



# ХАБИТАТ III ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ДОКЛАДЫ

## 5 - ГОРОДСКИЕ НОРМЫ И ПРАВИЛА

*(Русский)*

Нью-Йорк, 31 Май 2015





# ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ДОКЛАД О ГОРОДСКИХ НОРМАХ И ПРАВИЛАХ

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

городское право, законодательство, правила, неформальный сектор, неформальность, справедливость, ответственность, качество, эффективность, права, политика, реализация.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

### 1. Городское право

Городское право - это свод законов, решений, политических заявлений, практических примеров, лежащих в основе управления и развития городской среды. Это широкое и разнообразное поле, которое заслуживает рассмотрения в комплексе из-за взаимодействия множества элементов внутри единого, инклюзивного и разнообразного пространства, называемого городской средой. Городское право обладает рядом важных характеристик:

- Оно определяет ключевые функции малых и больших городов, отражает права и обязанности жителей и пользователей городских территорий. Функции разнообразны, в том числе градостроительное планирование, муниципальное финансирование, землеустройство, распоряжение земельными участками, обеспечение инфраструктуры, мобильности, развития местной экономики, и еще множество других.
- Оно существует на разных уровнях от международно-признанных прав, как право на жилище, до национального законодательства и муниципальных правил или подзаконных актов, касающихся вопросов местного уровня, как предоставление услуг или распоряжение общественным пространством.
- Терминология может отличаться в разных странах, но закон может выражаться в виде ряда инструментов, разделяемых на три основных категории: i) первичное законодательство; ii) субсидиарное или делегированное законодательство (закон, проистекающий из полномочий, предусмотренных в первичном законодательстве, и, как правило, включающий многочисленные виды правил, кодексов, норм, распоряжений и т.п.); и iii) более мягкие инструменты в виде административных инструкций, подходов и концепций органов власти разных уровней.
- Нередко у него дуалистический характер при очевидно нейтральной природе технической стороны вопроса, сопровождаемой сложными социальными аспектами, в том числе потенциально разного воздействия на разные группы внутри городской среды. Особое внимание уделяется воздействию на социально уязвимые группы, например, на бедные и маргинальные слои населения.
- Оно должно рассматриваться в контексте институтов и процессов, которые он устанавливает или которые должны будут его реализовывать.



## 2. Неформальность

Неформальность, по определению, это вопрос отношений между гражданами и обществом, с одной стороны, и законом, с другой. Неформальность предполагает некоторое несоответствие общепринятому закону. Часто неформальность возникает в результате несостоятельных, неуместных или неэффективных подходов и процедур, регулирующих какую-то деятельность, исходя из допущений о социально-экономических условиях, которые не отражают реальность. Это приводит к такой ситуации во многих городах, когда политика, законы и общественные институты, определяющие экономическую, социальную и политическую жизнь, лишают довольно большую часть общества возможности участвовать в этих процессах на равных с другими. Следует отметить, что неформальность не означает отсутствие системы, а просто тот факт, что имеющаяся система не признана официально. Неформальные (неписанные) нормы и институты, в том числе и те, что определяют традиционный или привычный уклад жизни, определяют жизнь и средства к существованию для многих.

## 3. Качественный закон

Целью всех законодателей, где бы они ни были, является принятие такого закона и свода правил, который приведет к желаемому эффекту регулирования, потому что именно те, кто формирует политику правительства, диктуют необходимость получения этих результатов. Универсальность такого подхода может быть использована для того, чтобы дать практическое определение качественного законодательства, которое применимо ко всем его формам: качество закона означает способность добиться регулятивных изменений, требуемых стратегами. Эффективность является окончательным мерилем качества: качество - это эффективность.<sup>1</sup>

В целом, закону хорошего качества требуется три основополагающих элемента:

- i) Четкая политика, имеющая отношение к местному уровню
- ii) Хорошо выстроенные правовые инструменты, способные эффективно превращать политику в практику, увязанные в систему национальных норм и отражающие международные обязательства
- iii) Понятные процедуры оценки и, при необходимости, пересмотра правил и норм, особенно в целях недопущения непропорционального воздействия на уязвимые группы

