



# ХАБИТАТ III ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ДОКЛАДЫ

## 9 - ГОРОДСКИЕ ЗЕМЛИ

*(Русский)*

Нью-Йорк, 31 Май 2015









пунктов как в городской, так и в сельской местности. Отсутствие принятых на всех уровнях соответствующих положений политики в отношении сельских и городских земель и инструкций в области распоряжения землей остается одной из важнейших причин неравенства и бедности».

- 0, По некоторым оценкам в большинстве развивающихся стран документально оформленными являются около 30% прав на землю, а около 70% являются предметом общественного договора – это групповые, неофициальные или дублирующиеся права. Это привело к чудовищным проблемам, например, в городах, где более миллиарда человек живут в трущобах без водопровода, канализации, общественных услуг, защиты права на землю и жилище, без охраны качества жизни. Многие страны также испытывают проблемы продовольственной безопасностью и вопросами распоряжения сельскими землями.<sup>5</sup>
- 1, Решение проблемы голода и бедности невозможно без обеспечения прав женщин на землю и недвижимость, в том числе прав наследования. Однако в развивающихся странах женщины зачастую не обладают достаточными защищенными правами на обрабатываемую ими землю, хотя на их долю приходится от 60 до 80% всего производимого там продовольствия.<sup>6</sup>
- 2, Во всем мире сегодня имеется примерно 6 миллиардов земельных участков и наделов, и только на 1,5 миллиарда из них имеются официально зарегистрированные права собственности (Zimmerman, 2011). На этих 4,5 миллиардах незарегистрированных участках проживают 1,1 миллиард человек в ужасающих условиях трущоб.<sup>7</sup>
- 3, Конфликты и природные катастрофы, в том числе землетрясения усиливаются из-за изменений климата, также приводят к переселению людей и могут отразиться на обеспечении их имущественных прав. Более 38 миллионов человек были внутренне перемещенными лицами (ВПЛ) в конце 2014 года из-за вооруженных конфликтов, насилия и нарушений прав человека, а почти 22 миллиона оказались переселенцами из-за природных катастроф в 2013 году. В 2014 году ВПЛ жили преимущественно в городах в 16 из 60 стран, где ведется мониторинг силами IDMC.<sup>8</sup> Перемещение совершенно четко сказывается на жилищных, земельных и имущественных правах.
- 4, За 12 лет, с 1999 по 2011 год, мировое население выросло на 1 миллиард, достигнув 7 миллиардов в 2011 году, что привело к росту потребности в земле для выращивания продуктов питания и производства биотоплива, что привело к выселению с этих земель бедного и социально уязвимого населения.<sup>9</sup> Вообще, урбанизация развивается за счет трёх основных факторов: миграция сельского населения в города (25%); естественный прирост населения (50%); перевод сельских земель в городские (25%).<sup>10</sup>
- 5, За 20 лет с 1995 по 2015 год, городское население выросло на 1,4 миллиарда с 2,5 до 3,9 млрд.<sup>11</sup> В 2000 году городская земля составляла, по оценкам, от 0,2% до 2,4% от общей площади суши. В развивающихся странах ежемесячно появляется 5 млн. новых горожан, и вообще 93% роста урбанизации происходит именно в развивающихся странах. Такой рост городов подразумевает немало проблем с точки зрения решения земельных вопросов.

<sup>5</sup> Публикация FIG под номером 52, 2010 г, Модель социальных прав на землю – инструмент решения земельного вопроса в пользу бедных

<sup>6</sup> Landesa: <http://www.landesa.org/wp-content/uploads/2011/01/landesa-factsheet-landesacenter.pdf>

<sup>7</sup> Доклад RICS за 2011 г, Поддержка с помощью международных пожертвований (CrowdSourcing) в целях разрешения земельных вопросов

<sup>8</sup> IDMC, 2015, Глобальный обзор: Внутренне перемещенные лица в результате конфликтов и насилия

<sup>9</sup> UNFPA, Состояние мирового населения за 2011 г.

<sup>10</sup> ООН-Хабитат, Доклад о состоянии городов мира, 2007 г.

<sup>11</sup> ООН, Департамент экономических и социальных вопросов (ДЭСВ), отдел мирового народонаселения (2014). Перспективы мировой урбанизации: редакция 2014 г., электронная версия (CD-ROM).



