, которые должны быть решены странами группы С, все еще довольно длинен:

- Постоянное совершенствование качества и полноты данных, доступа к ним.
- Завершение гармонизации и сведения данных земельных книг и кадастра, приведение их в соответствие с реальным положением.

- Совершенствование процедур поиска, хранения и обновления информации в кадастре и земельном реестре.
- Завершение работы по геодезическим изысканиям, картированию и систематической регистрации.
- Обеспечение более высокого уровня прозрачности, ответственности и действенности в сфере регистрации земли.
- Укрепление институционального потенциала и реформирование земельных институтов, обеспечение соответствия квалификации служащих решаемым задачам (уменьшение объемов полевой работы, усиление контроля качества, расширение предоставления услуг).
- Создание и укрепление нотариата и свободных от коррупции юридических механизмов решения вопросов, связанных с собственностью.
- Совершенствование учета государственных земель и управления ими.
- Разделение государственных земель, находящихся в собственности правительства и в муниципальной собственности.
- Адаптация законодательства в сфере определения стоимости земельных участков.
- Укрепление потенциала в сфере землеустройства.
- Приобретение опыта в перераспределении земель.
- Введение/расширение практики укрупнения земельных участков.
- Адекватное решение вопросов, связанных с самостроем и неофициальными поселениями.
- Разработка политики в области пространственного развития.
- Введение всеохватывающих систем планирования.
- Совершенствование регулирования в сфере пространственного планирования.
- Повышение роли оценки воздействия на окружающую среду.
- Совершенствование инструментов мониторинга, контроля над использованием земель, системы санкций.
- Совершенствование вертикального и горизонтального сотрудничества и координации с государственным сектором.
- Повышение уровня прозрачности, расширение участия общественности.
- Снижение уровня коррупции (получение разрешений на строительство, инспекции на местах и т.п.).
- Укрепление децентрализации и ответственности на местном уровне.
- Борьба с системой протекций.
- Укрепление независимости судов и средств массовой информации.

В плане дальнейшего совершенствования управления землепользованием ключевыми являются следующие меры:

- Повышение осведомленности общественности в вопросах устойчивого землепользования.
- Создание благоприятных условий для лучшего понимания общественных интересов.
- Повышение осведомленности о том, что частная собственность накладывает определенные обязательства.
- Борьба с системой протекций в вопросах приобретения земельных участков и их регистрации, в частности, путем введения кодексов норм поведения и/или совершенствования реализации положений таких кодексов.
- Создание сильного государства, свободного от коррупции и отношений протекции.

2.4 Аспекты, общие для всех стран Восточной Европы

2.4.1 Отдельные характерные черты управления землепользованием, общие для стран Восточной Европы

Как было сказано выше, страны, принадлежащие ко всем группам, либо уже завершили реприватизацию земель, либо завершат ее в ближайшие годы. Право частной собственности на строения и жилье уже вновь существует во всех странах. Повсеместная приватизация жилья во всех странах сопровождалась схожими проблемами. Поскольку обычно жилье передавалось в собственность занимающего его лица или семьи, сегодня значительному количеству довольно бедных людей пришлось столкнуться с необходимостью затрат на его ремонт. В отсутствие необходимых средств многие строения ждут ремонта. В рыночных условиях, где жилье продается и покупается, такая ситуация вряд ли возможна: каждый приобретает только то жилье, которое может себе позволить с учетом стоимости его покупки и содержания. В больших, часто расположенных в центре городов квартирах проживает по одному человеку. В результате в среднем на одного человека приходится сравнительно большая площадь. Там где квартиры продаются и покупаются, равно как и в условиях рынка наемного жилья, большинство одиноких людей жили бы в квартирах меньшей площади, что соответствовало бы их средствам. Грузия нашла решение этой проблемы. Частные инвесторы строят на таких участках новые многоквартирные дома, а те, кто владел жильем в снесенном старом доме, получают в них новые квартиры. Оставшиеся квартиры инвестор реализует, покрывая за счет этого собственные расходы. Правда, такое решение принимается не всеми: размеры и высота зданий увеличиваются, а это ведет к разрушению исторически сложившихся городских ландшафтов и сопровождается повышением нагрузки на инженерные сети. Следовательно, необходимо разрабатывать более адекватные, адаптированные к конкретным местным условиям подходы к решению проблемы. Это непросто, но очень важно.

Еще одна часто встречающаяся проблема кондоминиумов – не ремонтируемые лестницы, фасады и т.п. Одной из причин этого является неудовлетворительное состояние регулирования прав собственности на эти части здания. Вторая причина – отсутствие законодательства в сфере эксплуатации и ремонта зданий. Лишь в немногих странах региона приняты законы, обеспечивающие всестороннее регулирование вопросов, связанных с владением жильем, включая вопросы эксплуатации и ремонта объектов общей собственности, резервирования средств на их эксплуатацию и ремонт, подготовки бизнес-планов, установления правил проживания и пр.

Еще одной общей чертой стал допуск иностранцев на национальные рынки недвижимости. В соответствии с требованием ЕС, все страны региона разрешают иностранцам приобретать землю в собственность. В некоторых странах для иностранцев не установлено никаких ограничений. В других отдельные категории земель, например, земли сельскохозяйственного назначения, не могут быть объектом иностранных инвестиций. В частности, в Черногории иностранец не может иметь в собственности сельскохозяйственные земли, леса и лесные земли. Исключение сделано только в отношении участков площадью до 5000 кв.м при условии, что предметом отчуждения является находящееся на таком участке жилое строение. Некоторые страны, например Македония, ввели для иностранцев дополнительные административные процедуры. Наконец, в ряде стран никаких дополнительных ограничений для иностранцев не предусмотрено, но там (иностранцами) инвесторам приходится нести общее для всех бремя административных и законодательных

сложностей, причем на фоне затяжной неопределенности в сфере прав на владение землей (это характерно, в частности, для Хорватии).

Сегодня во всех странах региона имеют место прямые иностранные инвестиции в земельные ресурсы. Интенсивность инвестирования определяется, главным образом, общей безопасностью и расположением участков. В частности, в туристических зонах (например, на побережье Адриатического моря) иностранные инвестиции способствовали значительному росту стоимости земли. По-иному решаются вопросы инвестирования в земли сельскохозяйственного назначения. Некоторые страны пытаются привлекать такие инвестиции. Другие (в частности, Словакия, Чешская Республика и Венгрия) прибегли к мораторию: в течение нескольких лет иностранцам не разрешалось приобретать сельскохозяйственные земли. Сделано это было, во-первых, чтобы обеспечить достаточное время для рассмотрения всех запросов в рамках проводившейся реституции и, во-вторых, чтобы граждане этих стран имели возможность приобрести землю в первоочередном порядке. Часть этих стран (Венгрия и Словакия) недавно продлила мораторий. Чешская Республика продлевать мораторий не стала. Там в собственности иностранцев сегодня находится 6 процентов земель сельскохозяйственного назначения (378 хозяйств общей площадью 230 000 гектаров). Случаев «захватов земли» в регионе зарегистрировано не было, поскольку право частной собственности обычно обеспечивает защиту от этого явления. Обычно «захваты земли» имеют место там, где находящиеся в государственном владении участки передаются в аренду иностранным инвесторам без учета прав местных землепользователей. С этой точки зрения введенный Словакией, Чешской Республикой и Венгрией временный запрет на приобретение иностранцами земель сельскохозяйственного назначения представляет собой действенную меру предупреждения «захватов земли» в переходный период. По завершении переходного периода мелкие фермеры практически не сталкиваются с риском захвата их земель, поскольку законодательство стран Восточной Европы в сфере экспроприации, в основном (за некоторыми исключениями), справедливо. В Грузии, например, люди достаточно умны, чтобы не вкладывать собственные средства в земли, расположенные слишком близко к линиям нефтепроводов. Но если мелкие фермеры восточноевропейских стран не сталкиваются с опасностью «захвата земли», то они всегда могут попасть под воздействие рыночных механизмов, что может привести к вытеснению мелких хозяйств. Правда, когда они продают собственную землю под воздействием таких обстоятельств, это обычно делается добровольно либо вследствие каких-либо ограничений экономического или рыночного характера.

Управление землепользованием зависит не только от земельных институтов. Оно определяется и общим положением в сфере управления. В переходные периоды, как и после войн, управление обычно характеризуется слабостью. Институциональная экономика учит, что когда институциональные основы претерпевают трансформацию, на некоторое время распределение прав собственности теряет четкость, выпадает из сферы регулирования. Чтобы институциональные основы (законы, подзаконные акты, агентства, организации и пр.) вновь обрели четкие очертания, требуется несколько лет. Опыт показывает, что на восстановление соответствующих институциональных основ в среднем уходит около десяти лет. Еще больше времени необходимо, чтобы все институты заработали по новым для них правилам. Таким образом, более чем очевидно, что различные аспекты управления (землепользованием) в Восточной Европе еще могут совершенствоваться.

В отдельных странах все еще не заработала в достаточной мере система правосудия. Рассмотрение дел в судах ведется медленно, не все судьи обладают достаточными знаниями в сфере законодательства о недвижимости, в управлении работой судов требуется помощь, иногда возникает проблема коррупции. Позитивным аспектом является все более частое урегулирование имущественных споров в альтернативном порядке. В Албании судебная процедура судов первой инстанции предполагает, в частности, обращение к посредникам. В Косово также недавно был принят закон о посредниках в разрешении споров. Предполагается, что институт посредников должен, в первую очередь, обеспечить разрешение имущественных споров и межобщинных конфликтов.

В ряде стран ключевые институты земельного рынка, в том числе национальные агентства по регистрации прав собственности, страдают от слабости управленческого потенциала и недостатка ответственности. Тендеры, например, все еще проводятся с нарушением сложившихся процедур. Можно привести такой пример: международные консалтинговые компании, проводящие фактологические обследования, получают рекомендации, какие местные компании и местные эксперты должны быть привлечены к работе. Позже этим людям и компаниям выплачиваются согласованные суммы в качестве оплаты за услуги, которые никогда не были оказаны. Имеют место случаи, когда национальные агентства просто не располагают потенциалом для реализации широкомасштабных проектов (см. 2.3). Вследствие этого их единоличное ведение каким-либо проектом может легко привести такой проект к неудаче. Новые институты и институциональные основы требуют мощного дополнительного потенциала. Необходимы знания и опыт, которых пока нет. Ведение какими-либо вопросами не означает, что опыт и знания придут сами собой. Таким образом, наращивание потенциала все еще стоит в ряду основных потребностей стран Восточной Европы. Без адекватного потенциала надлежащее управление невозможно. Потенциал укрепляется по мере понимания, принятия и интернационализации новых правил. В большинстве стран бывшей Югославии понимание демократии все еще не находится на должном уровне. Некоторые международные эксперты приводят следующие примеры:

- Государственная администрация колеблется в переориентации на нужды клиентов.
- Владельцы частной собственности понимают, что обладают определенными правами, но не осознают собственных обязанностей.
- Возможности опротестования административных решений в сфере градостроительного планирования слишком узки.
- Частный сектор и профессиональные ассоциации слабы, государственные институты редко рассматривают их в качестве партнеров или советников.
- Руководители государственных организаций чаще всего назначаются, исходя из политических соображений, что ведет к частой смене высшего руководства, к отсутствию единых подходов и стратегий.
- Политики используют возможность доступа к земельным ресурсам как средство создания системы протекций и получения незаслуженных финансовых выгод.

2.4.2 Люди, лишённые собственных прав

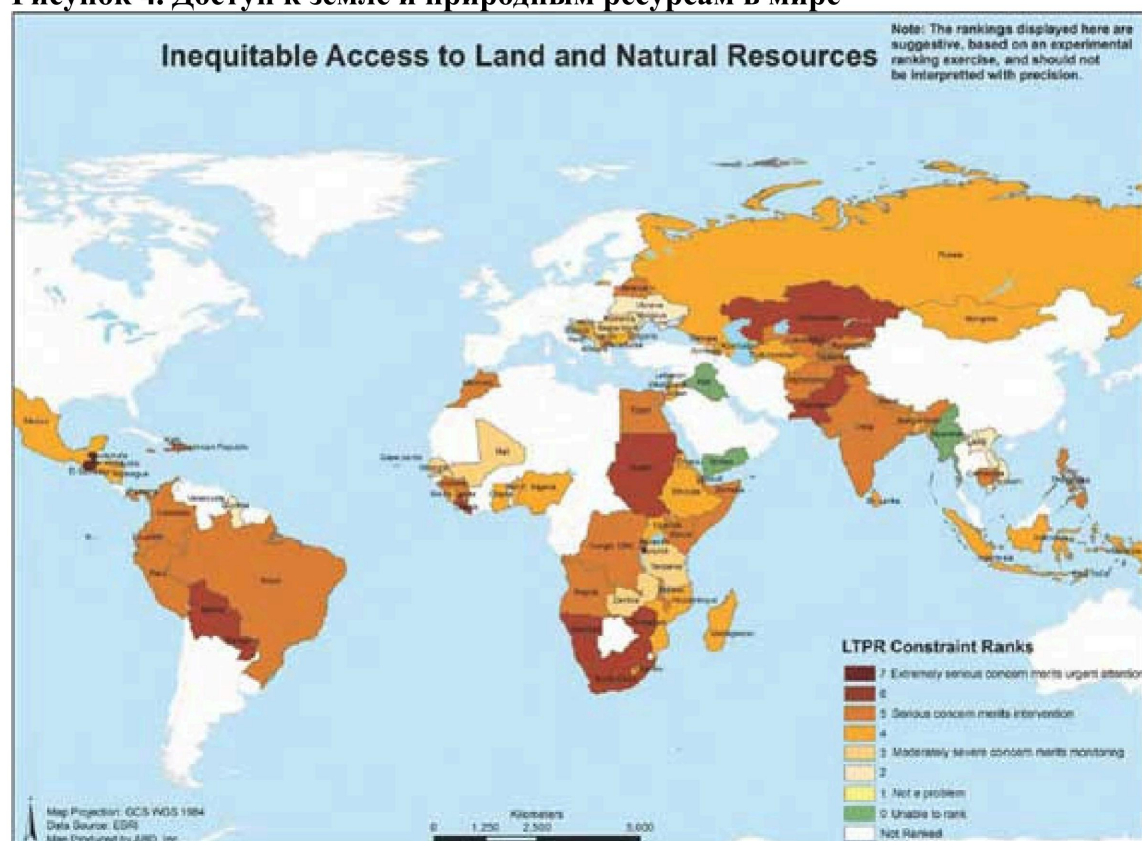
В сравнении с другими регионами мира, в странах Восточной Европы вопросы доступа к земле и природным ресурсам решаются достаточно справедливо. В 2007 году Агентство международного развития США опубликовало интересный рейтинг всех стран, где на тот момент оно вело работу, с точки зрения землевладения и ограничений в правах собственности. Ситуация в стране оценивалась по шкале от 1 (проблем не существует) до 7 (чрезвычайно серьезная озабоченность). В плане несправедливости в обеспечении доступа к земле и природным ресурсам, из попавших в рейтинг стран

Восточной Европы (Балканы, Болгария, Румыния и Грузия) только одной стране была присвоена оценка 5, а остальным – от 2 до 4 (см. рис. 4).

