



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

HBP/WP.7/1999/3
6 September 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Рабочая группа по землеустройству

(Первая сессия, Женева, 15-16 ноября 1999 года)

Пункт 4 предварительной повестки дня

ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА
В СТРАНАХ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Доклад, подготовленный г-ном Х. Онсрудом (Норвегия), Председатель

Информация общего характера

1. Многие разделяют мнение о том, что процесс восстановления частной собственности на землю и разработки соответствующего законодательства, а также создания соответствующих регистров и учреждений в странах переходного периода идет медленнее, чем ожидалось, и, безусловно, медленнее, чем это необходимо для оказания содействия развитию рыночной экономики. Многие проекты международной помощи оказались неудачными, и лишь несколько из них были успешно реализованы. Вполне возможно, что замедленный прогресс и незначительный достигнутый успех являются результатом недооценки масштабов и сложности проблем, связанных с возвращением к частной собственности.

2. Вместе с тем полученный опыт явно свидетельствует о существовании целого ряда факторов, неизменно затрудняющих процесс развития успешного землеустройства в странах переходного периода. Так, существует потребность в разработке и применении на практике комплекса основных принципов, имеющих целью оказание содействия странам-получателям, иностранным донорам или кредиторам и консультантам для более успешного осуществления проектов в области землеустройства.

3. Совещание должностных лиц по землеустройству (в настоящее время – Рабочая группа по землеустройству) рассматривало этот вопрос на совещании в Женеве в мае 1997 года и приняло план действий в целях расширения сотрудничества и улучшения координации. В настоящем докладе, имеющем целью активизировать дискуссии и придать импульс осуществлению плана действий, излагаются основные взгляды доноров и кредиторов. Во многом настоящий документ основывается на материалах, подготовленных г-ном Г. Магратом и г-ном Т. Макнилом (Канада), а также г-ном И. Фордом (Соединенные Штаты).

Г. ПРЕПЯТСТВИЯ

4. Препятствия на пути успешного осуществления проектов в области землеустройства зачастую носят политический, правовой, технический, институциональный и финансовый характер. Ниже приводятся некоторые из них.

Политические/институциональные препятствия

5. В некоторых странах по-прежнему отсутствует политический консенсус относительно основных принципов восстановления собственности на землю и связанного с этим законодательства. Многократное внесение изменений в законодательство серьезно затрудняет достижение прогресса в некоторых странах. Соперничество и отсутствие сотрудничества между министерствами и учреждениями создают препятствия на пути развития землеустройства во многих странах переходного периода (иногда это происходит и в западной Европе, но без столь серьезных последствий).

6. В некоторых случаях, как представляется, политические и административные органы просто лишены желания достичь соответствующих результатов. Некоторые страны переходного периода фрагментарно подходят к решению вопросов землеустройства, что ведет к принятию различных решений в отношении городских и сельских районов. Такой подход зачастую усугубляется соперничеством заинтересованных иностранных сторон (консультантов, компаний, агентств по оказанию помощи), стремящихся воспользоваться возможностью действовать независимо и без какой-либо координации.

7. Как представляется, лишь небольшое число стран переходного периода разработали комплексный перспективный план или стратегическую программу действий в области развития землеустройства, необходимые для использования поэтапного подхода. Редкими являются и оценки общих издержек и времени, требуемого для осуществления всего процесса регистрации земель и восстановления собственности на землю в условиях, когда необходимо провести официальную регистрацию миллионов земельных участков. Лишь немногие страны переходного периода согласились с необходимостью проведения четкой политики и придания приоритетного значения удовлетворению срочных потребностей в области землеустройства, т.е. с необходимостью принять в первую очередь решения, касающиеся обеспечения гарантий земельной собственности, осуществления сделок с землей и связанных с ними ипотек, вместо того чтобы создавать комплексные многоцелевые

системы информации о земельных ресурсах. Страны, стремящиеся присоединиться к Европейскому союзу, возможно, пытаются в большей степени обращать внимание на сельские районы, чем на городские, стремясь удовлетворить требования вступления в ЕС, хотя деятельность в городских районах может обеспечивать более высокие темпы экономического роста.