8. Рост городов опережает темпы планирования и создания инфраструктуры, что приводит к unplanned застройке, сокращению общественного пространства и чрезмерному давлению на рынок жилья. По оценкам, ежегодный прирост городских площадей превышал в два раза прирост городского населения между 1999 и 2000 годом. При нынешнем снижении плотности городское население в мире удвоится через 43 года, но занимаемая городами площадь удвоится всего за 19 лет. В развивающихся странах городское население удвоится с 2000 по 2030 год, а площадь городской застройки в них, по прогнозам, утроится.<sup>12</sup>

## СУТЬ ВОПРОСА

1. Право собственности на землю принимает разные формы. Особая форма, типа зарегистрированного земельного надела не должна восприниматься как предпочтительная или высшая форма прав на землю, но как одна в ряду вполне уместных или законных прав. В зависимости от контекста, другие виды прав на землю могут быть сильнее, легче в исполнении и более уместны. Отдельный человек или семья могут считаться достаточно защищенными в своих правах на землю, если они достаточно защищены от недобровольного выселения со своей земли или из жилья, кроме как в исключительных случаях и в общественных интересах, да и то при соблюдении известной и согласованной юридической процедуры, которая должна быть объективной, равно применимой ко всем жителям, оспариваемой и независимой.<sup>13</sup> Защита прав собственности на землю и жилье является фундаментом реализации широкого круга прав человека, экономического развития, снижения бедности, наделения женщин правами, привлечения молодежи к общественной жизни, прав детей, развития здравоохранения, роста инвестиций, поддержания мира, стабильности, улучшения качества жилищно-коммунальных услуг и условий жизни для маргинальных (социально отверженных) групп населения.
2. В некоторых развивающихся странах бурная урбанизация часто связана с ростом неопределенности в отношении защиты права на землю, особенно у проживающих в трущобах и пригородных зонах. Органы управления и распоряжения землей сталкиваются с дополнительными вызовами, связанными с большим числом людей, живущих и работающих неофициально в городских и пригородных районах. В большинстве стран не хватает надежной информации о земле, что негативно сказывается на городском планировании и проектировании, инфраструктурном и социально-экономическом развитии. При правильном функционировании систем распоряжения землей, учитывающем их целевое назначение, обеспечивается более полноценная защита прав на землю, повышается качество планирования, обслуживания, развития сельского хозяйства, экологическая обстановка, управление городом и земельными вопросами, налогообложение землевладельцев.
3. Эффективные инициативы в области земельного управления и администрирования зачастую тормозятся сложными и непрозрачными правовыми и институциональными процедурами, недостаточными кадровыми и финансовыми ресурсами, а потому приоритетные задачи лежат только в плоскости требований сиюминутного выживания. Совершенствование порядка решения земельных вопросов остро стоит на повестке дня, потому что потребность в земельных участках и конкуренция за них все более нарастает из-за бурных темпов урбанизации, роста населения, экономического развития, отсутствия продовольственной безопасности, дефицита водных и энергетических ресурсов, а также последствий конфликтов и катастроф. Некоторые местные органы власти не пользуются возможностью провести оценку своих функциональных потребностей в связи с земельными ресурсами и поэтому у них не получается принять сбалансированные подходы к управлению ими с учетом местных особенностей.

Shlomo, Angel et al. Making Room for A Planet of Cities, Lincoln Institute of Land Policy, 2011 (Найдем место для планеты городов, <sup>12</sup>

(Институт земельной политики им. Линкольна

CESCR 1991 and 1997: General Comments 4 and 7 the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant); UN-Habitat, 2004; FAO, 2003). (Общие

<sup>13</sup>

(комментарии 4 и 7 относительно права на адекватное жилище (Ст. 11 (1) Соглашения