Юридически, в странах Восточной Европы практически отсутствует дискриминация в вопросах доступа к земельным ресурсам. *Фактически*, сложившаяся практика может быть неблагоприятной для определенных групп населения. К ним относятся:

- отдельные этнические группы в переживших конфликт странах, как, например, сербское меньшинство в Косово или грузинское большинство на оккупированных территориях;
- внутренне перемещенные лица (ситуация улучшается);
- беженцы (ситуация улучшается);
- синти и ромы (фактическая дискриминация);
- гомосексуалисты (например, в вопросах наследования);
- «общество».

Рисунок 4. Доступ к земле и природным ресурсам в мире



Источник: ЮСАИД 2007а

English	Русский
Inequitable Access to Land and Natural Resources	Отсутствие справедливости в вопросах доступа к земле и природным ресурсам
Note: The rankings displayed here are suggestive, based on an experimental ranking exercise, and should not be interpreted with precision.	Примечание: настоящий рейтинг составлен в порядке опробования новой системы ранжирования, точность не гарантируется.
LTPR Constraint Ranks	Рейтинг ограничений в землевладении и правах собственности
Остальное неразборчиво – прим. перев.	

Если внутренне перемещенным лицам и беженцам международное сообщество уделяет сравнительно много внимания и оказывает поддержку, то дискриминационная практика в отношении синти и ромов воспринимается более-менее как сама собой разумеющаяся. «Количество и объемы реализованных в последнее время проектов [...] абсолютно недостаточны на фоне потребностей сообщества ромов [...]» (Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, 2006:33). Это типичная опасность долговременного дискриминационного поведения: к нему привыкает все больше людей, они принимают это как должное и больше не думают об исправлении ситуации. Сегодняшний интерес средств массовой информации к вопросу благосостояния синти и ромов гораздо ниже, чем уровень внимания, уделяемого беженцам и внутренне перемещенным лицам. С другой стороны, нельзя не отметить, что были предприняты определенные попытки изменить ситуацию к лучшему. Однако значительного позитивного воздействия они не оказали. Сербия, например, признала существование этой проблемы еще в начале 1970-х годов. Позже одной из попыток решить проблему стало принятие закона о планировании и строительстве, но успех достигнут не был. Насколько неэффективна процедура легализации жилья, показывает такой факт: через три года после вступления закона в силу в Белграде было рассмотрено всего 2 процента из 117 000 поступивших заявок (Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, 2006:15f).

Дискриминация гомосексуалистов – не только в плане доступа к земле – практически не обсуждается. Хотя это явление носит довольно распространенный характер, оно было упомянуто только одним респондентом. Так же мало обсуждаются различия в плане доступа к земельным ресурсам, обусловленные гендерным фактором. По закону мужчины и женщины обладают равными земельными правами. Кроме того, не было упомянуто ни одного случая, когда у женщин возникали бы проблемы с приобретением земли (естественно, при условии наличия достаточных финансовых ресурсов). Несмотря на все это, автор с удивлением обнаружил, что объем статистических данных, отражающих владение землей мужчинами и женщинами, весьма ограничен. По результатам исследования положения в сфере гендерного равенства в Черногории было, в частности, установлено, что только 22 процента опрошенных женщин являлись владелицами или совладелицами квартир, в то время как среди мужчин эта доля достигала 28 процентов. На этом основании был сделан вывод, что у женщин примерно на 20 процентов меньше шансов получить в собственность квартиру, чем у мужчин. Что же касается владения или совладения отдельным домом, как отмечено в том же исследовании, шансы женщин на 40 процентов ниже, чем у мужчин. Основным же результатом исследования стал факт, что в плане владения квартирой или домом образовательный уровень и возраст оказывают гораздо большее влияние, чем гендерная принадлежность. При всем этом в отдельных районах/странах все еще сохраняется традиционная практика наследования и/или имеет место сильное социальное давление на женщин, заставляющее их отказываться от наследования недвижимого имущества. По грубым подсчетам коллеги из Косово, примерно 90 процентов всех земель в стране принадлежит мужчинам. Отсюда можно сделать вывод, что правила наследования отдают предпочтение мужчинам.

В заключение можно отметить, что, хотя имеет место дискриминация отдельных групп, она выражена меньше, чем в других регионах, и затрагивает лишь ограниченное число стран (в первую очередь это Балканы, Румыния, Болгария и Грузия). Более того, такая дискриминация уже сейчас воспринимается как проблема. Реализуются меры, направленные на ее решение. Но меры эти не предполагают обеспечения большей справедливости в отношении синти и ромов. И все же «главный проигравший»,

повсеместно лишенный прав на доступ к земле и природным ресурсам и пользование ими – это «общество». Приватизация земли без наличия должного регулирования землепользования уже привела и продолжает вести к уничтожению обладающих исключительной ценностью природных и культурных ландшафтов, ставших частью идентичности человека и обеспечивающих экологические услуги на благо всех граждан.

2.4.3 Влияние ЕС на управление землепользованием в странах Восточной Европы

Все восточноевропейские эксперты, с которыми автор беседовал в контексте настоящего исследования, утверждали, что в их странах стандарты ЕС в целом рассматриваются как универсальные и всячески достойные введения. Страны, уже являющиеся членами ЕС, более-менее знакомы с политикой Евросоюза в земельных вопросах. Страны, (еще) не присоединившиеся к ЕС, продемонстрировали живой интерес в получении большего объема знаний о политике и стандартах Евросоюза. Отдельные эксперты отмечали, что в этом плане единственным источником информации для них являются международные эксперты и консультанты. По их словам, информацию о политике и стандартах ЕС, равно как о практике других европейских стран и о применяемых там технологиях, они получают только в рамках международных проектов, в первую очередь двусторонних. Другие респонденты указали на позитивное воздействие программ по наращиванию потенциала, в том числе ознакомительных поездок в страны ЕС, учебных курсов в странах Евросоюза, специализации в западных университетах, сотрудничества между университетами стран ЕС и стран, находящихся в процессе присоединения. Многие из указанных инициатив реализуются при поддержке различных программ Евросоюза. Влияние ЕС на управление землепользованием в странах Восточной Европы находит выражение в следующих действиях:

- Предоставление стандартов, концепций и передовой практики;
- Предоставление базовых концепций роли государственного и частного сектора в управлении землепользованием и землеустройством;
- Активное содействие расширению сотрудничества между государственными институтами (и частными организациями);
- Содействие развитию национальной инфраструктуры пространственной информации (директива INSPIRE);
- Содействие развитию партнерских отношений между государственным и частным сектором;
- Содействие развитию электронных услуг и электронного правительства;
- Продвижение укрупнения земельных участков как инструмента устойчивого развития сельских районов (Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов; Меры по оказанию помощи в период подготовки к вступлению – Развитие сельских районов; Меры по оказанию помощи в период подготовки к вступлению);
- Стимулирование государственных органов к принятию политических и практических мер, направленных на сохранение, планирование и управление ландшафтами (Европейская конвенция о ландшафтах);
- Разработка правил в сфере охраны природы (Natura 2000 и т.п.);
- Предоставление финансовых средств и технической помощи...

Фото 4. Twinning – проект ЕС в сфере управления землеустройством, позволивший наладить обмен между Национальным кадастровым агентством Сербии (RGZ) и Геодезическим агентством земли Баден-Вюртемберг



Фото: Министерство сельских районов, продовольствия и защиты потребителей земли Баден-Вюртемберг, Германия

При обсуждении вопросов, связанных с влиянием ЕС, один из респондентов обратил внимание на проблему, связанную с законодательством ЕС. Он критически оценил роль законодательства ЕС в сфере управления землеустройством, землепользованием и установления стоимости земельных участков, указав, что европейские акты ограничиваются вопросами свободы перемещения, права собственности и ролью судов в защите права собственности как *своего рода* гражданского права. Респондент обратил внимание на необходимость расширения руководящей помощи ЕС в указанных областях, поскольку они важны с точки зрения каждодневной практической работы.

3. Оценка управления землепользованием в странах СНГ по группам стран

В сравнении с восточноевропейскими странами, положение в странах СНГ более разнородно. Все страны Восточной Европы, в принципе, идут одним путем. В одних странах преобразования начались раньше, в других позже, некоторым помешала война. Различия в странах СНГ намного значительнее. Страны Южного Кавказа и Молдова придерживаются подходов, сходных с подходами стран Восточной Европы. Там реформы в основном завершены, развитие определяется рыночными устремлениями. Страны западной части СНГ также начали реформы, направленные на переход к рыночной экономике, но траектории их развития не полностью совпадают с общеевропейской траекторией. Страны Центральной Азии (за исключением Кыргызстана) лишь в малой степени изменили собственные политические и экономические системы. В основном, они сохранили систему, которая существовала ранее. Лишь в последнее время стали заметны тенденции, направленные в сторону демократии и рыночной экономики. Ввиду этого, положение в сфере управления землепользованием в этих странах сильно отличается от того, что имеет место в Восточной Европе, на юге Кавказа и в странах западной части СНГ. С другой стороны, странам СНГ присущи типичные черты, которые отличают их от стран Восточной Европы. Основное различие между странами СНГ и странами Восточной Европы в плане землевладения состоит в том, что ни одна из стран СНГ не проводила реституцию собственности прежним владельцам. Основное различие в плане землепользования заключается в том, что для стран СНГ в первую очередь характерно наличие крупных хозяйств, в то время как сельские и сельскохозяйственные районы Восточной Европы страдают от раздробленности земель. Управление в странах СНГ обычно слабее, чем в восточноевропейских странах. Один из респондентов описал сложившееся положение так: «Всем странам СНГ свойственны централизация, закрытость информации и данных, конфликты между вовлеченными в решение одной задачи институтами, низкая мотивация работников и низкая эффективность их труда, плюс к тому недостаток опыта, низкая устойчивость существующих систем (отсутствие систематического образования), сильное политическое влияние извне и коррупция». Позже в ходе опроса тот же респондент добавил: «Борьба с коррупцией – задача, которой отдается высший приоритет. Но, по-видимому, в большинстве стран СНГ избавиться от коррупции в течение ближайших пяти лет будет невозможно. Точно так же кажется, что не найдет решения проблема освобождения системы от политического влияния и контроля со стороны политиков. Остальные проблемы менее важны, и преодолеть их проще». Еще два респондента также отметили, что часто политическим аспектам отдается больший приоритет, чем техническим. Кроме того, они указали на отсутствие стратегий и концепций, отметив, что если концепции и существуют, то только на бумаге.

3.1 Оценка по группе стран В

К группе стран В была отнесена только одна страна, входящая в Содружество Независимых Государств – Армения. Положение в сфере управления землепользованием в Армении сравнимо с ситуацией, наблюдаемой в странах Восточной Европы, входящих в группу В. Как и там, в Армении система регистрации земель недавно была существенно усовершенствована, но в стране существуют проблемы в плане землеустройства, основная из которых – раздробленность земель. То есть, как и в восточноевропейских странах, **доступ к земельным ресурсам регулируется намного лучше, чем их использование.**

Армения значительно продвинулась в плане обеспечения прав собственности. Уже в 1990-х годах страна достигла заметного прогресса в приватизации земли. Особой быстротой была отмечена проведенная в 1991-1993 годах приватизация земель сельскохозяйственного назначения. Земли приватизировались бесплатно. Приватизация же земель иного назначения осуществлялась посредством аукционов. Кроме того, в 1990-х годах были приватизированы квартиры. В отличие от большинства стран Восточной Европы, в Армении иностранцам не разрешается приобретать в собственность сельскохозяйственные земли. При этом землю могут покупать юридические лица, зарегистрированные на территории Армении. В этом состоит отличие от положения в большинстве стран СНГ, отнесенных к группам С и D: там прямые иностранные инвестиции невозможны в принципе.