## 4. Основное право

Основная сложность в городском праве видится в его сложности, потому что простое количество этих правил и их узкоспециальная направленность не отражают возможностей кадровых и иных ресурсов местной власти. Во многих случаях свод этих законов и правил не отражает также и приоритеты политики. Поэтому многим городам, особенно тем, в которых происходит бурный рост, вызывающий множество проблем, но их финансовые ресурсы, да и институциональные возможности при этом ограничены, важно уделить основное внимание минимальному набору правовых инструментов, которые:

- i) Необходимы для претворения в жизнь наиболее важных элементов политики развития города,
- ii) Адаптированы с учетом разумных ожиданий в отношении средств и возможностей по их внедрению.

Как только в городе сложится работающая система, в основу которой положены базовые инструменты, она сможет подумать над их расширением с целью детализации или учета более жестких требований.



## 5. Власть закона

Всеобщая декларация прав человека, исторический международный документ, признающий фундаментальные права и свободы всех людей, признаёт, «что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения ...».<sup>2</sup>

Интерпретация «власти закона» существенно различается в литературе, но ООН последовательно применяет определение, которое включает формальные процедуры равного отношения и признания прав человека в качестве основного результата данного принципа:

Для Организации Объединенных Наций власть закона означает такой принцип управления, при котором все люди, институты и организации, государственные и частные, в том числе само государство, подчиняются открыто опубликованным законам, которые в равной мере действительны для всех, применяются независимым судом, при этом соответствуют международным нормам и стандартам по защите прав человека. Он требует, кроме того, мер по обеспечению соблюдения принципов верховенства закона, равенства перед законом, ответственности перед законом, справедливости применения закона, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения самоуправства, процедурной и правовой прозрачности».<sup>3</sup>

## ЦИФРЫ И КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТЫ

- Наиболее быстрыми темпами растут города малого и среднего размера (менее 1 млн. жителей и от 1 до 5 млн. жителей, соответственно), расположенные в Азии и Африке, которые, оценкам, к 2030 году должны увеличиться на 40%. Сегодня около 80% горожан мира живут в таких городах.<sup>4</sup>
- Города развиваются десятилетиями, часто переживают своих архитекторов, как в буквальном, так и в метафорическом смысле. Качественное городское право обеспечивает предсказуемость и порядок городского развития в широком смысле этого слова, в том числе в пространственном отношении, развитии общественных и экономических отношений, в экологии, и тем самым вносит вклад в инвестиции, укрепление экономики и благосостояния.
- Правовые системы обуславливают отношения людей, описывают их совместные цели, что делает городское право особо значимым ввиду того, что в городах к 2030 году будет проживать 60% населения планеты.
- Качественные законы позволяют дать возможность уязвимым группам населения воспользоваться благами урбанизации, поднимая ценность этих благ для всех, снижая остроту проблемы бедности и обеспечивая социальную сплоченность.
- Большинство бедного населения не имеет защиты закона и не может воспользоваться всеми его преимуществами. Не имея признанных прав, они подвергаются всяческому злоупотреблениям. Существует мнение, что более 4 млрд. людей по всему миру живут вне власти закона,<sup>5</sup> потому что многие из них не имеют официально зарегистрированного жилья или средств к существованию.
- Закон, понимаемый как совокупность создаваемых им институциональных и финансовых структур, является основным проводником реализации политики.
- Закон, понимаемый в контексте верховенства права, является средством закрепления прав. Он также служит основой принятия определенных нормативных актов различными органами власти, по которым они будут работать, и за исполнение которых будут отвечать.



## СУТЬ ВОПРОСА

В стратегию реализации Повестки ООН-Хабитат вошли следующие обязательства:

1. пересмотреть ограничительные, отвергающие и дорогостоящие правовые и нормативные требования, системы планирования, стандарты и правила застройки;
2. принять такие правовые основы, которые создают благоприятные условия, на основе лучшего понимания и принятия существующих практик приобретения земельных участков, чтобы стимулировать партнерства между частным бизнесом и обществом в целом;
3. ввести в действие институциональные и правовые рамки, способствующие широкому участию всего населения и общественных организаций в принятии решений, касающихся стратегии, политики и программ развития города.