4. В некоторых регионах расплощение городов за счет дешевых пригородных земель происходит из-за отсутствия ком-плексных, активных и инклюзивных планов развития города. Рациональное увеличение площади города является важным процессом, предотвращающим бесконтрольное расплощение города, расточительное использование земель и отсутствие защиты прав собственности на землю.
5. Изменение климата и разные формы землепользования оказывают влияние на городские и сельские территории, в том числе на населенные пункты, сельско-хозяйственные угодья, засушливые, заболоченные территории и леса. Города всего мира должны приспособиться к распоряжению землей в пользу бедных при расширении своей площади на основе подходов, требующих широкого участия населения без дискриминации. Имеется срочная необходимость подготовки к росту городов и спроса на землю, что потребует реалистичных прогнозов такого спроса на основе имеющейся информации о земле и росте населения для выработки новаторских программ. Если этого не сделать, то можно ожидать ухудшения ситуации с трущобами и повышения уровня бедности в городах. Но при этом открываются потрясающие возможности для того, чтобы воспользоваться положительными преобразованиями в городах, в том числе за счет экономии на масштабах, эффективного управления, налогообложения земли и недвижимого имущества, за счет которых можно обеспечить самофинансирование городов.
6. По мере ускорения темпов урбанизации и направления дополнительных инвестиций в города через земельные рынки важно учесть все аспекты связей по линии «город-деревня» и уровень инвестиций, направляемых в сельские районы. Проблемы и вопросы неравенства только обострятся, если не обеспечивать баланса инвестиций в города и окружающие территории. В связи с миграцией из сельской местности в город на фоне продолжающегося роста населения в большинстве городов развивающихся стран, изменения в землепользовании и самих землепользователей происходят чаще и быстрее, иногда буквально за сутки, чем обычно на селе. Нельзя упускать из виду проблемы, с которыми сталкиваются производители сельскохозяйственной продукции и мелкие фермеры из-за увеличения городских территорий. Важно признать и уважать права на землю сельского населения и мелких фермеров вокруг городов, обеспечив наличие беспристрастных и эффективных механизмов разрешения конфликтных ситуаций.
7. Подъем уровня мирового океана и природные катаклизмы должны стать более интенсивными из-за изменений климата, как сообщают прогнозы. Прибрежным городам необходимо учесть такие тенденции в своих стратегиях освоения земель, в сфере планирования и в других видах деятельности, что требует доступа к знаниям экспертов. Утрата земельных участков из-за подъема уровня мирового океана означает, что надо искать другие места расселения людей. В случае более острых стрессовых ситуаций и ударов конкуренция за землю может принять форму конфликта.
8. Эффективное участие в повышении стоимости земли может потенциально стать источником благосостояния городов, но должно быть уравновешено политикой равенства и поощрением выигрыша для всех, особенно для бедных и социально уязвимых. Участие в повышении стоимости земли также может укрепить цепочки поставщиков и поднять производительность труда.
9. Во многих городах развивающихся стран постоянно растет спрос на земельные участки высокой производительности с хорошей инфраструктурой; причем не только со стороны растущего числа горожан, но и из-за спроса со стороны международных инвесторов. Это приводит к дефициту земли и росту ее стоимости, что вместе вносит вклад в дискриминацию бедного населения, которому становится все труднее получить доступ к земле



– будь то для строительства жилья, производства или переработки продуктов питания или торговли. Хорошо продуманная политика финансирования в привязке к земле может стимулировать компактную застройку с продуманными транспортными связями, с низкими арендными ставками при минимальном уровне спекуляций и достаточном предложении застроенных площадей. Плановое увеличение хороших участков под застройку со всеми подключениями и площадками для складирования отходов может послужить преградой для неформальной застройки и расползания города со всеми последствиями для сельскохозяйственных земель, мобильности, системы здравоохранения и окружающей среды.

10. Общественные пространства, государственная земля и земля в собственности общин, в том числе природные ресурсы, от которых бедные зависят в большей степени, чем богатые, становятся объектом захвата в первую очередь. Для многих бедных горожан официальный рынок земли, как и вся официальная экономика, остаются недоступны по экономическим и другим причинам. Эти проблемы приводят к выселению людей и реконструкции этих зон.
11. Ряд местных органов власти неправильно понимают общественные интересы и лозунг «города без трущоб» считают оправданием бесчеловечного выселения людей. Некоторым случаям выселений все чаще противостоят защитники прав жителей и само население, понявшее свои права и обязанности. Также есть примеры успешного судебного разбирательства, когда выселения нарушали национальное и международное право. Реконструкция неофициальных поселений и другие альтернативные методы застройки применяют принцип общественного и инклюзивного участия, когда сами жители ищут решения проблем.
12. По-прежнему превалирует дисбаланс власти в городских и пригородных зонах. И в городах, и в пригородах проживает бедное население, часто не имеющее официального образования и не осознающее своих прав, хотя по соседству с ними живут самые образованные и наиболее информированные лица, которые часто злоупотребляют преимуществами своего положения ради личной наживы. В такой обстановке бедным трудно реализовать и защитить свои права.

#### КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ПРИНЯТИЯ МЕР

1. Защитить права людей и общественных групп в качестве средства достижения устойчивого городского развития. Это потребует более широкого подхода к освоению городских территорий и принятия решений на основе партнерских отношений, с учетом необходимости защиты государственных земель, разработки экономически приемлемых стандартов планирования, повышения потенциала государственных и негосударственных институтов по вопросам земельной политики, администрирования и управления, а также других комплексных программ.
2. Добиваться равенства в осуществлении прав землепользования и стимулировать плановую урбанизацию во избежание расползания городов, сокращения расточительного использования земли, и снижения конфликтов из-за земельных участков.
3. Обеспечить прозрачность и отчетность за производимые с землей операции, бороться с коррупцией и захватом земель принятием и внедрением рациональных принципов землепользования, созданием институциональных рамок в поддержку принципа верховенства закона.
4. Принять и внедрить такую городскую политику, которая бы поддерживала множественность форм осуществления права на землю в целях защиты земельных прав беднейших слоев населения и обеспечения сохранения человеческого достоинства.



5. В тех случаях, когда выселения неизбежны, разработать жизнеспособные альтернативы насильственному выселению, в том числе перераспределение земель или реконструкцию трущоб с участием населения на инклюзивной основе, чтобы переселение выполнялось в соответствии с национальным и международным правом на основе принципа раннего уведомления и получения информированного согласия (FPIC).
6. Стимулировать применение инструментов и решений из области земельного администрирования, соответствующих заявленным целям, придавая дополнительные степени защиты земельным правам бедного населения.
7. Внедрить систему справедливого финансирования под обеспечение земельного ресурса, систему налога обложения владельцев земли и недвижимости, чтобы бедные могли выиграть от передачи земель под застройку за приемлемые деньги.
8. Внедрить политику общего выигрыша от роста стоимости земельных участков, которая будет способствовать компактной и связанной застройке, препятствовать спекуляциям, повышать поступления на создание важнейшей инфраструктуры и услуг, находить новаторские способы финансирования расширения города и заполнения уже подключенных к инженерным сетям участков, чтобы добиться рационального роста города.
9. Учитывать вопросы сохранения или восстановления экосистем при рассмотрении вопросов городского землепользования, в том числе при реконструкции трущоб, чтобы дать возможность всем группам горожан получить доступ к экосистемам.
10. Поощрять подходы, учитывающие пол и возраст горожан, которые уважают, защищают и продвигают права всех, особенно мелких собственников, сельских производителей на территориях, примыкающих к городам или связанных с ними, при разработке и реализации стратегий землепользования.
11. Поощрять организацию форумов с участием разных заинтересованных лиц, для обсуждения вопросов использования городской и сельской земли, чтобы мелкие собственники и производители продуктов питания могли сказать свое слово. Это также касается необходимости координации действий муниципальных и местных властей в сельской и примыкающей к городу местности по вопросам территориального планирования и управления во избежание конфликтов интересов и разрешения споров о земле между горожанами и мелкими земельными собственниками, а также по организации независимых, эффективных и доступных механизмов обжалования и осуществления доступа к правосудию.

## ПЛАТФОРМЫ И ПРОЕКТЫ

1. Глобальная сеть земельных инструментов /TheGlobalLandToolNetwork (GLTN)/ - это союз 67 и более глобальных, региональных и национальных организаций-партнеров, занимающихся вопросами снижения бедности с помощью земельной реформы, совершенствования землеустройства и охраны земельных прав, особенно через разработку и распространение земельных инструментов в защиту бедных и женщин. Главные агентства ООН, участвующие в GLTN: ООН-Хабитат, ЭКА ООН, ЭСКАТО (Экономическая и социальная комиссия ООН в регионе Азии и Тихого океана), ООН-Женщины, ФАО, МФСХР (международный фонд сельскохозяйственного развития), Всемирный банк (<http://www.glt.net>)
2. Глобальная инициатива земельных индикаторов /TheGlobalLandIndicatorsInitiative (GLII)/ является процессом сотрудничества с участием всех сторон в разработке глобальных земельных индикаторов, начатая Корпораци-





ей вызовов тысячелетия (МСС), ООН-Хабитат и Всемирным банком. Главными агентствами ООН, участвующими в GLLI являются: ООН-Хабитат, ФАО, МФСХР, Всемирный банк (<http://www.glti.net/index.php/projects/global-land-indicator-initiative>)