Таблица 8. Оценка по группе стран В – СНГ

	Законодательные рамки	Правила и процедуры	Технология	Реализация
Права собственности	++	++	++	++
Регистрация земли	+++	+++	+++	++
Управление государственными землями	++	++	++	++
Оценка земельных участков	+	+	+	+
Пространственное планирование	++	++	++	–
Землеустройство	–	–	–	–
Система разрешений на строительство и контроль	+	+	+	–

Регистрация земли поставлена очень хорошо, ее следует рассматривать как передовую практику. Правительство Армении построило систему управления землеустройством, в значительной мере опираясь на Руководящие принципы в сфере управления землеустройством, выпущенные ЕЭК ООН. Основным элементом системы – БТИ (Бюро технической инвентаризации). В большинстве стран СНГ такие бюро до сих пор представляют собой отдельный институт. Соответственно, институциональные основы земельного реестра и кадастра (унитарная система) отличаются современными подходами, а БТИ практически вышли на уровень самоокупаемости. В рейтинге проекта Doing Business (Ведение бизнеса) на 2010 год стране отведено пятое место. Несколько смущает, что представители частного сектора (геодезисты) лишены права проводить геосъемку в целях регистрации.

Управление государственными землями поставлено хорошо. Принят закон о приватизации государственной собственности, существуют четкие процедуры аренды государственных земель (в основном, пастбищ), управление использованием государственных земель осуществляют органы власти районного или местного уровня (последние – в части земель в границах местного территориального образования).

Что касается определения стоимости земельных участков, в Армении действует система массовой оценки недвижимости. Однако рыночная стоимость (цена) объектов недвижимости при оценке не учитывается. Причиной этого является, в основном, недостаток информации о положении с куплей-продажей недвижимого имущества, поскольку продажи не регистрируются. В настоящий момент оценочная стоимость

объектов учитывается, в основном, государством при определении подлежащих уплате сумм.

Пространственное планирование регулируется положениями Земельного кодекса. Юридически – другими словами, «на бумаге» – система пространственного планирования вполне совершенна, основное внимание уделяется градостроительному планированию (генеральные планы). Для каждой зоны определяется, что и как там может быть построено, и на этом основании выдаются разрешения на строительство. На практике, однако, функционирование данной системы вне границ армянской столицы вызывает сомнение.

Землеустроительная деятельность считается в Армении необходимой, однако в этой сфере страна продвинулась не так далеко. Дискуссия ведется, обсуждаются различные подходы и идеи. При поддержке ФАО в стране был реализован пилотный проект по укрупнению земельных участков, что способствовало росту интереса к данной теме. Участие в проекте было стопроцентным. Был даже подготовлен законопроект, но он не был согласован. Как и в Грузии, армянское правительство не видит роли государства в решении проблемы раздробленности земель, но верит, что рыночное регулирование приведет к укрупнению земельных участков.

Положение с выдачей разрешений на строительство требует улучшения. В рейтинге проекта Doing Business (Ведение бизнеса) на 2010 год Армения занимает 72-е место. Основной проблемой являются высокие затраты (в процентах к душевому доходу), особенно на фоне аналогичного показателя в странах-членах ОЭСР.

Ситуация в строительстве в Армении примерно та же, что в странах Восточной Европы, отнесенных к группе В. Это отражает и ориентация на стандарты ЕС (см. выше часть, посвященную регистрации земли).

3.2 Оценка по группе стран С

В Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Российской Федерации и Украине положение в сфере управления землепользованием постоянно улучшается, но во многих аспектах управление все еще остается слабым. Вероятно, здесь **разрыв между регулированием доступа к земельным ресурсам и их использования больше**, чем в любой другой группе стран, ставшей предметом настоящего исследования. Приватизация заметно продвинулась вперед, в последнее время многие страны значительно усовершенствовали законодательство в сфере регистрации земли (другие, правда, все еще продолжают бороться с неэффективной системой), в большинстве стран на более-менее достойном уровне осуществляется управление государственными землями. С другой стороны, говорить о существовании системы установления стоимости земельных участков, пространственном планировании и землеустройстве здесь вряд ли приходится. Кроме того, в большинстве стран этой группы (в сравнении с рассмотренными выше группами) меньше прозрачности, гораздо шире распространена коррупция (узурпация государства, захваты земель, неправомерная практика раздачи земель и т.д.).

Таблица 9. Оценка по группе стран С – СНГ

	Законодательные рамки	Правила и процедуры	Технология	Реализация
Права собственности	++	++	++	–/+
Регистрация земли	+/++	+/++	+/++	+

Управление государственными землями	++	++	++	-/+
Оценка земельных участков	-/+	-/+	-/+	-/+
Пространственное планирование	-/+ / ++	-/+ / ++	-/+ / ++	–
Землеустройство	–	–	–	–
Система разрешений на строительство и контроль	–	–	–	–

Вставка 4. Типичная ситуация при проведении подрядных торгов

В одной из стран группы сложилась описанная ниже ситуация, иллюстрирующая существующую систему взяточничества: *«При проведении государственными организациями подрядных торгов частные компании и индивидуальные предприниматели, работающие в области геодезических изысканий, обычно дают взятки трижды: 1) чтобы увеличить сумму торгов; 2) чтобы обеспечить ожидаемый исход торгов и избежать ситуации, когда поданная заявка многократно отклоняется под надуманными предложениями; 3) чтобы гарантированно получить оплату за выполненные работы в разумные сроки. В целом при работе по государственным подрядам компаниям приходится закладывать в расчеты 20 процентов на взятки».*

Во всех странах данной группы земли сельскохозяйственного назначения и земли под строительство подверглись приватизации. Сельскохозяйственные земли были приватизированы через использование системы земельных долей (паев): свою долю получил каждый член ранее существовавших хозяйств. Пастбища, как правило, остались в государственной собственности. Приобретать сельскохозяйственные земли в собственность иностранцам запрещено, единственное исключение составляет Украина. Но там процедура приобретения земли иностранцами кажется несколько затрудненной. Вследствие такого положения прямые иностранные инвестиции в сельское хозяйство стран данной группы весьма ограничены. До сих пор прямые иностранные инвестиции осуществлялись, в основном, в Украине (земля приобреталась или бралась в аренду) и в России (аренда земли). Основой для таких инвестиций являются межправительственные договоренности (например, между Украиной и Ливией) либо договоренности между частными инвесторами с одной стороны и представителями государственного или частного сектора с другой (например, шведские и датские сельскохозяйственные компании арендуют земли в России, британская компания арендует земли в Украине, там же французские и американские компании приобрели земли в собственность, группа иранских бизнесменов намерена создать в России предприятие по разведению племенного скота и т.д.). Согласно имеющейся информации, такие инвестиции не следует рассматривать как «захват земли», поскольку обычно они не препятствуют доступу к земельным ресурсам мелких или бедных фермеров. Кроме того, в двух указанных странах не существует дисбаланса между иностранными и национальными инвестициями. В Украине, например, большинство инвесторов представляют Украину и Россию. Следует отметить активность России в плане прямых иностранных инвестиций за рубежом. Так, например, в Гане были приобретены значительные земельные участки для производства биотоплива. Насколько это следует из публикаций в средствах массовой информации и документов НПО, до сих пор в России и Украине не было отмечено сколько-нибудь значительных конфликтов, связанных с прямыми иностранными инвестициями в земли сельскохозяйственного назначения. Более того, ряд опрошенных экспертов критически относится к тому, что в странах СНГ возможности иностранцев

вкладывать средства в сельскохозяйственные земли ограничены. По их мнению, государство должно решать не кому использовать землю, а как ее использовать. Иная ситуация сложилась в Казахстане. В рейтинге иностранных инвесторов эта страна занимает третье место, стоит выше соседнего с ней Китая. Земельный кодекс Казахстана запрещает продажу земли иностранцам. В декабре прошлого года премьер-министр страны подтвердил, что Казахстан не будет продавать земли Китаю. Месяцем позже решение казахстанских властей о предоставлении в аренду Китаю земель для выращивания сельскохозяйственных культур привело к народному возмущению. Фактически, большинство казахстанских фермеров владеют лишь правами землепользования (см. ниже). Соответственно, в плане владения землей они гарантированы значительно слабее, чем мелкие фермеры России и Украины. Отсюда гораздо выше риск, что их интересы могут пострадать вследствие проводимых правительством страны операций с землями.

Во всех странах, за исключением Казахстана, активно действуют земельные рынки. Основная проблема, с которой сталкиваются граждане Казахстана при приобретении земли для организации индивидуального хозяйства, связана с выводом принадлежащей им земельной доли из владения крупного сельскохозяйственного предприятия. Правительство поддерживает создание и работу крупных хозяйств и не оказывает никакого содействия тем, кто намерен создать индивидуальное хозяйство. Во всех странах группы, за исключением Казахстана, приватизация земли проводилась в 1990-х годах и характеризовалась быстрыми темпами. В настоящее время перевод земли из государственной собственности в индивидуальную по большей части завершен. При этом необходимо отметить, что в плане эффективности и равного доступа приватизационные процессы значительно отличались не только в разных странах группы, но и внутри отдельно взятых стран. В процессе приватизации (распределения земельных долей) в Казахстане наиболее плодородные земли были выделены родственникам руководителей бывших совхозов и колхозов (см. п. 3.4). В Кыргызстане крупнейшей проблемой остается коррупция. Имеются сведения, что недавние структурные изменения были направлены на облегчение захватов земель. Кроме того, дискриминация женщин в Кыргызстане имеет место в более широких масштабах, чем в других странах региона. Причина этого явления кроется в дискриминационных традициях и обычаях (в частности, в отношении наследования собственности и компенсаций при разводе), а также в законодательстве, не отражающем реального положения женщин в обществе.

В городских районах отдельных стран проблемой являются кондоминиумы. Кроме того, миграция населения из сельских районов в города на фоне недостатка жилья приводит к тому, что в некоторых странах вокруг крупных городов возникают неофициальные поселения.

Регистрация земли ведется во всех странах группы, однако этот процесс находится на разных стадиях. В Молдове система регистрации земли вполне совершенна. В Кыргызстане на сегодня зарегистрировано более 80 процентов земельных участков. В Украине система регистрации земли находится на стадии создания, ввиду чего инвесторам предлагаются временные решения. Что касается простоты регистрации земли, в этом году Азербайджан, Молдова и Кыргызстан заняли места в первой двадцатке рейтинга проекта Doing Business (Ведение бизнеса).

Управление государственными землями осуществляется разными путями. В Азербайджане, например, оно децентрализовано, землю в аренду предоставляют

муниципальные власти. В Молдове каждой деревне позволено резервировать до 5 процентов земли на расширение жилой зоны. В отдельных деревнях зарезервированная на этом основании земля сдается в аренду фермерам. В других рост численности населения (за счет создания новых семей) привел к тому, что весь резерв был исчерпан. Есть и деревни, где предпочли не резервировать земли, а полностью раздать их членам бывших коллективных хозяйств. В России, Украине и Кыргызстане созданы фонды перераспределения сельскохозяйственных земель. Они работают примерно так же, как земельные фонды или земельные банки, вопрос о создании которых сегодня обсуждают страны Восточной Европы. Основной задачей фондов было перераспределение земель, принадлежавших государственным и коллективным хозяйствам, между индивидуальными крестьянскими хозяйствами. При этом, однако, уровень прозрачности оказался различным. По сообщениям из Кыргызстана, «никто не знает, сколько земли осталось в фонде. Для муниципальных властей это источник коррупции: земли сдаются в аренду по заниженным ставкам или бесплатно, достаточно на бумаге присвоить им статус земель соответствующего целевого назначения. Главный недостаток состоит в том, что не существует механизма ответственности и подотчетности властей муниципального уровня». В противоположность землям сельскохозяйственного назначения, ситуация с пастбищами в Кыргызстане, согласно полученным сообщениям, характеризуется позитивными сдвигами. На основании принятого в 2009 году закона о пастбищах управление пастбищами (а это 85 процентов всех земель) передано в компетенцию ассоциаций землепользователей. Это большой шаг в деле передачи основных прав пользователям земли. Коллективы пастухов получают право использовать пастбища в течение шести месяцев, что соответствует сезонному характеру пастбищного животноводства. В процесс управления должны быть включены и бедные землепользователи. Бедняки, как и женщины, имеют своих представителей в советах. В целом можно сделать заключение, что в большинстве стран группы С созданы достаточно стройные системы управления государственными землями. Реализации достигнутого может иногда препятствовать противозаконная практика. В первую очередь она может проявляться в процессах приватизации и аренды земли.

Масштабы внедрения систем оценки земельных участков в разных странах различны. В Азербайджане, например, система оценки земли до сих пор не создана. Дискуссия в стране идет в направлении массовой оценки, но до сих пор не существует ни соответствующих законов, ни методик. В Украине оценка земельных участков проводится, но для разных целей применяются разные системы. В Казахстане определение стоимости сельскохозяйственных земель основывается на очень жесткой системе коэффициентов и комплексных показателей. Респонденты жаловались, что подход к оценке отличается низкой эффективностью.

В подавляющем большинстве стран группы пространственное планирование находится в зачаточном состоянии. В ответах респондентов на соответствующий вопрос фигурировали следующие выражения: «практически отсутствует», «очень плохо», «данные давно устарели – ничего общего с реальной картиной», «нулевая эффективность», «чистая бюрократия», «с ног на голову» и «коррупция». При этом значительны различия в плане прозрачности. В части привлечения общественности лидером является Молдова: здесь соответствующее требование закона существует не только на бумаге, оно строго исполняется органами власти центрального и местного уровней. В Кыргызстане же информация об использовании земель общественности недоступна.