## Политика

Пересмотр законов и правил идет по-разному, при этом среди главных составляющих городского права преобладают те, что были и 20, и даже 40 лет назад.

1. В таких областях, как нормативная поддержка планировочных решений и контроль городской застройки, количество инновационных и учитывающих местную специфику законов остается удивительно низким, особенно если учесть, сколько населенных пунктов нуждается в них, обладая ограниченными институциональными возможностями и финансовыми средствами.
2. Городское право остается раздробленным и сложным, при этом основная динамика его развития диктуется узкоспециальными ведомственными задачами, которые рассматриваются отдельно друг от друга, и без учета институциональных, финансовых и социальных факторов, определяющих эффективность законов.
3. Отчасти из-за доминирования «общепринятых» узкоспециальных аспектов, передача международного «передового опыта», в том числе простое копирование правовых инструментов, преобладает при разработке городского права, что часто приводит к полной неспособности отразить местную культуру и практику работы, лишая возможностей пересмотреть и доработать такие инструменты.
4. Успешные попытки модернизации городского права связаны, как правило, с внесением поправок в существующую практику, а не с полным её преобразованием.
5. На разработку правовых актов, касающихся жизни города, по-прежнему выделяется мало ресурсов, особенно времени. Законы, оказывающие существенное влияние на жизнь людей и на долгосрочные перспективы развития городских районов не должны готовиться и приниматься за несколько дней.
6. Когда в 1996 году принималась Повестка Хабитат, роль закона в городском развитии понималась скорее формально, как некий инструмент, способствующий развитию, а развитие понималось как экономический рост в качестве главного средства борьбы с бедностью. Основной упор делался на снижение регулятивного бремени, на подчинение вопросов справедливости и социального развития всеобъемлющей задаче быстрого экономического роста. С тех пор появились другие мнения по поводу закона и развития, но обычно это не отражается в правовых актах.
7. Территориальное планирование, регулирование застройки и инвестиции в инфраструктуру тесно связаны с законодательством и политикой в области прав собственности, от уровня независимости в осуществлении этих прав и их регулирования в интересах населения.



## Знания и проводимые работы

1. Закон, учитывающий местную специфику и исполнимый в этих условиях, обладает потенциалом обуздания преобразующего начала урбанизации. Нормативные акты города должны предвосхищать технические соображения и основываться на знаниях о местных нуждах и возможностях.
2. Территориальное планирование может обеспечить долгосрочное развитие, сосредоточившись на ограниченном числе обязывающих элементов, в том числе учитывающих местную специфику системах землеустройства, регулировании общественного пространства, выявления препятствий; простом строительном кодексе, и, в идеале, некоторых средствах участия государства в получении прибыли от застройки ради компенсации вложений в инфраструктуру. Другие механизмы, например, правила зонирования, можно вводить на последующих этапах, когда появятся для этого возможности и средства.
3. Городское право должно уделить больше внимания институциональным процессам и лучше отражать тот факт, что государственная администрация является проводником для интерпретации и достижения целей устойчивого развития силами муниципальных и местных властей.
4. Правовые отношения на госслужбе должны регулироваться ради эффективного исполнения официальных обязанностей в связи с предоставлением общественных услуг, в том числе:
  - С участием внешних сторон (граждан, государственных учреждений, институтов и организаций),
  - Внутренние отношения трудоустройства госслужащих, касающиеся их правового статуса, (официальные права и обязанности, условия службы, трудовые договора, др).

В этом смысле Кодексы поведения или Моральные кодексы могут играть важную роль по пропаганде профессионализма и этики в муниципальных органах власти.