8. Во многих странах переходного периода отмечается общее нежелание признать тот факт, что с точки зрения осуществления проектов институциональные и управленческие вопросы имеют более важное значение, чем технические аспекты. Устойчивые иерархические структуры власти, сохранившиеся со времен социалистических форм правления, могут препятствовать эффективному осуществлению проектов в области землеустройства. Не уделяется должного внимания и вопросам, связанным с людскими ресурсами (найм рабочей силы, профессиональная подготовка, размер окладов и возможности профессионального роста).

Правовые и технические препятствия

9. Многие страны переходного периода сталкиваются с трудностями в разработке законодательства, предназначенного для координации деятельности по регистрации земельной информации технического характера с деятельностью по регистрации земельной информации правового характера в кадастре или земельной книге соответственно (или, что даже лучше, в объединяющем их регистре). Хотя в целом у них имеется значительный опыт в области проведения геодезических съемок и картографирования, значительно меньше внимания уделяется правовым аспектам (законодательству, касающемуся установления границ земельных участков, передачи земли, ипотечному праву и другим видам земельного законодательства).

10. В странах переходного периода зарождается частный сектор, который должен быть в состоянии оказать полезную помощь процессу развития землеустройства. Вместе с тем ряд проблем, которые в настоящее время создают препятствия на пути улучшения деятельности государственных учреждений, также затрудняет и деятельность нарождающихся частных консалтинговых компаний. Возможно, недооценивается необходимость обучения партнеров из частного сектора, особенно по вопросам правового и управленческого характера.

11. Традиционно и под влиянием иностранных компаний, торгующих оборудованием и услугами, в странах переходного периода отмечается тенденция к применению более точных стандартов топографической съемки и картографии, чем это необходимо для удовлетворения основных потребностей. Зачастую лица, отвечающие за модернизацию регистров, проявляют интерес к применению более высоких технологий, не учитывая при этом того, какой уровень технологии был бы более приемлем для работы в местных условиях. Можно привести ряд примеров того, как компьютерное оборудование, приобретенное для проекта в области землеустройства, устаревало еще до того, как оно начинало использоваться.

Осуществление проектов: препятствия, возникающие в связи с реализацией проектов и использованием услуг иностранных экспертов

12. Следует подчеркнуть, что процесс восстановления прав земельной собственности, который в настоящее время идет в странах переходного периода, не имеет исторических аналогов. Поэтому в данной области практически отсутствуют необходимый опыт и эксперты. Кроме того, местные условия, история земельной собственности и связанных с ней учреждений, а также культура и менталитет населения в значительной степени влияют на определение параметров землеустройства в любой стране, а также обуславливают наличие особых ограничений, связанных с использованием иностранного опыта.

13. В международном плане землеустройство не относится к числу высоко развитых "наук". Какого-либо общего представления о том, каким должен быть "эксперт по кадастрам" или "эксперт по земельным книгам", не существует. Весьма остро ощущается отсутствие среди международных экспертов юристов, и основные функции в этой области выполняют землемеры. Вместе с тем из этого не следует делать вывода о том, что помощь иностранных экспертов является бесполезной. Наоборот, иностранные эксперты могут оказывать огромную поддержку, однако их деятельность должна строиться с учетом вышеуказанных общих условий.

14. Одной из проблем, часто возникающих при осуществлении проектов в области землеустройства в странах с переходной экономикой, как представляется, является отсутствие надлежащих условий для реализации проекта с точки зрения законодательства, разделения полномочий между министерствами и ведомствами и т.д. И, судя по всему, общая проблема также заключается в том, что проведение предпроектных исследований не позволяет получить достаточной информации для прояснения этих ключевых вопросов.

15. Компании, участвующие в переговорах о заключении подряда на осуществление проектов, сообщают о том, что устанавливаемые временные рамки для их реализации зачастую являются нереалистичными, а организации-заказчики, поддерживаемые международными кредиторами/донорами, как правило, предъявляют завышенные требования с учетом имеющихся средств. Компании также сообщают о том, что экспертные знания иностранных специалистов не всегда отвечают соответствующим потребностям, особенно с учетом ограниченного числа экспертов на международном рынке. Вместо молодых кандидатов, которые могли бы оказать очень полезную помощь, предпочтение зачастую отдается экспертам, имеющим значительный консалтинговый опыт или опыт работы на высокопоставленных должностях.