Положение в сфере землеустройства также не очень хорошее. В большинстве стран не существует подходов, предполагающих укрупнение и перераспределение земельных участков. Часто не существует ясной концепции землеустройства. В ответ на вопрос о землеустройстве многие респонденты сделали основной акцент на использовании сельскохозяйственных земель и регулировании такого использования (планировании использования земель сельскохозяйственного назначения).

Выдача разрешений на строительство представляет собой громоздкий и отмеченный коррупцией процесс. Согласно докладу проекта Doing Business (Ведение бизнеса) на 2010 год, Азербайджан, Казахстан, Молдова, Российская Федерация и Украина занимают в рейтинге места между 143-м и 182-м, и только Кыргызстан расположился выше. Но и в отношении Кыргызстана отмечена нечеткость правил получения того или иного разрешения. Недавно введенная в стране «служба одного окна» (определившая более высокое положение Кыргызстана в рейтинге проекта Doing Business (Ведение бизнеса)) вылилась, в основном, в централизацию коррупции. Процедура до сих пор лишена прозрачности, а сложности с подачей заявки на получение разрешения в целом сохранились.

3.3 Оценка по группе стран D

Положение в сфере управления землепользованием в трех странах Центральной Азии (Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане) и Беларуси значительно отличается от ситуации, сложившейся в других странах СНГ. Во-первых, частные фермеры наделены лишь правами землепользователей, правом собственности на землю они не обладают. За исключением очень мелких по размерам приусадебных участков, другой земли в частной собственности не существует. Обычно фермеры получают права на использование земли: в одних странах это аренда, в других применяется система земельных сертификатов. Во-вторых, в плане прозрачности и ответственности/подотчетности ситуация здесь хуже, чем в странах, отнесенных к группам В и С. Существующие сегодня системы уходят корнями в систему, существовавшую в Советском Союзе, они не претерпели значительных перемен. То же можно сказать и о структуре экономики, в первую очередь в трех странах Центральной Азии: ключевым фактором, определяющим вопросы доступа к земле и ее использования, было и остается выращивание хлопчатника. **Доступ к земле и ее использование в значительной мере контролируются государством.**

Таблица 10. Оценка по группе стран D – СНГ

	Законодательные рамки	Правила и процедуры	Технология	Реализация
Права собственности	+	+	+	+/-
Регистрация земли	+	+	+	+/-
Управление государственными землями	-/+	-/+	-/+	-
Оценка земельных участков	+/-	+/-	+/-	+/-
Пространственное планирование	++/-	++/-	++/-	+/-
Землеустройство	-	-	-	-
Система разрешений на строительство и контроль	-	-	-	-

Право частной собственности в значительной мере ограничено. Право фермера на пользование землей не обязательно подразумевает его права выбора, какие культуры выращивать. В некоторых странах условия использования земли определяются органами государственной власти (центрального либо местного уровня). В последнее время правительства приняли курс на некоторое усиление прав собственности.

В Республике Беларусь право на земельную собственность в значительной мере урезано. Подавляющее большинство юридических лиц в стране пользуется земельными участками на условиях аренды. Остальные либо наделены правом вечного пользования, либо, что встречается чрезвычайно редко, имеют земельные участки в собственности. Правительство Беларуси не продает землю частным лицам, только компаниям. Иностранцы и иностранные компании лишены права владеть землей, но для них существует возможность непрямого владения земельными ресурсами через совместное владение компанией, зарегистрированной и ведущей деятельность на территории Беларуси. Обычно это совместные предприятия.

В Узбекистане вся земля принадлежит государству. Колхозы и совхозы были преобразованы в кооперативы (ширкаты) и семейные фермы (дехканские хозяйства), но земля осталась в государственной собственности. Она дается в аренду на срок от 30 до 50 лет. Несмотря на открытость и публичность наделения землей семейных хозяйств, уровень прозрачности и управление процессом не всегда отвечают поставленной цели. Если по какой-либо причине дехканин (который обязан быть членом ширката) вызовет недовольство начальства, он может потерять свой надел, или ему может быть выделен другой участок в менее удобном месте. В любом случае, дехканские хозяйства – единственный динамично развивающийся сегмент сельскохозяйственной отрасли Узбекистана. По закону такое хозяйство не может иметь более 0,35 га земли, а средний его размер составляет 0,17 га. На дехканские хозяйства, которые занимают 11 процентов земель сельскохозяйственного назначения, приходится порядка 60 процентов всего сельскохозяйственного производства, в том числе около 90 процентов производства животноводческой продукции. С 1991 года, когда страна обрела независимость, число таких хозяйств выросло с 2,3 миллионов до 4,3 миллионов. Дехканские хозяйства свободны в выборе выращиваемых культур, участки предоставляются им в вечное пользование с правом наследования. Поскольку доход от членства в ширкате очень низок либо вообще равен нулю, для большинства дехкан собственное хозяйство – это единственная возможность выжить и, может быть, получить какие-то деньги. Кроме того, чтобы каким-то образом скомпенсировать низкий уровень доходов, получаемых ими как членами ширката, дехкане перераспределяют производственные ресурсы ширката, топливо и прочие услуги в пользу собственных участков.

В Туркменистане в государственной собственности находится более 95 процентов земель. Земли сельскохозяйственного назначения, как правило, передаются сельхозпроизводителям на правах аренды. В сельских районах владельцы жилых домов могут иметь в собственности прилегающий к строению приусадебный участок площадью не более 0,16 га. На приусадебном участке разрешается выращивать различные культуры либо разводить скот. Такое положение существует с недавнего времени. Регистрация земли была проведена бесплатно.

Собственником земли в Таджикистане также является государство. Хозяйства (индивидуальные, семейные, кооперативные), муниципалитеты и коллективные хозяйства обладают лишь правом пользования землей. Поскольку земельный

сертификат всегда выписывается на имя мужчины, женщины, чьи мужья уезжают из страны (обычно на заработки в Россию), часто сталкиваются с необходимостью доказывать собственные права. Поскольку фактически 75 процентов дехкан в стране – женщины, такое положение в значительной мере препятствует развитию. До недавнего времени даже те, кто обладал правом землепользования, не имели права решать, каким образом использовать собственный участок, но были обязаны выполнять указания местных органов власти. С 2009 года фермеры теоретически свободны и наделены правом самостоятельно решать, какие культуры выращивать. Тем же постановлением был организован рынок земельных прав, то есть была разрешена торговля земельными правами. На практике же многие фермеры до сих пор получают указания, какую культуру они должны выращивать (хлопок!). Многое зависит от людей, обладающих влиянием (обычно состоящих в родстве с Президентом), которые на территории собственных районов выделяют земли исключительно под выращивание хлопчатника. Кроме того, им принадлежит монополия на удобрения: еще до того как вырастить хлопок, фермер попадает в долги, выбраться из которых он никогда не сможет. Расплачиваются за удобрения хозяйства, как правило, натурой (тем же хлопком). Таким образом, «начальник» получает хлопок по заниженной цене, а потом перепродает его на международном рынке. Это явление получило название «хлопкового долга». Долг относится не на людей, а на землю. Люди получают землю, обремененную долгом, и умножают этот долг. Если удастся повысить качество почвы, участок могут отобрать, а взамен дать другой, менее плодородный. Хорошая земля достанется «начальнику», распределяющему участки. Долги заставляют многих фермеров возвращать наделы местным властям и уезжать на заработки в Россию. Такая структура хлопкового бизнеса – основное препятствие для приватизации земли в Таджикистане. «Если бы земля была приватизирована, народ перестал бы растить хлопок. А это пошло бы в разрез с интересами тех, кто сегодня пользуется доходами от хлопководства», – так прокомментировал ситуацию один из респондентов.

Как и в Туркменистане, в последнее время сельским домашним хозяйствам Таджикистана были выделены так называемые «президентские участки» для ведения натурального хозяйства. Это был своеобразный подход к решению проблемы недостатка продовольствия в условиях хлопковой монокультуры. Выделение таких «президентских участков» в Таджикистане и подобных им частных участков в Туркменистане включает в себе, как минимум, два положительных практических момента. Главное достижение состоит в том, что люди получили право самостоятельно решать, что выращивать на этих участках.

Еще один достойный внимания практический аспект, реализованный в Таджикистане, состоит в допуске третьих сторон к участию в разрешении земельных споров. Этот подход был привнесен Департаментом международного развития Соединенного Королевства и подхвачен местными НПО. Подход отлично работает на уровне симметричных конфликтов (между двумя фермерами). Однако шансов выйти победителем из асимметричного конфликта, где противоположной стороной является государство, у дехкана нет.

Информация о прямых иностранных инвестициях в земли сельскохозяйственного назначения в странах группы D отсутствует. Международные средства массовой информации и НПО не отмечают случаев захвата земли.

Регистрация земли: В Туркменистане мелкие частные участки регистрируются. В Таджикистане предметом регистрации являются земельные права. Несколько лет назад правительство заявило о намерении создать систему управления землеустройством. За

счет этого сегодня обладатели земельных прав получили возможность торговать такими правами. Если однажды правительство примет решение о введении частной собственности на землю, оно будет располагать необходимой системой регистрации. Но на данный момент управление землеустройством в Таджикистане характеризуется медлительностью и высоким уровнем коррупции. Проблема состоит еще и в том, что передача крупных участков в аренду большому количеству людей оформляется единым документом. В Беларуси налажена система регистрации недвижимого имущества. Она по большей мере служит для регистрации строений и квартир. Агентство, уполномоченное проводить государственную регистрацию, проверяет документы и проводит официальную государственную регистрацию сделок с недвижимым имуществом. Услуги государственных организаций достаточно дешевы. Кроме того, в сделках с недвижимостью задействованы нотариусы и посредники, чьи услуги обходятся намного дороже. Регистрация земли в Узбекистане представляет собой громоздкий процесс: необходимо обратиться как минимум в двенадцать разных организаций. В рейтинге проекта Doing Business (Ведение бизнеса) на 2010 год эта процедура отодвинула страну на 133-е место.

Оценка стоимости земельных участков обыкновенно производится на основании установления качества почвы. В Узбекистане используется коэффициент, позволяющий учесть качество почвы вместе с такими показателями, как расстояние от рынка сбыта продукции, вид выращиваемой культуры и тип ирригационной инфраструктуры. Основной целью такой оценки сельскохозяйственных земель является определение ставки земельного налога (эквивалент арендной платы за пользование землей).

В Туркменистане и Таджикистане вопросы пространственного планирования и землеустройства следует рассматривать в контексте плановой экономики с упором на экспортно-ориентированное массовое производство ограниченного числа культур (хлопчатник, пшеница, рис и т.п.). Таким образом, планирование и землеустройство строятся на сложившихся в советский период принципах планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, где в качестве основных параметров для определенной территории (например, района) задается уровень валового производства (в тоннах). Планирование землеустройства и землепользования в западном смысле слова здесь не существует.

Ситуация в Беларуси абсолютно иная. Там позитивные стороны советской системы пространственного планирования сочетаются с новыми идеями, подходами и методиками. Сегодня в Беларуси создана комплексная система пространственного планирования, в основе которой лежит развитое законодательство, направленное на обеспечение экономической, экологической и социальной устойчивости при использовании природных и территориальных ресурсов. Пространственное планирование ведется на национальном, областном и местном уровнях.

В заключение следует отметить, что, несмотря на неразвитость демократии, довольно слабую систему управления и высокий уровень коррупции, в регулировании доступа к земле и ее использования в последнее время имели место изменения, наделившие людей большим объемом прав. Правда, существует определенный риск, что эти изменения так и останутся только на бумаге. Респонденты из Таджикистана при ответе на вопросы обычно спрашивали: «Официально или в действительности»? А вот что ответил респондент из Узбекистана: «Все законы, декреты и резолюции принимаются с одной целью: создать положительные условия для развития сельского хозяйства и эффективной работы семейных ферм. Но законам и правилам не хватает сил, чтобы изменить положение. Местные начальники законов и правил часто не замечают».

Остается наблюдать, как будут реализованы положения новых Земельных кодексов и земельного законодательства.

Вставка 5. Недостаточная осведомленность общества в вопросах институциональных основ и практики управления земельными ресурсами в Западной Европе

В оценочном докладе за 2008 год по проекту «Развитие рынка недвижимости в Республике Беларусь», реализованному на средства Шведского агентства международного сотрудничества в области развития (СИДА), можно найти следующее утверждение (Sahlin/Kalyta 2008): *«Согласно предложению по проекту и меморандуму СИДА о принятии решения, долгосрочной и главной целью проекта является «содействие развитию в Беларуси рынка недвижимости посредством устранения в знаниях государственных служащих и представителей общественности пробела в вопросах существующей в Западной Европе практики землеустройства, мер и институтов, необходимых для реализации процесса перехода». В периодических отчетах по проекту (за июль-декабрь 2006 года и за 2007 год) главная цель проекта была изменена. Повышение уровня знаний общественности больше не рассматривается как составляющая этой цели. Обоснование такого важного изменения не приводится. Независимо от того, как сформулирована главная цель, в рамках проекта было сделано довольно мало для ее достижения».*

3.4 Люди, лишенные собственных прав

В странах западной части СНГ и Южного Кавказа доступ к земле большей частью регулируется через финансы, т.е. через официальные и неофициальные платежи. Таким образом, в невыгодном положении находятся, в основном, пенсионеры и группы населения с низкими доходами. Кроме того, часто дискриминации подвергаются этнические меньшинства, беженцы и внутренне перемещенные лица.