5. Во многих городах существенная доля населения (нередко большинство), связаны с неформальным сектором экономики в отношении их работы, жилища или прав собственности. Эти неформальные сферы характеризуются отсутствием юридических разрешений, прав, регулятивного надзора. Жильцы не имеют зарегистрированных прав на занимаемое ими жилье, им постоянно грозит выселение с занимаемой площади. Незарегистрированные нигде фирмы работают без лицензий и не платят налогов.
6. Все чаще признается плюрализм городского права и роль плюрализма в обеспечении возможностей для наиболее уязвимых слоев, их включения в жизнь города. Правовые и нормативные механизмы создаются под официальную экономику, а потому довольно часто не могут защитить, поддержать и признать вклад работников неформального сектора, отторгая их вместо того, чтобы привлечь в область прав и обязанностей.
7. Правовые инструменты в большинстве случаев не смогли обеспечить доступ к удовлетворяющему современным требованиям общественному пространству, что привело к его сокращению и снижению доступности из-за приватизации.
8. Предложение городских участков под застройку не поспевает за ростом городов. Нормативные ограничения по предоставлению земельных участков (плотность застройки, соотношение общей и занимаемой площади, размеры участков) ограничили рост производительности и строительства доступного жилья.
9. Городское право уделяет больше внимания правам собственности и владельцам, оставляя арендаторов и официально незарегистрированных жильцов вне поля зрения тех, кто формирует политику и предоставляет



услуги, создавая структуры, не отражающие реальное соотношение сил.

10. Для ускорения устойчивого развития городов важно иметь механизмы стимулирования частного роста и инвестиций, снижая прямую зависимость от государственного финансирования, но они должны разрабатываться так, чтобы обеспечить возможность бедным слоям населения воспользоваться преимуществами города, а не быть исключенными из этого процесса.
11. Справедливость, равенство и отсутствие дискриминации могут получить дополнительный толчок со стороны финансовых инструментов, которые смогут направить часть средств, полученных за счет удорожания земли из-за принятых решений, на благо бедных слоев населения и общества в целом.

## Участие

По-прежнему не решены вопросы, касающиеся широкого участия населения и общественных организаций в принятии решений по стратегии, политике и программам развития населенных пунктов.

1. Такое участие все чаще признается в качестве важного элемента при формулировании, реформировании и пересмотре законов, как в качестве права, так и средства получения более эффективного результата.
2. Ответственность и власть закона являются фундаментом обеспечения значимого участия в принятии решений.
3. Механизмы, учитывающие местную специфику по альтернативным способам разрешения спорных вопросов, типа омбудсмана, должны внедряться для того, чтобы улучшить доступность правосудия, повысить ответственность самым эффективным и справедливым способом.
4. Не снята с повестки дня необходимость признания в правовых рамках права доступа к закону для разных аудиторий; сюда относится, по крайней мере, судебная власть, законодатели и широкая публика (под публикой понимаются те, у кого есть все основания считать, что на них закон может повлиять, т.е. специалисты и не специалисты в этих вопросах).

## КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ПРИНЯТИЯ МЕР

1. Признание того факта, что качественный закон сам по себе обеспечивает эффективность и реалистичность путей его реализации как для властей всех уровней, так и для граждан, может существенно поднять результативность городского права.
2. Результативность городского права зависит от целого ряда элементов, главным из которых является ясная и логичная политика, законодательные инструкции, уместность правового инструмента, где первичное право понимается как последнее средство, эффективность предлагаемых механизмов, качество текста, но, самое главное, учет местной специфики и практичность.
3. Институциональные и процедурные структуры имеют важнейшее значение в обеспечении технических стандартов и определяются в основном законом. При правильном учете всех аспектов и проверке на стадии разработки можно существенно поднять эффективность институциональных и процедурных структур.
4. Важно уделить основное внимание главным законам, чтобы обеспечить устойчивое развитие городов. Правительствам следует определить минимальный набор инструментов, необходимых для построения



правовых основ, учитывающих потребности малых и средних городов с ограниченными институциональными структурами и финансовыми ресурсами. Приоритет следует отдать элементам городских планировочных решений, достижимых в обозримой перспективе, способных дать максимальный социальный эффект и обеспечить средства к существованию. При оценке воздействия важно, прежде всего, учесть интересы наименее защищенных групп населения.

