



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

HBP/WP.7/1999/4  
7 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

ВАЖНЕЙШИЕ ФАКТОРЫ ПОМОЩИ ДОНОРОВ: МНЕНИЯ  
СТРАН - ПОЛУЧАТЕЛЕЙ ПОМОЩИ

Документ, подготовленный заместителем Председателя  
г-жой Б. Липей (Словения)

Введение

1. В последние годы страны центральной и восточной Европы активизировали свою деятельность в области систем земельного кадастра, земельного регистра, оценки недвижимости и информации о земле. Эти страны стараются выйти на один уровень с западными странами, которые имеют хорошо налаженные системы. Одна из главных целей многих стран с переходной экономикой состоит в том, чтобы добиться выполнения требований для вступления в Европейский союз. Одной из приоритетных задач в этом контексте является создание действенной и эффективной системы землеустройства и управления недвижимостью. Основу этой системы составляют земельный кадастр и земельный регистр. Они регулируют функционирование рынка недвижимости и обеспечивают более справедливые условия налогообложения недвижимости и управления

жилищным фондом, а также другими типами недвижимой собственности. Кроме того, они имеют важное значение для контроля за использованием сельскохозяйственных площадей, для экологической политики и политики в области территориально-пространственной планировки, а также для других направлений деятельности в рамках быстрого и эффективного перехода к рыночной экономике.

#### Местные условия и традиции, влияющие на программы международной помощи

2. В некоторых странах можно за довольно короткий период добиться осознания политической необходимости и поддержки идеи разработки системы управления данными и надлежащих процедур в области землеустройства. В других же странах для этого может потребоваться намного больше времени и усилий. В наиболее передовых странах с переходной экономикой поддержка процесса разработки эффективных систем землеустройства и соответствующих процедур обеспечивается внутри самой страны. В странах, которые добились меньшего прогресса в проведении рыночных реформ и/или где земельная реформа наталкивается на серьезное внутреннее политическое сопротивление или имеются другие внутренние трудности, инициатива зачастую исходит от международных доноров и учреждений, занимающихся оказанием помощи. Но даже в этом случае для первоначальных межучрежденческих усилий по развитию системы землеустройства требуются политическая поддержка и принятие решений о выделении средств из национального бюджета для различных заинтересованных сторон и об изыскании дополнительных средств.

3. Страны с переходной экономикой получили от Европейского союза крупные субсидии на организацию деятельности в области землеустройства. Субсидии, предоставленные различными странами и ассоциациями-донорами, и займы, полученные от Европейского банка реконструкции и развития, Всемирного банка и других кредитно-финансовых учреждений, оказали помощь в деле создания или модернизации соответствующих систем. Страны с переходной экономикой в настоящее время имеют различные экономические и социальные условия. Они также сильно различаются в плане истории, традиций, разделения административных функций, выбора вариантов и решений при создании систем землеустройства, а также с точки зрения профессионального потенциала, опыта и стратегий в области осуществления программ международной помощи. Сегодня все эти страны уже определили свои исходные рубежи и соответствующие стандарты. Доноры, кредитные учреждения и учреждения, занимающиеся оказанием помощи, должны принимать это в расчет.

4. Таким образом, в странах центральной и восточной Европы доноры и другие организации, занимающиеся оказанием международной помощи, сталкиваются с различными рабочими условиями. Некоторые страны только сегодня приступают к разработке национальной стратегии в области землеустройства; другие уже разработали национальную стратегию, но нуждаются в эффективной и надлежащей поддержке для завершения начатых проектов. Страны первой группы имеют более открытый подход и отличаются большей восприимчивостью к различным предложениям и решениям, выдвигаемым донорами.

Вторые же более требовательны, они ориентируются на цели национальных стратегий и, соответственно, во многих случаях критично относятся к предложениям, исходящим от организаций, занимающихся оказанием международной помощи, и экспертов.