В странах Центральной Азии, в добавление к упомянутым выше группам, крайней дискриминации в вопросах доступа к земле подвергаются мелкие фермеры и женщины. Дискриминация женщин была отмечена и в Азербайджане (см. вставку 6).

По сообщениям из некоторых стран Центральной Азии, мелкие фермеры там подвергаются крайней дискриминации. Правительство Казахстана препятствует созданию мелких индивидуальных хозяйств (см. п. 3.3). Кроме того, респонденты отмечали, что «введение частной собственности на сельскохозяйственные земли создало благоприятные условия для появления сельских олигархов. В процессе приватизации (распределения земельных долей) наиболее плодородные земли были выделены родственникам руководителей бывших совхозов и колхозов. Частная собственность на земли сельскохозяйственного назначения превратилась в мощный механизм извлечения сверхприбылей. Сельские олигархи улучшили свое финансовое положение не за счет удачного выбора сельскохозяйственной политики, а за счет собственной близости к руководству». По мнению ЮСАИД (2007а), система доступа к земельным и природным ресурсам в Казахстане менее справедлива, чем в любой другой стране региона (см. рис. 4). В Таджикистане мелкие фермеры зависят от влиятельных людей, контролирующих все сельское хозяйство на своей территории. Они определяют, какие культуры выращивать, держат монополию на удобрения, имеют доступ к рынку. Несколько респондентов сравнили положение фермеров с положением рабов (см. п. 3.3). Один из респондентов дал такой ответ: «Такое «рабство» имеет место, в первую очередь, в хлопководческих районах. Люди, занимающиеся в Таджикистане высокое положение, имеют собственные интересы в хлопковом бизнесе. Поэтому они создают зависимость от хлопка, заявляя, что хлопководство приносит

государству большие доходы. В реальности же за этими разговорами стоит личная нажива политиков». Кроме политиков, существующая ситуация выгодна некоторым крупным фермерам. Обычно это бывшие руководители колхозов. Они свободны в выборе культур, имеют доступ к образованию и т.д.

Вставка 6. Земельные права женщин в Центральной Азии

По сообщениям из некоторых стран Центральной Азии, женщины там подвергаются дискриминации в плане доступа к земельным ресурсам. Примеры Кыргызстана и Таджикистана показывают, что причиной дискриминации в равной мере являются как система государственного регулирования, так и сложившиеся традиции и обычаи. Кыргызстан: *«Результаты многочисленных обследований и изучения законодательства Кыргызской Республики на предмет учета гендерной проблематики показали, что практически все законы и подзаконные акты в сфере земельной и аграрной реформы были приняты без проведения гендерного анализа и изначально готовились без учета гендерного фактора. Существование традиций, социальных, культурных и экономических барьеров было проигнорировано. Однако такие ограничения существуют и, в частности, находят выражение в следующем: i) в повседневной жизни в вопросах владения землей и ее наследования предпочтение отдается не национальному законодательству, а сложившейся традиции; ii) женщины в очень ограниченной мере осведомлены о собственных земельных правах; iii) отсутствует координация действий ключевых институтов, агентств и заинтересованных сторон, ответственных за реализацию процессов земельных реформ в этих странах. В связи с этим женщины, пытающиеся на практике реализовать положения какого-либо законодательного акта, сталкиваются с дискриминацией собственных прав. Примеры:*

При разводе женщины в течение многих лет не получают компенсации, причиной чего может быть как нежелание бывшего мужа выплачивать такую компенсацию, так и его неплатежеспособность. В подобных случаях женщины не имеют возможности изменить ситуацию. Они часто оставляют мужу собственный участок, оставаясь и без земли, и без компенсации.

Следует также заметить, что ограниченность прав собственности препятствует доступу женщин на финансовые рынки. В соответствии со сложившейся традицией, при желании воспользоваться активами, в том числе заложить землю для получения кредита, женщина обязана обратиться за разрешением к мужу, в то время как та же традиция не предписывает мужчине в обязательном порядке давать такое разрешение».

Таджикистан: Кроме дискриминации, обусловленной (как в Кыргызстане) традициями, в Таджикистане женщины страдают от дискриминационного законодательства. Поскольку земельный сертификат всегда выписывается на имя мужчины, женщины, чьи мужья уезжают из страны (обычно на заработки в Россию), часто сталкиваются с необходимостью доказывать собственные права.

4. Заключение

В отличие от других регионов мира, страны Восточной Европы часто могут равняться на многолетние традиции землеустройства и управления землеустройством, сложившиеся задолго до коммунистического периода их истории. Этим странам и культурам отнюдь не чужды и не новы ни институты земельного рынка, ни принципы управления. Кроме того, рядом с ними страны Западной Европы, имеющие отчасти те же традиции в сфере администрации и законодательства. Там можно научиться, каким образом следует совершенствовать существующие институты. В этом отношении очень важную роль играет ЕС. Влияние ЕС реализуется в форме предоставления руководящих принципов и финансовых средств, это наиболее сильный стимул к совершенствованию. Управлению (землеустройством) внимание уделяется практически во всех странах Восточной Европы, причем во многих уже достигнут существенный прогресс.

Ситуация в странах СНГ иная. Если страны Южного Кавказа и почти все страны западной части СНГ идут путем, сходным с путем стран Восточной Европы, то большинство стран Центральной Азии и Беларусь, хотя и ввели отдельные механизмы рыночной экономики, но в основном сохранили старую систему, основанную на государственной собственности на землю. Эти страны до сих пор практически не имеют ничего общего с (западно)европейскими системами землеустройства и управления землеустройством. Их стандарты – это, в основном, стандарты бывшего Советского Союза. Управление (землепользованием) – если можно вообще говорить о заинтересованности в данном вопросе – ограничено благими намерениями и решениями, существующими только на бумаге.

4.1 Оценка институциональных основ земельных рынков стран Восточной Европы

Во всех трех группах стран вопросы землевладения регулируются лучше, чем вопросы землепользования и землеустройства. Определение стоимости земельных участков занимает место где-то посередине. Если рассматривать данный вопрос подробнее, по мнению автора, положение в сфере регулирования землевладения заслуживает оценки от «очень хорошо» до «хорошо». Существует базовая система оценки земельных участков: в одних странах она работает лучше, в других – не так хорошо. При этом регулирование землепользования и землеустройства осуществляется лишь на базовом уровне, причем во многих странах в недостаточных масштабах.

Таблица 11. Оценка земельного рынка в странах Восточной Европы

Землевладение	• приватизация, реституция... • регистрация земли, кадастр • управление государственными землями	Создание земельного рынка через гарантию законных прав
Определение стоимости земли	• оценка земельных участков	Поддержка земельного рынка
Землепользование и землеустройство	• пространственное планирование • укрупнение земельных участков • перераспределение земель • земельные банки • система разрешений • контроль землепользования, санкции	Регулирование земельного рынка (обеспечение устойчивости и эффективности землепользования)

Условные обозначения: (сверху вниз, слева направо) белый: «очень хорошо» (например, землевладение и пр.); светло-серый: между «очень хорошо» и «базовым уровнем» (например, приватизация, реституция); серый: «базовый уровень» (например, оценка земли); темно-серый: страны, достойные оценки от «базовый уровень» до «недостаточный уровень» (например, землепользование и землеустройство); серо-черный: «недостаточный уровень» (например, пространственное планирование).

В отношении доступа к земле результаты исследования можно изложить следующим образом:

- Приватизация и реституция практически завершены. В странах, отнесенных к группе С, до сих пор не решены отдельные вопросы в части компенсаций.
- Проблемой остается управление кондоминиумами. Во-первых, не всегда эффективно регулируются вопросы эксплуатации и ремонта объектов общей собственности. Во-вторых, в отдельных странах до сих пор нет четкости в вопросе владения землей.
- Наибольшие успехи достигнуты в сфере регистрации земли (см. табл. 8), причем страны группы А и большинство стран группы В находятся намного впереди стран группы С. В большинстве случаев технологии совершенствуются быстрее, чем процедуры.
- Текущие приоритеты все еще, в основном, состоят в необходимости совершенствования качества пространственных данных и услуг в сфере управления землеустройством.
- В отдельных странах до сих пор не уделяется должного внимания реформированию институтов, там уполномоченные агентства представляют собой крупные бюрократические структуры. Принцип самофинансирования уполномоченных агентств иногда приводит к образованию «государства в государстве». В других странах уполномоченные агентства работают с высокой эффективностью. Таким образом, проблема состоит не во внедрении систем покрытия затрат, а в недостатке государственного контроля над деятельностью уполномоченных агентств. Существует риск, что такие агентства будут, в основном, обслуживать финансовые интересы собственного руководства. Полномасштабное предоставление электронных услуг показало, что это лучшее средство борьбы с подобной практикой. Внедрению предоставления электронных услуг во всех странах следует оказывать всяческое содействие. Кроме того, отдельным странам следует пересмотреть статус абсолютной независимости, которым наделены национальные агентства, уполномоченные вести деятельность по регистрации недвижимости. Поскольку регистрация собственности представляет собой юридический акт, с юридической точки зрения вопросы регистрации земельной собственности должны быть институционно отнесены к ведению министерства юстиции.
- Отдельные страны рассматривают вопрос совершенствования управления государственными землями.

Таблица 12. Регистрация земли – успехи стран Восточной Европы

Страна	Регистрация	Разрешения на строительство	Страна	Регистрация	Разрешения на строительство
Грузия	2	7	Косово	68	176
Литва	4	64	Албания	70	173
Словакия	11	56	Польша	88	163
Эстония	13	20	Румыния	92	91

Болгария	46	119	Сербия	105	174
Латвия	58	78	Словения	108	59
Венгрия	61	87	Хорватия	109	144
Чешская Республика	62	76	Черногория	131	160
Македония	63	138	Босния и Герцеговина	139	136

Источник: *Doing Business 2010*

В отношении землепользования и землеустройства результаты исследования можно изложить следующим образом:

- Почти во всех странах слабым местом является пространственное планирование. Это осознают многие, поскольку ясно, что основным инструментом устойчивого землепользования является реалистичное зонирование с ориентацией на будущее. Однако для исправления ситуации делается мало.
- Существует огромная заинтересованность в расширении знаний о землеустройстве (перераспределении земель и укрупнении земельных участков).
- Все более интереса вызывают земельные банки, но этот вопрос еще не находится в поле зрения многих экспертов и лиц, отвечающих за принятие решений. Где данный подход нашел практическое воплощение, это было сделано в форме создания общенациональных земельных банков. Но наличествует и потенциал для создания земельных банков на муниципальном уровне: пока стоимость земли невелика, местные власти могли бы скупать участки под будущее развитие и для реализации проектов по укрупнению. Однако это возможно только при условии полномасштабной децентрализации государственных земель.
- Везде, и в первую очередь в странах группы С и частично в странах группы В, существует потребность в разработке скоординированной и всеохватывающей земельной политики.

В заключение можно отметить, что уровень безопасности и надежности землевладения постоянно повышается, а это влечет за собой активное строительство. Однако, вследствие практического отсутствия и низкой эффективности контроля в сфере землепользования и землеустройства, такое строительство не обязательно способствует устойчивому развитию. Часто строительство приводит к утрате полей, виноградников, оливковых плантаций, лесов, биоразнообразия, природных и культурных ландшафтов, потенциала в развитии туризма и т.д. Основной урок, усвоенный по результатам переходного периода в Восточной Европе, состоит в том, что система регулирования землепользования и землеустройства должна быть создана до проведения приватизации, и никак иначе. В восточной части Германии до проведения реституции были введены в действие все законы, регулирующие землепользование: это были законы бывшей Западной Германии, вступившие в силу в восточной части страны при объединении. И, тем не менее, несколько лет спустя на юге территории бывшей Восточной Германии можно было наблюдать абсолютно беспорядочную и ничем не оправданную застройку зон, выделенных под торговые предприятия. Проблема состояла в том, что каждый муниципалитет разработал собственный план использования муниципальных земель, не согласовав его с соседними муниципалитетами и в отсутствие какого бы то ни было руководства со стороны институтов более высокого уровня. Когда, наконец, была внедрена система районного планирования, уже были утрачены прекрасные культурные ландшафты, а поля, где почва отличалась высоким плодородием, скрылись под слоем асфальта. Размеры выделенных под торговые предприятия участков были настолько велики, что большинство из них до сих пор не освоено. Кроме того, многие муниципалитеты

выделили на периферии существующих поселений обширные жилые зоны: в надежде быстро разрешить жилищную проблему, сельскохозяйственные земли были превращены в участки под коттеджное строительство. Очевидно, что землеустроительная деятельность внутри существующих поселений заняла бы больше времени и потребовала бы больших вложений. Результатом такого зонирования стало постоянное падение привлекательности жилых зон внутри многих городов, сопровождающееся утратой земель сельскохозяйственного назначения в пригородах: назвать подобное развитие устойчивым было бы неправильно. Таким образом, своевременное наличие законодательства, регулирующего землепользование, еще не гарантирует от утраты ценных земель и ландшафтов. Необходимо должное управление, осуществляемое обладающими адекватной подготовкой служащими под началом опытных руководителей, облеченных властью принимать решения и защищающих общественные интересы сегодняшних и будущих поколений. Соответственно, острая нужда в регулировании землепользования проявляется уже на начальном этапе перехода от плановой экономики к рыночной, причем этот вопрос не теряет актуальности и в условиях рыночной экономики. Ввиду этого имеющие сегодня место во многих странах Восточной Европы нелиберальные подходы и политика попустительства в землеустройстве подлежат пересмотру, поскольку они не соответствуют принципам устойчивого развития. После десятилетий господства плановой экономики поворот к нелиберальному дерегулированию выглядит разумным и понятным. Однако дерегулирование не следует путать с отсутствием регулирования. Один из респондентов высказался на этот счет следующим образом: *«Что это – просто результат применения нелиберальной модели дерегулирования и приватизации, или под поверхностью кроется нечто иное?»*

Фото 5. Гарантированное право пользования земельными ресурсами в условиях отсутствия контроля – раздробление и утрата земель сельскохозяйственного назначения



Фото автора

4.2 Оценка институциональных основ земельных рынков стран СНГ

Во всех трех группах стран вопросы землевладения регулируются лучше, чем вопросы землепользования и землеустройства. Определение стоимости земельных участков занимает место где-то посередине. Однако в сравнении со странами Восточной Европы здесь имеют место значительные отличия. Во всех трех областях – землевладение, оценка земельных участков, землепользование и землеустройство – регулирование, и в

первую очередь управление, в странах СНГ осуществляется хуже, чем в странах Восточной Европы. Если рассматривать данный вопрос подробнее, по мнению автора, положение в сфере регулирования землевладения заслуживает оценки от «хорошо» до «достаточный уровень». Оценка земли обеспечивается либо на базовом, либо на недостаточном уровне. Регулирование землепользования и землеустройства во всех без исключения странах СНГ осуществляется на недостаточном уровне.