5. Полномочия местных и региональных законодателей и толкователей законов серьезно влияют на их применение на местах. Нередко они очень субъективны, существуя в рамках слабых систем управления, поэтому важно найти правильный баланс между ответственностью за соблюдение закона и свободой в его применении.
6. Национальные и международные стандарты, особенно в части верховенства закона и прав человека должны интегрироваться в инструменты и административную практику, а сама интеграция должны регулярно проверяться на предмет её действенности.
7. Муниципальные финансы рассматриваются в отдельном докладе, но необходимость открытого законного признания целого ряда инструментов, дающих определенные права муниципалитетам в области финансирования, их связь с институциональными структурами и задачами политики имеет фундаментальное значение.

## ПЛАТФОРМЫ И ПРОЕКТЫ

1. Тема ООН-Хабитат в области городского законодательства. Городское законодательство является одним из приоритетных направлений стратегического плана ООН-Хабитат. См: <http://unhabitat.org/urban-themes/urban-legislation/>.
2. Городская правовая сеть. Инициатива ООН-Хабитат в партнерстве с Глобальной сетью по вопросам землеустройства для получения вторичной информации по городским земельным участкам и связи с теми, кто работает на местах. См: <http://www.uln.glt.net/>.
3. Сеть государственного администрирования ООН. Управление государственного администрирования и развития Департамента экономических и социальных вопросов (ДЭСВ) ООН получило в 1999 году указание со стороны Генеральной Ассамблеи ООН организовать UNPAN. Это интернет-сообщество региональных и национальных институтов, посвященное государственному администрированию, призванное помочь в обмене информацией, опытом, проведении профессиональной подготовки в области политики и руководства в сфере государственного администрирования. См. <http://www.unpan.org/>.
4. Группа ООН по координации и ресурсам в области верховенства закона. Работу RoLCRG осуществляет Отдел верховенства закона в Управлении Генерального Секретаря. Эта группа отвечает за общую координацию и соблюдение верховенства закона в системе ООН. См: [http://www.unrol.org/article.aspx?article\\_id=6](http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=6).
5. Глобальный форум в области права, справедливости и развития. Его работу организует Всемирный банк, в рамках Форума происходит обмен знаниями и инновациями. См.: <http://www.globalforumljd.org/>.
6. Особые процедуры Совета по правам человека представляют собой ряд независимых экспертов в области прав человека, имеющих право давать оценку и совет по правам человека. См: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>.
7. Организации в рамках договора о правах человека – комитеты экспертов, отслеживающих реализацию основных договоров в области прав человека. См.: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>.





- <sup>1</sup> Xanthaki, H., *Quality of Legislation: an achievable universal concept or an utopian pursuit?* in Mader and Tavares de Almeida (eds), 'Quality of Legislation: Principles and Instruments. Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24<sup>th</sup> – 25<sup>th</sup>, 2010' (Nomos, 2011).
- <sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), преамбула, п. 3. См. <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. Website last checked May 2015. версия за май 2014 5 г.
- <sup>3</sup> Генсек ООН, Верховенство закона и правосудие в обществе, находящемся в состоянии открытого конфликта или после него: Доклад Генсека ООН, U.N.Doc. S/2004/616 (Aug. 23, 2004), para. 6.
- <sup>4</sup> United Nations (2014), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (New York: The UN Department of Economic and Social Affairs). ООН: Мировые перспективы урбанизации: редакция 2014 года
- <sup>5</sup> CLEP and UNDP (2008), *Making the Law Work for Everyone: Volume 1: Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor (CLEP)*, [http://www.unrol.org/files/Making\\_the\\_Law\\_Work\\_for\\_Everyone.pdf](http://www.unrol.org/files/Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf)

*«Хабитат III. Исследовательские доклады» подготовлены Рабочей группой ООН по подготовке Хабитат III, специальной группой, сформированной агентствами и программами, входящими 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 при участии со стороны ЮНЕСКО.*