3. Комитет по мировой продовольственной безопасности (CFS) учрежден в 1974 году в качестве межправительственного органа для того, чтобы служить форумом рассмотрения и последующего принятия мер в области политики продовольственной безопасности. Комитет принял один из важнейших законов в этой области, «Добровольные рекомендации по ответственному руководству в области защиты прав собственности на жильё, землю, рыбные и лесные ресурсы (VGGTs)». Закон VGGTs представляет собой беспрецедентный международный мягкий правовой инструмент в области охраны прав собственности. При координации со стороны ФАО эти рекомендации поддерживаются рядом агентств ООН, в том числе ООН-Хабитат.  
(<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en/>)  
(<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>)
4. Рабочая группа по земельным вопросам платформы Глобальный донор ставит задачу улучшения обмена информацией, координации и постановки общих задач по управлению земельными вопросами. <http://www.donorplatform.org/land-governance/global-donor-working-group-on-land>
5. Платформа ООН и верховенство закона. В обсуждении вопросов земли и собственности участвуют ЮНЕП, ООН-Хабитат, ПРООН, ДПКО, ФАО и UNCITRAL. (<http://wwwdev.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/land-property-environment/land-and-property/>)
6. Конференция Всемирного банка по вопросам земли и бедности является ключевым мировым событием, где представители правительств, гражданского общества, научных кругов, организаций, отвечающих за развитие, частного сектора собираются ежегодно вместе, чтобы обсудить новые тенденции и прогресс по вопросам земельной политики и ее реализации. Конференция направлена на усиление диалога и обмен передовым практическим опытом по ряду реформ, подходов и практики работы в земельной области в разных уголках мира <http://www.worldbank.org/en/events/2014/08/06/landconference2015>
7. Специальный докладчик по вопросам права на адекватное жилище, руководящие принципы в области защиты права собственности городской бедноты, A/68/289, на странице: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports>.
8. Региональные платформы
  - Инициатива земельной политики - Африка – это совместная программа трехстороннего консорциума, состоящего из Комиссии Африканского союза (АУС), Африканского банка развития (АфДВ) и Экономической комиссии ООН по Африке (ЭКА). Цель состоит в том, чтобы обеспечить использование земли в качестве стимула развития Африки. При координации со стороны ЭКА ООН при поддержке других агентств ООН, в том числе ООН-Хабитат (<http://www.uneca.org/lpi>)
  - Инициатива по защите прав собственности и на землю в Азиатско-Тихоокеанском регионе – это совместная программа, в которую входят ЭСКАТО, ООН-Хабитат, ФАО и другие институты региона. Ключевые агентства ООН, участвующие в работе: ЭСКАТО, ООН-Хабитат, ФАО



## Библиография

1. Committee on World Food Security, <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en/>. Accessed 30/04/15
2. FAO and UN-Habitat. Land Governance, 2009
3. FIG Publication 52, 2010, The Social Tenure Domain Model - A Pro-Poor Land Tool
4. <http://www.ifad.org/pub/post2015/english/1.pdf>
5. IDMC: Global Overview on People Displaced by Conflict and Violence <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-201520150506-/global-overview-2015-en.pdf>
6. Landesa: <http://www.landesa.org/wp-content/uploads/201101//landesa-factsheet-landesacenter.pdf> RICS Report 2011, Crowd Sourcing Support of Land Administration
7. Special Rapporteur on the right to adequate housing's "Guiding Principles on Security of Tenure for the Urban Poor" (A/HRC/2554/)
8. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352). New York: United Nations.
9. Habitat Agenda Article 75
10. UN-Habitat/GLTN. Towards A Capacity Development Framework for Land Policy in Africa, 2012.
11. UN-Habitat/GLTN. Handling Land, 2012.
12. UNFPA, State of World Population 2011
13. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, CD-ROM Edition.

*«ХабитатIII. Исследовательские доклады» подготовлены Рабочей группой ООН по подготовке ХабитатIII, специальной группой, сформированной агентствами и программами, входящим и в ООН и работающими над тематикой Новой повестки дня развития городов. Исследовательские доклады были утверждены во время специального совещания Рабочей группы ООН, состоявшегося в Нью-Йорке с 26 по 29 мая 2015 года.*

*Настоящий Исследовательский доклад подготовлен под руководством ООН-Хабитат и УВКПЧ ООН при участии со стороны ФАО, ЮНЕП (Программы ООН по окружающей среде), Конвенции о биологическом разнообразии, организации ООН-Женщины и МФРСХ.*

*Перевод исследовательских документов на русский язык был поддержан Правительством Российской Федерации.*