Таблица 13. Оценка земельного рынка в странах СНГ

Землевладение	• приватизация, реституция... • регистрация земли, кадастр • управление государственными землями	Создание земельного рынка через гарантию законных прав
Определение стоимости земли	• оценка земельных участков	Поддержка земельного рынка
Землепользование и землеустройство	• пространственное планирование • укрупнение земельных участков • перераспределение земель • земельные банки • система разрешений • контроль землепользования, санкции	Регулирование земельного рынка (обеспечение устойчивости и эффективности землепользования)

Условные обозначения: (сверху вниз, слева направо) серый: «базовый уровень» (например, землевладение); темно-серый: страны, достойные оценки от «базовый уровень» до «недостаточный уровень» (например, оценка земли); серо-черный: «недостаточный уровень» (например, землепользование и землеустройство).

В отношении доступа к земле результаты исследования можно изложить следующим образом:

- В странах, отнесенных к группам В и С, существует право частной собственности; в странах группы D – нет. Там права индивидуальной собственности ограничены.
- В частности, в странах группы D мелкие фермеры в массовых масштабах подвергаются дискриминации и/или испытывают сильную зависимость от людей, обладающих влиянием.
- В странах группы D более чем где-либо от приватизации земли выиграли, в основном, олигархи.
- В странах групп В и С права индивидуальной собственности обеспечены лучше. Везде созданы системы регистрации земли, однако их эффективность и действенность не одинаковы.
- Согласно рейтингу проекта Doing Business (Ведение бизнеса) на 2010 год, системы регистрации земли в странах всех трех групп удостоились места в первой двадцатке. Рейтинг адекватно отражает ситуацию в Молдове, Армении, Беларуси и, с определенным допущением, в Азербайджане, но в отношении Кыргызстана возникают вопросы. «Служба одного окна» еще не свидетельствует о наличии нормально функционирующей системы регистрации земли. С другой стороны, России рейтинг отводит место еще ниже, хотя там несколько лет назад значительно повысился уровень прозрачности, ответственности и эффективности работы регистрационных органов.
- Положение в сфере управления государственными землями значительно отличается по группам стран: в странах групп В и С уровень прозрачности и ответственности значительно выше, чем в странах группы D.

Таблица 14. Регистрация земли в странах СНГ

Страна	Регистрация	Разрешения на строительство	Страна	Регистрация	Разрешения на строительство
Армения	5	72	Российская Федерация	45	182
Азербайджан	9	158	Таджикистан	78	177
Беларусь	10	44	Узбекистан	133	142
Молдова	17	161	Украина	141	181
Кыргызстан	19	40	Туркменистан	нет данных	нет данных
Казахстан	31	143			

Источник: *Doing Business 2010*

В отношении землепользования результаты исследования можно изложить следующим образом:

- Во всех странах СНГ пространственное планирование и землеустройство в западном смысле, то есть с прицелом на долгосрочное устойчивое землепользование, имеют место в чрезвычайно ограниченных пределах. В странах групп В и С пространственное планирование либо отсутствует, либо не соответствует сегодняшним требованиям, либо является источником коррупции. В странах группы D (за исключением Беларуси) вопросы землеустройства и планирования землепользования понимаются по-иному. В сложившемся контексте эти термины подразумевают осуществляемое органами государственной власти планирование использования земель сельскохозяйственного назначения.
- Уровни приватизации и реституции в части индивидуальных хозяйств в странах СНГ относительно низки, гораздо ниже, чем в странах Восточной Европы. Уровень раздробленности земельных ресурсов умеренный. Особо велики поля в странах Центральной Азии, где в основе структуры сельскохозяйственного производства все еще лежат колхозы (хотя фермеры и могут распоряжаться индивидуальными земельными долями). Среди стран СНГ раздробленность земель имеет место только в Армении, Азербайджане и Молдове, то есть там, где приватизация была осуществлена за счет распределения земельных участков. Особенно ярко раздробленность выражена в Молдове, где супруги получали участки, находящиеся в разных местах.
- В Центральной Азии ограниченность регулирования в сфере землепользования ведет к использованию сельскохозяйственных и пастбищных земель не по назначению либо к их избыточной эксплуатации. Земли сельскохозяйственного назначения подвергаются засолонению, опустыниванию, имеет место загрязнение почв и водных ресурсов. Расположенные вблизи поселений пастбища стравливаются. После приватизации сельскохозяйственных животных в удаленных районах стали большей частью недоступны необходимые услуги, в частности, по снабжению водой и кормами. В результате стада переместились ближе к населенным пунктам, где такие услуги доступны. Еще одной причиной концентрации поголовья сельскохозяйственных животных вокруг населенных пунктов может считаться далекое от оптимального регулирование доступа к пастбищам. Ситуацию может исправить обсуждаемое сегодня предоставление временных прав на пользование сезонными пастбищами. В качестве

положительного момента следует отметить, что в последние годы многие пастбища в отдаленных районах восстановились от последствий чрезмерной эксплуатации.

В заключение можно сказать, что до сих пор в рамках реформ основной акцент делался на доступ к земельным ресурсам, что позволяло тем или иным образом расширять права индивидуальной собственности. Регулирование землепользования и землеустройства до сих пор находится на недостаточном уровне. Как в сфере доступа к земле, так и в сфере землепользования регулирование отличают недостаток прозрачности, ответственности, справедливости и действенности. Положение в странах групп В и С лучше, чем в странах группы D, но во всех трех группах стран основным препятствием на пути развития (земельного рынка) является коррупция.

Фото 6. Пастбище и хлопковое поле в Кыргызской Республике



Фото: Фонд сельского развития Кыргызской Республики

4.3 Оценка критериев управления в странах Восточной Европы и СНГ в части институциональных основ земельных рынков

Следует отметить, что, как минимум, в странах, отнесенных к группам А, В и С, положение в сфере управления (землепользованием) постоянно улучшается. Страны группы А демонстрируют в вопросах управления высокую эффективность. Дополнительные усилия необходимы лишь в плане более широкого привлечения общественности. Децентрализация с делегированием полномочий нижестоящим уровням власти также ограничена, но это объясняется, в первую очередь, небольшими размерами двух балтийских стран. Страны группы В в той или иной мере также демонстрируют эффективность. При этом во всех областях имеются возможности совершенствования. Странам группы С до сих пор приходится бороться за институционализацию демократических принципов, что влечет за собой слабость управления (землепользованием). При этом следует разграничить отнесенные к данной группе балканские страны и страны СНГ. В балканских странах послевоенная ситуация однозначно задержала и частично продолжает задерживать прогресс в данной области. Причины слабости управления (землепользованием) в западной части СНГ и в Центральной Азии больше связаны с существующими политическими системами и структурой власти. То же относится к странам группы D, где управление слабо во всех аспектах.

Таблица 15. Оценка критериев управления в Восточной Европе и СНГ

Критерии управления	Положение по группе стран, в среднем			
	А	В	С	Д
Действенность				
Эффективность				
Делегирование полномочий				
Прозрачность				
Ответственность, последовательность				
Независимость, деполитизация				
Привлечение общественности				
Справедливость, честность, беспристрастность				
Юридические гарантии и верховенство закона				

Условные обозначения: (сверху вниз, слева направо) белый: «очень хорошо»; светло-серый: между «очень хорошо» и «базовым уровнем»; серый: «базовый уровень»; темно-серый: страны, достойные оценки от «базовый уровень» до «недостаточный уровень»; серо-черный: «недостаточный уровень».

Трансперенси Интернешнл (ТИ) считает, что уровень коррупции в земельной сфере практически во всех странах Восточной Европы и СНГ очень высок, что расходится с результатами настоящего исследования. Барометр мировой коррупции (БМК) предполагает ответ на два вопроса о коррупции в земельном секторе:

- Насколько серьезно, по Вашему мнению, в данной стране стоит проблема взяток, которые даются земельным властям с целью получения положительных решений?
- Насколько серьезно, по Вашему мнению, в данной стране стоит проблема взяточничества на высшем уровне руководства и среди политиков?

Респонденты оценивают положение по пятибалльной системе, от 1 (такой проблемы не существует) до 5 (проблема стоит очень серьезно). Если посмотреть, кто считает проблему коррупции в земельном секторе собственной страны серьезной либо очень серьезной (соответственно, 4 и 5 баллов), получим следующий результат:

- От 42 до 77 процентов респондентов считают, что в их странах проблема взяток, которые даются земельным властям с целью получения положительных решений, стоит серьезно или очень серьезно. В большинстве стран такие ответы дает от 60 до 70 процентов респондентов.
- От 49 до 88 процентов респондентов считают, что в их странах существует проблема взяточничества на высшем уровне руководства и среди политиков. В большинстве стран такие ответы дает от 60 до 80 процентов респондентов.

Опрос БМК 2009 года включал шесть стран Восточной Европы (Болгария, Венгрия, Литва, Польша, Румыния и Чешская Республика), пять балканских стран (Босния и Герцеговина, Косово, Македония, Сербия и Хорватия) и шесть стран СНГ (Армения, Азербайджан, Беларусь, Молдова, Россия и Украина).¹ Серьезных отличий между тремя регионами или четырьмя группами стран (А, В, С и D), ставших предметом настоящего исследования, выявлено не было. Причина, вероятно, состоит в том, что в

¹ Кроме того, была включена Грузия. Результаты по Грузии в настоящем исследовании не рассматриваются ввиду неточности данных. Более чем 40 процентов респондентов не дали ответов на эти два вопроса.

более продвинутых странах население более чувствительно к этой проблеме и в меньшей мере допускает коррупцию в сравнении с населением стран, где коррупция является нормой. Степень желаний или смелости, необходимых для честного ответа на вопросы БМК, также может быть разной вследствие целого ряда причин. Следовательно, данные Барометра мировой коррупции Трансперенси Интернешнл следует интерпретировать с осторожностью. Прямое сравнения между разными странами проводить невозможно. Тем не менее, результаты опроса БМК указывают на две основные проблемы:

- «Малая» (на административном уровне) и «большая» (на высшем уровне руководства), или «политическая», коррупция в земельных вопросах считается серьезной проблемой во всех странах, охваченных настоящим исследованием и Барометром мировой коррупции Трансперенси Интернешнл.
- Во всех семнадцати странах коррупция на высшем уровне руководства считается более серьезной проблемой, чем коррупция на административном уровне.

Второй момент – то, что коррупция на высшем уровне руководства считается более серьезной проблемой, чем коррупция на административном уровне – соответствует результатам настоящего исследования. Уровень коррупции на административном уровне во многих странах снизился, чему в первую очередь способствовало совершенствование системы регистрации земли (при этом в вопросах выдачи разрешений на строительство уровень коррупции остается высоким). Но для снижения уровня «большой», политической коррупции в одних странах было сделано слишком мало, а в других не было сделано ничего. Правда, такая тенденция не является специфичной для Восточной Европы и СНГ. На фоне глобального роста числа примеров рациональных методов борьбы с «малой» коррупцией в сфере управления землепользованием и землеустройством, примеры рациональных методов борьбы с коррупцией на высшем уровне руководства остаются редкими.

5. Рекомендации

В настоящем отчете был рассмотрен широкий круг проблем. Ниже перечислены лишь те из них, которые обладают ключевым значением и требуют немедленного разрешения.