16. Компании сообщают о том, что размер прибыли от осуществления проектов в области землеустройства в странах с переходной экономикой, как правило, весьма невелик и поэтому участвующие в торгах компании вынуждены максимально снижать предлагаемую ими цену для того, чтобы получить хоть какой-либо шанс в процессе отбора кандидатов. В этой связи в заявку на подряд не включается та деятельность, которая могла бы способствовать успеху проектов, но которая специально не указывается в условиях тендера.

В частности, не предусматривается время для достижения консенсуса с организацией-заказчиком и надлежащего изучения местных условий. Если только это не оговорено в тендерной документации, возможности налаживания рабочих отношений между экспертами, зачастую приезжающими из различных стран, и с сотрудниками организации-заказчика оказываются весьма ограниченными.

17. Компании сообщают о том, что процесс отбора не всегда является транспарентным, а его критерии не отвечают общепринятым требованиям. Не сумевшая добиться права на осуществление проекта компания практически не информируется о том, на основании чего было принято такое решение. Поэтому вполне возможно, что при отборе консультантов стоимость их услуг является более важным фактором, чем их технический опыт. И, даже несмотря на наличие вполне приемлемых общих руководящих принципов закупок товаров и услуг, особенно в случае проектов, финансируемых за счет кредитов Всемирного банка, такие принципы по-разному применяются в различных странах.

18. Вместе с тем существуют возможности улучшения всего процесса материально-технического обеспечения работ по реализации проектов в области землеустройства, включая уточнение технических условий тендера, проведение предварительной оценки, рассмотрение предложений и заключение окончательного договора. Организации-заказчики зачастую демонстрирует свою несостоятельность, особенно когда дело доходит до управления и оплаты. Нередки случаи длительных задержек в принятии решений по вопросам, которые касаются хода осуществления проекта и платежей. В ряде стран проблемой является и коррупция.

II. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ В ЦЕЛЯХ ДОСТИЖЕНИЯ ЛУЧШИХ РЕЗУЛЬТАТОВ

19. Кредиторы, доноры и правительства стран переходного периода должны координировать свои усилия с целью обеспечения того, чтобы до вложения основных средств в составление системного плана проекта, закупки оборудования и программного обеспечения, в организацию процесса сбора данных и т.д. были определены все основные правовые, технические, функциональные и финансовые вопросы, касающиеся создания кадастров и земельных книг.

20. Донорам и кредиторам следует четко указывать, какие принципы, законы и институциональные меры должны быть приняты соответствующей страной переходного периода в качестве одного из условий предоставления ей средств на цели развития системы землеустройства, закупки оборудования, инструментов и других товаров, проведения топографической съемки, картографирования, преобразования данных и т.д.

21. Кредиторы, доноры и правительства стран переходного периода должны уделять должное внимание приоритетным аспектам восстановления прав собственности на землю и их последующей регистрации.

22. Руководящим принципом скоординированного подхода должна стать разработка согласованного сводного плана действий в области землеустройства для каждой страны переходного периода, в котором четко указывались бы конечные цели, приоритеты и последовательность осуществления проектов, а также уточнялись бы такие вопросы, как распределение обязанностей между учреждениями и обеспечение сотрудничества между ними. В сводный план должны включаться оценки общих расходов и времени, необходимых для процесса восстановления частной собственности и создания в полном объеме связанных с такой собственностью систем, учреждений и т.д. Должен быть учрежден национальный комитет по контролю за ходом осуществления сводного плана. С самого начала доноры и кредиторы должны в качестве условия оказания ими финансовой поддержки обеспечить, чтобы сводный план был согласован и принят всеми министерствами, ведомствами и другими сторонами, участвующими в процессе реформирования системы землеустройства в соответствующей стране, а также чтобы был создан национальный комитет по контролю за этим процессом.

23. Даже в случае удовлетворительного распределения обязанностей между правительственными учреждениями одним из условий предоставления кредитов или субсидий должно быть создание межучрежденческих рабочих групп высокого уровня для обеспечения того, чтобы споры между различными учреждениями не сдерживали общий процесс развития и осуществления конкретных проектов. Для таких групп должны быть установлены показатели эффективности, обязательное соблюдение которых должно рассматриваться в качестве одного из условий оказания дальнейшей финансовой помощи.