#### Подготовительный этап международных проектов в области землеустройства

5. Успех проекта зависит от его надлежащей подготовки. Если страна уже занимается разработкой и осуществлением программ в области землеустройства, то согласование нового предлагаемого проекта с организацией-донором требует меньших усилий и становится более предсказуемым и легким в практическом плане. Для стран с переходной экономикой одной из основных проблем в отношениях с организациями-донорами является сложная система управления проектом и проверки его осуществления в самих учреждениях-донорах. Темпы подготовки и принятия решения об осуществлении проекта в определенной степени зависят от руководителя проекта, который обычно является должностным лицом учреждения-донора, и от его/ее группы. В большинстве случаев страна-получатель и ее учреждения не могут оказывать влияния на рабочие процедуры донора, которые могут быть весьма бюрократичными и затяжными, занимая порой два-три года. За это время первоначальные условия, на которых было построено проектное предложение, могут измениться.

6. Подготовительный этап проекта включает привлечение как местных, так и международных экспертов с конкретными задачами и обязанностями. Роль, подготовленность и эффективность местных экспертов в области землеустройства зависят от условий каждой конкретной страны. На международных консультантов ложится сложная задача, поскольку им нужно привыкнуть к местным условиям и ознакомиться с системой и историей учетных документов, законодательства и соответствующих институтов. Они должны изучить массу документации и наладить контакт с сотрудниками в стране-получателе. Большим преимуществом для международных экспертов является знание национального языка и традиций. В ходе технических переговоров часто недооцениваются профессиональные знания и опыт местных экспертов. Иногда международные эксперты обладают меньшим опытом по сравнению с местными специалистами, однако сохраняют главенствующее положение, решая существенные вопросы национального значения и обладая прерогативой принятия окончательных решений.

7. Из-за нехватки высококвалифицированных экспертов в некоторых областях порой привлекаются эксперты, прекратившие активную деятельность, а также эксперты с недостаточным или устаревшим опытом. Хотя такой экспертный потенциал и задействуется в основном на короткий срок, на более позднем этапе он может оказаться неадекватным, и его использование может привести к техническим ошибкам. Плохая рекомендация может вызвать непродуктивную реакцию страны-получателя. Поэтому необходимо ограничить возможности найма неопытных лиц в сфере проектов международной помощи, особенно на высокие посты. Могут также возникнуть проблемы с изысканием средств для оплаты такого типа работы местных и международных экспертов и с мотивацией местного персонала. Пока не достигнута всеобъемлющая договоренность в отношении предложения,

нужно отыскать иные источники финансирования для продолжения усилий в направлении, определенном международной консультативной службой. Иногда местные эксперты рекомендуют не следовать подходу, предложенному международными экспертами. В таких случаях задача принятия решения серьезно осложняется, причем не только в связи с его возможными техническими последствиями, но и с учетом его политического резонанса.

8. Важную роль в ходе подготовки проектного предложения, а также на этапе его реализации играют конструктивное сотрудничество и взаимное доверие. Все местные партнеры, участвующие в проекте, принадлежат, как правило, к различным организациям, имеют различную квалификацию и должны установить надлежащие отношения для совместной работы и соответствующую атмосферу для эффективного сотрудничества. Тип отношений и дух сотрудничества, сформировавшиеся на подготовительном этапе проекта, имеют важное значение и для периода его осуществления. Немаловажное значение имеют также отношения и степень доверия в группе экспертов стороны-донора. Эта группа экспертов должна руководствоваться той же целью, что и эксперты страны-получателя, т.е. целью подготовки оптимального проектного предложения, а не преследовать свои собственные интересы и не давать рекомендации, основанные на опыте работы в других районах мира, которые могут не подходить для европейских условий.

9. При подготовке проектного предложения важно определить наиболее подходящие пути его дальнейшей разработки и реализации с учетом конкретных условий, преобладающих в стране-получателе. Было бы нецелесообразно автоматически переносить решения, использованные в одной стране, на другую страну. Вместе с тем весьма желательно изучать и учитывать существующую эффективную практику и опыт, а также проблемы, возникавшие в контексте аналогичных проектов в других странах.