В Восточной Европе основное внимание необходимо сосредоточить на следующих аспектах:

- Всеобъемлющая земельная политика.
- Инфраструктура пространственных данных и системы сбора данных, позволяющие осуществлять мониторинг землепользования и совершенствовать управление землеустройством (В+С).
- Завершение составления земельного кадастра и создания систем регистрации, включая «службу одного окна» и электронные услуги.
- Реформа институциональных основ управления землепользованием (С).
- Управление государственными землями.
- Пространственное планирование. Здесь необходимо учредить всеобъемлющую систему планирования на всех уровнях, от центрального до местного, и внедрить современные инструменты планирования землепользования.
- Инструменты управления землеустройством, включая земельные банки, перераспределение и укрупнение земельных участков.
- Решение проблемы незаконного строительства и незаконных поселений с разделением подходов к тем, у кого не было альтернативы незаконному строительству (реализация положений Венской декларации о неофициальных поселениях в Юго-Восточной Европе, 2004 год), и к тем, у кого такая альтернатива была, и создание условий, не стимулирующих к незаконному строительству в будущем.
- Определение стоимости земельных участков (С) – обеспечение применения всеми лицами и организациями, уполномоченными проводить оценку земельных участков, единых (международных) стандартов оценки.
- Вопросы эксплуатации и ремонта в кондоминиумах – создание всеохватывающего законодательства о владении квартирами и предоставлении в течение переходного периода (например, в течение ближайших десяти лет) необеспеченным людям целевой финансовой поддержки на эксплуатацию и ремонт объектов общей собственности. Такая поддержка должна предоставляться до тех пор, пока большинство квартир не обретет новых владельцев через рынок, и пока рыночные механизмы не обеспечат наличия у владельцев квартир достаточных финансовых средств для эксплуатации и ремонта зданий.
- Упрощение доступа к земельным ресурсам и предоставление гарантий владения землей ромам и другим уязвимым группам.
- Интернационализация и институционализация принципов и практики добросовестного управления (С).
- Пересмотр сегодняшних (крайне) неолиберальных подходов, особенно в части их несовместимости с устойчивым развитием.

В странах СНГ основное внимание необходимо сосредоточить на следующих аспектах:

- Борьба с коррупцией.
- Освобождение управления землепользованием и землеустройством от политического влияния и контроля.

- Разработка подходов, стратегий и ясных концепций в сфере управления землепользованием на базе привлечения всех заинтересованных сторон с дальнейшей практической реализацией – они не должны оставаться на бумаге.
- Внедрение новых инструментов регулирования землепользования, отвечающих условиям рыночной экономики.
- Укрепление потенциала и повышение уровня осведомленности общественности во всех аспектах управления землепользованием.

Заключительное замечание:

К моменту завершения настоящей работы уже состоялось региональное консультационное совещание по добровольным руководящим принципам ответственного управления режимом владения землей и другими природными ресурсами. Оно в целом подтвердило наличие проблем, освещенных в настоящей работе. Результаты консультационного совещания, прошедшего в марте 2010 года в Бухаресте, были подведены в региональной оценке для Европы. Ознакомиться с документом можно по адресу:

<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>

Региональное совещание для стран СНГ намечено на октябрь 2010 года. Региональная оценка будет доступна на том же вебсайте.

Библиография

- Adlington, G., Stanley, V., Palmissane, M. B., Sattana, S. and R. Baldwin (2006): Land Administration and Management Projects (LAMP) in the Europe and Central Asia Region (ECA) – Experiences, lessons learnt and the future agenda: The ECA land assessment. Asian Development Bank (ADB) – Agriculture Sector Review and Planning Project in Uzbekistan (2005): Current Status and Outlook for the Agricultural Sector. Main Report. Tashkent.
- Blagojević, M. (2007): Rodni barometar u crnoj gori. Prepared for Vlada Crne Gore, Generalni sekretarijat, Kancelarija za rodnu ravnopravnost. Budapest.
- BEITEN BURKHARD Rechtsanwältsgesellschaft mbH (2009): Investitionen in Russland. Ausgabe 2009 – 2010.
- BEITEN BURKHARD Rechtsanwältsgesellschaft mbH (2007): Immobilienrecht in der Ukraine.
- Braun, J. v. and R. Meinzen-Dick (2009): “Land grabbing” by foreign investors in developing countries: risks and opportunities. Published by International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Carlowitz, L. v. (2004): Settling property issues in complex peace operations: The CRPC in Bosnia and Herzegovina and the HPD/CC in Kosovo. In: Leiden Journal of International Law 17/2004, pp. 599-614.
- Council of Europe - Parliamentary Assembly – Committee on Migration, Refugees and Population (2010): Solving property issues of refugees and displaced persons. Report, Doc. 12106, 8 January 2010 At: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12106.htm>
- Department for International Development (2004): Briefing Sep 04 – Third Party Arbitration Courts: resolving land disputes in Eastern Europe and Central Asia.
- Enemark, S. and R. McLaren (2008): Preventing informal development – through mean of sustainable land use control. Paper presented during the FIS Working Week 2008 in Stockholm 14-19 June 2008.
- Enemark, S. and P. van der Molen (2006): A framework for Self-Assessment of Capacity Needs in Land Administration. Paper presented at the XXIII FIG Congress 2006, Munich 8.-13.10.2006.
- European Land Registry Association (2009): Estonian E-solutions reached the finals of European E-government awards. At: www.elra.eu (posted 9.12.2009, visited 1.2.2010).
- Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (2009): На пути к созданию добровольных руководящих принципов ответственного управления использованием земель и другими природными ресурсами. Документ для обсуждения. Рим.
- Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (2008): Opportunities to mainstream land consolidation in rural development programmes of the European Union. Исследовательский документ ФАО по вопросу о землевладении, выпуск 2.
- Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (2006): European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe. Исследовательский документ ФАО по вопросу о землевладении, выпуск 1.
- ФАО в сотрудничестве с Агентством по землеустройству, геодезии и картографии Таджикистана (2008): Tajikistan – Proposed Draft Land Strategy, 28.8.2008.
- Giovarelli, R. and D. Bledsoe (2001): Land reform in Eastern Europe – western CIS, Transcaucuses, Balkans, and EU Accession Countries. Seattle.
- Keith, S., Georgievski and K. Mlitic (2009): Options for the management of state land in rural areas of The former Yugoslav Republic of Macedonia. In: land reform 2009/1.

- Lerman, Z., Csaki, C. and G. Feder (2004): *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*. New York/Toronto/Oxford.
- Malme, J. and J. Youngman (2008): *Developments in value-based property taxation in Central and Eastern Europe*. In: *Land Lines*, October 2008.
- Ministerial conference on informal settlements in South Eastern Europe/Organisation of Security and Co-operation in Europe (2004): *Vienna Declaration on Informal Settlements in South Eastern Europe*. Ministerial conference, Hofburg in Vienna, 28.9.-1.10.2004.
- Ministry of Spatial Planning and Environment, Montenegro (2009): *Report on status on spatial development for 2009*. Podgorica, December 2009.
- Ministry of Justice – Registry Agency, Bulgaria (w/o year): *Integrated Information System for Cadastre and Property Registration Solution*. Presentation.
- National Agency of Public Registry (2009): *Public Registry*. Tbilisi.
- Nawaz, F. (2008): *Corruption in land administration / land management in Kosovo*. U4 Anti-Corruption Resource Centre/Transparency International/CMI. At: www.U4.no.
- Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (2009): *The legislation and analysis of the implementation of spatial and urban planning in Albania, Kosovo, Macedonia, Moldova, Republika Srpska and Turkey as compares to the case of Denmark*. Ljubljana.
- Organisation of Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights (2006): *Roma housing and settlements in South-Eastern Europe: Profile and achievements in Serbia in a comparative framework - Summary and Recommendations*. Warsaw.
- Palmer, D., Fricska, S. and B. Wehrmann (2009): *Towards improved land governance*. Рабочий документ ФАО и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам по вопросу о землепользовании, выпуск 11. Rome.
- Potsiou, C. A. (2009): *Formalizing informal settlement in Eastern Europe: Lessons from experience*. Presentation at the FIG/WB conference on “Land governance in support of the MDGS: responding to new challenges”, Washington DC, March 9-10, 2009.
- PRISMRESEARCH (2007): *Social Assessment for Land Administration Project [in Bosnia and Herzegovina]*. Final report. Study prepared for GTZ. Sarajevo.
- Project Management and Mapping AS (PMM) in association with the Faculty of Geodesy at the University of Zagreb and Norway Registers Development AS (2008): *Preliminary report. Regional cadastral study*.
- Республика Таджикистан (2007): *Земельный кодекс Республики Таджикистан*. Проект – 20 февраля 2007.
- Roic, M., Fjalestad, J. B. and F. Steiwer (2008): *Regional Cadastral Study*. Published by Republic of Croatia – State Geodetic Administration.
- Salukvadze, Joseph (2008): *Good Governance and Natural Resources in Eastern Europe and CIS Region*. Рабочий документ ФАО по вопросу о землепользовании, выпуск 3. Rome.
- Sahlin, Å. and M. Kalyta (2008): *Development of real property market in the Republic of Belarus*. Sida Evaluation 2008:19.
- Törhönen, Mika-Petteri (2002): *Land Tenure in Transition: Case Uzbekistan*. Paper presented at the FIG XXII International Congress, Washington, D.C. April 19-26 2002.
- United Nations – Economic Commission for Europe (2005): *Land administration in the UNECE Region. Development trends and main principles*. New York/Geneva.
- United Nations – Economic Commission for Europe, Committee on Housing and Land Management (2007): *Land administration review: Azerbaijan*.
- U.S. Agency for International Development (2007a): *Land tenure and property rights regional report. Volume 2.7: The Balkans and The Caucasus*. Burlington.

- U.S. Agency for International Development (2007b): Institutional and financial assessment: creating a unified state register in Tajikistan.
- U.S. Agency for International Development (2005): Kazakhstan land administration report.
- Vali, I. (2009): Digital Land Register. At: www.epractice.eu/en/print/290740 (visited 1.2.2010).
- Wehrmann, B. (2009): Land Administration and Management (LAMP) – Monitoring compliance with “governance filter”. Unpublished mission report for World Bank. Tirana.
- Wehrmann, B. (2006): Solving Land Conflicts in Africa. In: GIM international, 5/2006, pp. 13 – 17.
- Wehrmann, B. (2005): Landkonflikte im urbanen und peri-urbanen Raum von Großstädten in Entwicklungsländern, mit Beispielen aus Accra und Phnom Penh (Urban and Peri-urban Land conflicts in Developing Countries). Berlin. Including English summary (30 pages).
- Weike, J. (2009): Die Renaissance des Grundbuchs in Bosnien-Herzegowina. In: notar 12/2009.
- Weike, J. (2009): Das Grundbuch in Europa. In: notar 3/2009.

Вебсайты:

- Central European Land Knowledge Center (CelkCenter): <http://www.4cli.org/CELK/wwwcelknew/reports.asp>
- EuroGeographics: www.eurogeographics.org/about/the-association
- European Land Registry Association (ELRA): www.elra.eu
- FIG – overview on cadastral systems: www.cadastraltemplate.org
- GRAIN: <http://farmlandgrab.org/>
- International Land Coalition: <http://www.landcoalition.org>
- Transparency International – Global Corruption Barometer: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2009
- ЕЭК ООН : www.unece.org/Welcome.htm
- ЕЭК ООН: справочная информация по жилищному сектору отдельных стран: www.unece.org/hlm/prgm/cph/welcome.html
- ЕЭК ООН: Рабочая группа по вопросам управления землеустройством (WPLA): Обзоры вопросов управления землепользованием: www.unece.org/hlm/wpla/lar.htm
- Всемирный банк – Доклад проекта Doing Business (Ведение бизнеса): <http://www.doingbusiness.org/>

Приложение 1

Ориентировочные вопросы для проведения опросов:

В ходе опроса респонденты отвечали на приводимые ниже вопросы с учетом области их компетенции. То есть перед опросом каждого респондента готовился персонализированный список вопросов.

Каждая группа вопросов, за исключением группы А, связана с тематикой одной из рабочих групп, создание которых предполагается в рамках конференции.

А) Общие вопросы

1. Какие основные проблемы, препятствия, недостатки и задачи существуют сегодня в сфере землевладения, управления землепользованием, землеустройством, градостроительного и районного планирования, управления государственными землями?
2. Существуют ли группы, лишенные прав, страдающие от несправедливости либо подверженные дискриминации по гендерному, возрастному, этническому, социальному, социально-экономическому признаку либо вследствие того, что они являются беженцами или внутренне перемещенными лицами? [Если да, дайте, пожалуйста, их краткое описание.]
3. Получают ли те или иные группы незаконные выгоды? Какого рода? Каким образом? Что делается, чтобы прекратить это? [Вы могли бы привести примеры?]
4. Какого рода земельные конфликты в Вашей стране имеют место наиболее часто и/или носят наиболее серьезный характер?
5. Существуют ли кодексы норм поведения политиков, государственных служащих, индивидуальных предпринимателей, оказывающих профессиональные услуги, и/или судей? Если да, насколько эффективно их применение? Как они работают?
6. Какие основные достижения последнего десятилетия Вы могли бы отметить?
7. Известны ли Вам какие-либо успешные подходы в практике управления землепользованием в стране? [Если да, дайте, пожалуйста, их краткое описание.]
8. Какие приоритеты на ближайшие пять лет определены в плане совершенствования управления землевладением и землеустройством в Вашей стране?
9. Как средства массовой информации (телевидение, радио, газеты, интернет и пр.) освещают положительные и отрицательные моменты в практике управления землепользованием?
 - Какие средства массовой информации освещают вопросы управления землепользованием регулярно?
 - Какие темы, относящиеся к вопросам землевладения и управления землеустройством, были в последнее время подняты средствами массовой информации?

В) Доступ к земельным ресурсам и землевладение

1. Как изменилась структура землевладения с начала переходного периода? Каковы сегодняшние и будущие тенденции? Какие группы людей (если таковые существуют) находятся в невыгодном положении?
2. С какими проблемами пришлось столкнуться в ходе приватизации (реституции)? Как они были решены? Имели ли место случаи нарушения закона? Каким образом они предотвращались или разрешались?