24. Кредиторам, донорам и правительствам стран переходного периода следует уделять должное внимание использованию надлежащей технологии для составления регистров, проведения межевых съемок и т.д. посредством уточнения местных условий и ограничений в плане текущего эксплуатационного обслуживания. Им также следует должным образом рассмотреть возможность удовлетворения срочных потребностей, касающихся обеспечения прав собственности и других земельных прав, содействия эффективному процессу купли-продажи земли и развития системы финансирования с использованием земли в качестве залога. Кредиторы и доноры должны настоятельно требовать того, чтобы эти три основных потребности были удовлетворены до того, как будут выделены средства для создания более сложных систем, проведения более точных топографических съемок и составления более точных карт, чем те, которые необходимы для достижения вышеуказанных приоритетных целей. Следует признать, что удовлетворение этих трех потребностей, а также потребностей в создании системы налогообложения, планирования землепользования и управления земельными ресурсами не требует высокой геодезической точности при осуществлении топографических съемок и картографирования с целью установления границ земельных участков. Удовлетворению этих потребностей также будет способствовать использование системы специальной регистрации земельной собственности в качестве альтернативы систематической регистрации всей земельной собственности.

25. Кредиторы, доноры и правительства стран переходного периода должны мобилизовать все имеющиеся людские ресурсы правительственных учреждений, частного сектора и научных заведений для успешного осуществления широкомасштабной модернизации кадастров и программ земельной регистрации, а также выявлять потребности в подготовке кадров.

26. Возможности ведущего учреждения, с которым будут сотрудничать кредиторы или доноры, а впоследствии иностранные консультанты, имеют решающее значение. Выбранное учреждение должно иметь достаточный административный, технический и финансовый потенциал. Потребности в кадрах, повышении их квалификации, выплате финансовой компенсации и обеспечении роста по службе для сотрудников местных групп по осуществлению проектов должны быть определены и согласованы с соответствующим правительством до того, как доноры и кредиторы выделяют средства на осуществление таких проектов.

27. Выгоды, связанные с развитием потенциала частного сектора в стране – получателе помощи и с подготовкой местных частных консультантов (землемеров и т.д.), всегда должны рассматриваться в качестве неотъемлемой части проектов землеустройства и указываться в тендерной документации.

28. Установление партнерских отношений между иностранными и местными консультантами должно поощряться кредиторами и донорами, а также правительством. Для обеспечения необходимой согласованности проектов все кредиторы и доноры в стране переходного периода должны постоянно контактировать друг с другом. Они должны проводить свои официальные встречи по крайней мере один раз в год. В совещаниях доноров и кредиторов должны также принимать участие представители правительства и консультанты, работающие над проектами. Кроме того, для обеспечения координации проектов одним из основных пунктов повестки дня таких совещаний должен быть вопрос о ходе работы по осуществлению сводного плана действий в области землеустройства. Достигнутый в осуществлении сводного плана успех должен рассматриваться в качестве одного из основных факторов дальнейшего оказания международной помощи.

29. Доноры, кредиторы и правительства должны обеспечивать, чтобы в тендерной документации (круг ведения и т.д.) предусматривалось выделение достаточного времени до начала осуществления проектов для изучения местной специфики и условий, для налаживания рабочих взаимоотношений в рамках группы иностранных и местных консультантов и с организацией-заказчиком.

30. Что касается материально-технических услуг, то в этом случае необходимо реалистично учитывать те знания, которые требуются от иностранных и местных консультантов, в том числе и в отношении их рекомендаций относительно кадастров и земельных книг. Несмотря на то, что, например, специалист в области информационной технологии, топографической съемки или картографии может дать квалифицированную консультацию по конкретным техническим вопросам, следует учитывать и потребность в консультантах, имеющих более широкие общие знания. Такие специалисты с широким

опытом должны разбираться в технических, правовых, институциональных и финансовых вопросах, а также в вопросах использования земельной информации в различных секторах общества. Следует также пересмотреть строгие требования со стороны доноров, кредиторов и правительств о том, что иностранные и местные эксперты должны иметь значительный практический опыт, с тем чтобы дать более молодым специалистам возможность участвовать в реализации проектов в области землеустройства.

31. Доноры, кредиторы и правительства должны обеспечить справедливый и транспарентный процесс отбора консультантов. Результаты оценки технических предложений должны обнародоваться до того, как будет открыт конкурс финансовых предложений и начнется их оценка. Не прошедшим по конкурсу участникам должны даваться соответствующие объяснения.