10. Все проекты, финансируемые иностранными учреждениями, имеют вводную часть, куда входят требования относительно подготовки новых законов и поправок к существующим законодательным актам. Подготовка этой вводной части, касающейся законодательства, является довольно четкой задачей, поскольку каждая страна должна иметь конкретную законодательную основу. С этим согласны и доноры, и получатели. Однако на этапе осуществления возникают серьезные проблемы.

11. В большинстве проектных предложений особое внимание уделяется, в частности, обучению и профессиональной подготовке местного персонала. Однако в реальности этот компонент обычно прорабатывается в общем плане, и аспекты качества, а также подготовка, ориентированная на решение практических задач, не являются приоритетными направлениями. Подготовка необходима и весьма желательна, однако больше внимания следует уделять техническим, управленческим и смежным задачам, связанным с конкретными аспектами проекта. При разработке таких программ подготовки не должно возникать никаких существенных трудностей.

12. В ходе подготовки нового предложения необходимо также наладить каналы связи и обеспечить постоянный и взаимный обмен информацией и взаимодействие между всеми проектами, осуществляемыми в стране. Успех такого взаимодействия зависит, в частности, от рабочих условий, а также от распределения работы и обязанностей между местными и международными экспертами. Иностранная помощь будет наиболее продуктивной, если местные организации и эксперты будут уверены в объективности и профессионализме иностранных экспертов.

13. В большинстве стран местным специалистам известны элементы, имеющие ключевое значение при подготовке проекта: поэтапный подход; связь между точностью, качеством и стоимостью сбора и обработки данных; управление данными; решение ряда проблем за счет закупки высококачественных компьютерных средств, программного обеспечения или другой информационной технологии; сбор данных для узкого круга пользователей; организационные и информационные аспекты; а также кадры. Страны, не способные выявить эти ключевые элементы, должны задействовать высококачественный специализированный потенциал международных экспертов, которые в сотрудничестве с местными экспертами могли бы проработать подготовительный этап проекта.

14. В большинстве случаев закупка компьютерных средств и программного обеспечения осуществляется в рамках международных инвестиционных проектов (кредиты), а не программ донорской помощи (субсидии). Однако было бы, пожалуй, желательно, чтобы каждая субсидия по линии оказания помощи включала средства на закупку компьютерного оборудования, программных средств и современной технологии.

#### Этап осуществления

15. Некоторые замечания в отношении этапа подготовки проектов применяются также к этапу осуществления; в их повторении нет никакой необходимости. Вместе с тем этап осуществления имеет свои собственные проблемы. В самом начале практического осуществления проекта в области землеустройства возникает необходимость в документе по организации проекта (организация работы всех участников с указанием согласованных сроков, уточнением технических аспектов и четким распределением обязанностей), а также в компьютерной системе для осуществления контроля в практических, административных и финансовых аспектах проекта. Очень важное значение для осуществления проекта имеет надлежащая организация работы и наличие высокой степени доверия и терпимости. В случае крупных проектов требуется наличие координационного бюро, которое должно функционировать на всем протяжении процесса осуществления. Это бюро должно оказывать базовую помощь всем учреждениям, работающим над проектом. Участие местных экспертов является желательным в силу того, что тщательно подготовленная первоначальная документация служит надежной основой для обеспечения своевременного и целенаправленного осуществления.

16. Во многих случаях первоначальное планирование работ начинается лишь после утверждения бюджета проекта. Это сдерживает процесс осуществления. Задержку вызывает недостаточно тщательная проработка вопроса о финансировании подготовительного

этапа. Имеются случаи, когда расходы подготовительного этапа проекта покрываются получателем помощи, но они почти никогда не покрываются иностранными донорами. Важно также, чтобы эти первоначальные работы выполнялись персоналом, который позднее будет заниматься осуществлением проекта.