3. С какими проблемами сталкиваются бедняки, старики, женщины, этнические меньшинства, беженцы и/или внутренне перемещенные лица в плане доступа к земельным ресурсам (землевладения)?
4. Какие существуют органы для разрешения земельных споров (например, суды, специальные земельные суды, технические комиссии, посредники, другие системы урегулирования споров в альтернативном порядке)? Как связаны между собой различные органы?
5. Каково соотношение государственной, частной и общественной собственности?
6. Каково соотношение женщин и мужчин среди землевладельцев?
7. Существуют ли доказательства коррупции в судах при решении земельных споров? Если да, то как с этим борется правительство?

С) Управление землеустройством и управление государственными землями

1. Обеспечен ли общественности доступ к информации о собственниках и владельцах земли? Каким образом? В какой мере такая информация доступна в интернете?
2. Охватывает ли процесс регистрации земли все социальные группы и все географические зоны?
3. Как долго регистрируется право собственности (необходимое время, количество шагов)?
4. Сколько агентств/организаций задействовано в процессе регистрации: а) частной собственности; б) государственной собственности? Работает ли «служба одного окна»?
5. Если существует двойная система регистрации, как синхронизируются данные в земельном реестре и кадастре?
6. Сколько стоит регистрация права собственности (официальные и неофициальные затраты)?
7. Защищены ли зарегистрированные права законом?
8. Насколько качественны данные, насколько они соответствуют существующей ситуации? Существуют ли данные по всей стране или только по отдельным ее частям? Собирались ли данные в ходе разового мероприятия, или они постоянно обновляются? Если да, то как?
9. Каков уровень компьютеризации?
10. Есть ли разделение между фронт-офисом и бэк-офисом?
11. Существуют ли четкие и адекватные стандарты предоставления услуг? Просто ли общественности/клиентам получить информацию об этих стандартах? Ведется ли регулярный мониторинг их применения?
12. Приобретаются ли какие-либо услуги (например, проведение геодезических изысканий, картирование, создание банков геодезических данных) в частном секторе, и как в таком случае обеспечивается мониторинг соответствия требованиям стандартов?
13. Проводился ли когда-либо опрос клиентов, обращающихся за услугами в сфере управления землеустройством? Если да, доступны ли его результаты? Как они были использованы? Проводятся ли такие опросы на регулярной основе?
14. Доступны ли для клиентов, обращающихся за услугами в сфере управления землеустройством, механизмы подачи жалоб?
15. Имели ли место случаи коррупции в сфере управления землеустройством? Что было сделано, чтобы прекратить это?
16. Преследуются ли люди, поднимающие острые вопросы, или им обеспечена защита?

17. Как осуществляется управление государственными землями (централизация, децентрализация, одно или несколько министерств и т.д.)? Существуют ли четкие, справедливые и прозрачные правила управления государственными землями?
18. Существует ли кадастр государственных земель? Как он работает? Доступен ли он общественности?
19. Располагает ли правительство четкими, прозрачными и эффективно работающими процедурами отчуждения государственных земель, в том числе механизмами контроля и санкций?
20. Имеются ли свидетельства незаконного предоставления государственных земель?
21. Используются ли при разграничении участков, установлении собственности или системной регистрации (например, в случае легализации незаконных поселений) соответствующие информационные щиты?
22. Привлекаются ли непосредственно заинтересованные лица к разграничению участков, установлению собственности, планированию землепользования или переселения?

Д) Земельные рынки и установление стоимости земельных участков

1. Какие противозаконные действия и/или формы коррупции характерны для земельного рынка?
2. Что делается для предотвращения таких незаконных действий и/или коррупции?
3. В каких целях, на основании чего и как часто проводится оценка земельных участков?
4. Насколько глубоко вовлечены в процесс установления стоимости земли банки, страховые компании, компании, работающие на рынке недвижимости, предоставляющие консультационные услуги и пр.? Применяют ли они стандартные методики? Насколько отличаются результаты оценки?
5. В какой мере приняты международные стандарты определения стоимости земельных участков?
6. Как работает система опротестования результатов оценки земельного участка?

Е) Планирование землепользования

1. Существует ли планирование землепользования: а) в городских районах; б) в сельских районах?
2. Существует ли соответствующее законодательство в сфере планирования землепользования (градостроительного/районного планирования)? С каких пор?
3. Насколько полно исполняются соответствующие законы? В чем состоят основные препятствия к их исполнению?
4. Какие планы землепользования разрабатываются/используются на национальном, областном, районном, местном уровнях? Как увязано планирование на разных уровнях?
5. Кто отвечает за разработку, реализацию и контроль планов землепользования на каждом уровне?
6. Было ли децентрализовано планирование землепользования? До какой степени?
7. Насколько вовлечены в процесс планирования землепользования заинтересованные стороны: а) различные государственные институты; б) общественность/население?
8. Утверждаются ли планы на более высоком уровне?
9. Можно ли опротестовать утвержденный план? Если да, то как?

10. Как обеспечивается баланс частной собственности и общественных интересов? Каким образом осуществляется компенсация?
11. Что делается, чтобы в рамках планирования землепользования обеспечить баланс между экономической выгодой отдельных лиц и государства, между социальным развитием и экологической устойчивостью?
12. Имели ли место случаи, когда отдельные влиятельные люди определяли вопросы планирования землепользования таким образом, что в планы закладывалась выгода не для общества, а для отдельных лиц? [Если да, приведите, пожалуйста, примеры.]

Г) Гендерный фактор, этнические меньшинства, коренное население, внутренне перемещенные лица, беженцы, уязвимые группы

1. Какого рода земельные споры характерны только или в основном для одной или нескольких из указанных групп? Как они разрешаются?
2. Организованы ли эти люди? Если да, то как?
3. Как освещают средства массовой информации их претензии/права?
4. Учитывает ли земельная политика и/или земельное законодательство интересы всех заинтересованных сторон? В какой мере перечисленные выше группы были представлены или вовлечены в процесс разработки земельной политики?
5. В какой мере указанные «меньшинства» участвуют в реституции/распределении, планировании землепользования, укрупнении и перераспределении земельных участков и т.п.?
6. Обладают ли все люди равными возможностями при обращении в суды или иные организации, уполномоченные решать земельные споры?

Краткий опросник для представителей стран Восточной Европы, уполномоченных принимать решения на национальном уровне

1. Какие основные проблемы, препятствия, недостатки и задачи существуют сегодня в сфере:
 - землевладения (доступа к земле)?
 - управления землеустройством (кадастр/земельный реестр)?
 - управления государственными землями?
 - градостроительного/районного планирования?
 - прочих мер в сфере землеустройства?[Законодательную базу и исполнение законов можно рассматривать по отдельности.]
2. Существуют ли группы, лишенные прав, страдающие от несправедливости либо подверженные дискриминации по гендерному, возрастному, этническому, социальному, социально-экономическому признаку либо вследствие того, что они являются беженцами или внутренне перемещенными лицами? [Если да, дайте, пожалуйста, их краткое описание.]
3. Получают ли те или иные группы незаконные выгоды? Какого рода? Каким образом? Что делается, чтобы прекратить это? [Вы могли бы привести примеры?]
4. Какого рода земельные конфликты в Вашей стране имеют место наиболее часто и/или носят наиболее серьезный характер?
5. Существуют ли кодексы норм поведения политиков, государственных служащих, индивидуальных предпринимателей, оказывающих профессиональные услуги, и/или судей? Если да, насколько эффективно их применение? Как они работают?

6. Какие основные достижения последнего десятилетия в сфере управления землепользованием Вы могли бы отметить? [Вопросы управления землеустройством, управления государственными землями и пространственного планирования следует разделить.]
7. Известны ли Вам какие-либо успешные подходы в практике управления землепользованием в стране? [Если да, дайте, пожалуйста, их краткое описание.]
8. Какие приоритеты на ближайшие пять лет определены в области совершенствования управления землевладением, землеустройством, управления государственными землями и пространственного планирования в Вашей стране?
9. Каково влияние ЕС в вопросах управления землепользованием? Каким образом ЕС в последнее время осуществлял влияние на управление землепользованием в Вашей стране? Каковы задачи стоят сегодня?
10. Как средства массовой информации (телевидение, радио, газеты, интернет и пр.) освещают положительные и отрицательные моменты в практике управления землепользованием? Какие средства массовой информации освещают вопросы управления землепользованием регулярно? Какие темы, относящиеся к вопросам землевладения и управления землеустройством, были в последнее время подняты средствами массовой информации?

Краткий опросник для представителей стран СНГ, уполномоченных принимать решения на национальном уровне

1. Могли бы вы указать данные о структуре землевладения в Вашей стране?
 - Государственные земли: _____%
 - Муниципальные земли: _____%
 - Земли в коллективной собственности: _____%
 - Земли в частной собственности: _____%
 - Прочие виды собственности (указать, какие): _____: _____%
2. Какие изменения в структуре землевладения имели место в последние 20 лет?
3. Какие основные проблемы, препятствия, недостатки и задачи существуют сегодня в сфере:
 - землевладения (доступ к земельным ресурсам, земельная реформа, приватизация, рынок аренды земли, рынок торговли землей и пр.)?
 - управления землеустройством (кадастр/земельный реестр)?
 - управления государственными землями?
 - определения стоимости земельных участков?
 - пространственного планирования (планирования землепользования в городах, в районах)?
 - прочих мер по управлению землеустройством (перераспределение и укрупнение земельных участков, земельные банки)?[Законодательную базу и исполнение законов можно рассматривать по-отдельности.]
4. Каким образом сельскохозяйственное производство оказывает влияние или определяет доступ к земельным ресурсам и их использование?
5. Каким образом прямые иностранные инвестиции влияют на землевладение и доступ к земельным ресурсам?
6. Сколько земель находится в иностранной собственности?
 - а) _____% от общей площади, б) _____% от площади земель сельскохозяйственного назначения, с) _____% земель, отведенных под добычу полезных ископаемых.

7. Существуют ли группы, лишенные прав, страдающие от несправедливости либо подверженные дискриминации по гендерному, возрастному, этническому, социальному, социально-экономическому признаку либо вследствие того, что они являются беженцами или внутренне перемещенными лицами? [Если да, дайте, пожалуйста, их краткое описание.]
8. Каким образом женщины могут получить доступ к земле? Каков объем их прав по отношению к соответствующим участкам?
9. Получают ли те или иные группы незаконные выгоды? Какого рода? Каким образом? Что делается, чтобы прекратить это? [Вы могли бы привести примеры?]
10. Какого рода земельные конфликты в Вашей стране имеют место наиболее часто и/или носят наиболее серьезный характер?
11. В какой мере в сфере управления землепользованием и землеустройством применяются международные стандарты или выполняются их положения? Перечислите, пожалуйста, соответствующие международные стандарты, применяемые в Вашей стране.
12. Существуют ли кодексы норм поведения политиков, государственных служащих, индивидуальных предпринимателей, оказывающих профессиональные услуги, и/или судей? Если да, насколько эффективно их применение? Как они работают?
13. Какие основные достижения последнего десятилетия в сфере управления землепользованием Вы могли бы отметить? [Вопросы управления землеустройством, управления государственными землями и пространственного планирования следует разделить.]
14. Известны ли Вам какие-либо успешные подходы в практике управления землепользованием в стране? [Если да, дайте, пожалуйста, их краткое описание.]
15. Какие приоритеты на ближайшие пять лет определены в области совершенствования управления землевладением, землеустройством, управления государственными землями и пространственного планирования в Вашей стране?
16. Как средства массовой информации (телевидение, радио, газеты, интернет и пр.) освещают положительные и отрицательные моменты в практике управления землепользованием?
 - Какие средства массовой информации освещают вопросы управления землепользованием регулярно?
 - Какие темы, относящиеся к вопросам землевладения и управления землеустройством, были в последнее время подняты средствами массовой информации?

Вопросы для международных экспертов, знакомым с ситуацией в регионе

1. Как Вы могли бы описать общее положение в сфере управления землевладением, земельным рынком, землеустройством, управления государственными землями, планирования землепользования в странах Восточной Европы и/или СНГ?
2. Какие основные проблемы/задачи существуют сегодня в сфере землевладения, управления землепользованием, землеустройством, управления государственными землями?
3. Какие проблемы, препятствия, недостатки и задачи Вы считаете специфичными и типичными для Восточной Европы, имеющими место преимущественно в данном регионе?

4. Существуют ли группы, лишенные прав, страдающие от несправедливости либо подверженные дискриминации по гендерному, возрастному, этническому, социальному, социально-экономическому признаку либо вследствие того, что они являются беженцами или внутренне перемещенными лицами? [Если да, дайте, пожалуйста, их краткое описание.]
5. Получают ли те или иные группы незаконные выгоды? Какого рода? Каким образом? Что делается, чтобы прекратить это? [Вы могли бы привести примеры?]
6. Какие основные достижения последнего десятилетия Вы могли бы отметить?
7. Известны ли Вам какие-либо успешные подходы в практике управления землепользованием?
8. Какие приоритеты на ближайшие пять лет определены в области совершенствования управления землевладением и землеустройством для (суб)региона и для отдельных стран?
9. Имеете ли Вы в распоряжении или известно ли Вам о существовании каких-либо документов (докладов, исследований, статистических данных и т.п.) или вебсайтов, посвященных проблематике управления режимом владения землей в Восточной Европе?