17. Помимо надлежащей координации и ориентации проектной работы, важную роль на всех этапах проекта имеют выбор и качество услуг участвующих организаций и отдельных лиц. Условия контракта не всегда позволяют заменить тех, кто не соответствует требуемым рабочим стандартам. Это может повлиять на осуществление. Учреждения-доноры должны принимать во внимание рекомендации должностных лиц, ответственных за проект. Это способствовало бы его своевременному и более эффективному осуществлению. Если назначенные консультанты не могут выполнить вверенные задачи в соответствии с требуемыми профессиональными стандартами, сотрудничество с ними можно продолжить, изменив запланированную работу таким образом, чтобы можно было получить намеченные результаты.

18. Страны, получающие финансовую помощь от Европейского союза (PHARE), обязаны выполнять его требование относительно закупки оборудования у членов ЕС. Это требование вполне понятно с точки зрения экономических интересов ЕС. Однако в ряде случаев выполнение этого требования наталкивается на проблему обеспечения совместимости между новым оборудованием и существующими в стране компьютерными средствами и программным обеспечением. Кроме того, эти капиталовложения выходят за рамки запланированной цели проектов. Вместе с тем следует отметить, что в сравнении с эффективными закупками число таких случаев ничтожно мало.

19. Существуют и такие исключительные случаи, когда доноры предоставляют помощь учреждению, не имеющему компетенции в вопросах, касающихся земельного кадастра, земельного регистра или связанной с этим документации. Это происходит в результате получения неверной информации на начальном этапе сотрудничества и отсутствия четкого распределения обязанностей между организациями и учреждениями в стране-получателе. В таких случаях возможно дублирование работы или невыполнение проекта.

#### Выводы

20. Для начала скоординированной межучрежденческой деятельности и изыскания необходимых средств для ее осуществления необходимы минимальное сотрудничество и готовность всех соответствующих учреждений к созданию совместной многоцелевой системы землеустройства. Существует целый ряд различных путей достижения компромисса и создания координационного механизма. Опыт показывает, что наилучшие результаты достигаются в том случае, если существует единственный правительственный координатор (межучрежденческий рабочий орган, назначенный правительством и наделенный функциями обеспечения межучрежденческой и международной координации).

21. Рекомендуется также, чтобы все местные организации и учреждения, ведающие вопросами землеустройства, установили взаимный контакт, разработали согласованные программы работы (предпочтительно – национальную программу) и имели общую стратегию изыскания средств в отношениях с различными источниками финансирования в своей стране и за рубежом в интересах рационализации работы и получения лучших результатов. Международная помощь должна согласоваться с национальной программой.

22. В последнее время доноры стали требовать от стран-получателей обеспечения того, чтобы различные проекты были связаны между собой вне зависимости от источников их финансирования (бюджет, субсидия, кредит) в целях снижения степени риска и достижения оптимальных результатов. Усилия требуются от обеих сторон. Только так можно будет добиться наиболее рационального осуществления совместной работы.

23. Возможно, было бы целесообразно, чтобы независимый орган провел обзор опыта среди организаций-доноров и кредиторов в регионе ЕЭК ООН и на основе этого обзора сформулировал предложение о внесении изменений в существующую практику. Подходящим органом для проведения такой работы могла бы быть ЕЭК ООН.

24. Объем средств, выделяемых Европейским союзом на проекты землеустройства общего характера, сокращается в пользу финансирования конкретных секторов и проектов, имеющих предметную ориентацию. В странах переходного этапа, имеющих более сильную экономику, землеустроительные органы располагают более широким выбором финансовых средств и источников, поэтому они должны иметь возможность запрашивать у кредитных учреждений особо благоприятные условия или другие льготы.

25. Наиболее ощутимые результаты от рационализации системы землеустройства в большом числе стран будут получены в ближайшие пять-десять лет, как только будут завершены текущие проекты. В последующие годы страны с переходной экономикой будут испытывать меньшую потребность в поддержке для общих целей в области землеустройства. На смену ей придут новые потребности в конкретных областях, предполагающие более конкретный ответ со стороны учреждений, занимающихся оказанием помощи. Необходимо быть готовыми к этим переменам. И получатели, и доноры обладают немалым опытом. Они должны продолжать сотрудничество и приближать услуги по оказанию поддержки в развитии систем землеустройства к конечным пользователям и их потребностям в интересах получения оптимальных результатов.

-----