

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Национальные обзоры жилищного сектора



Грузия



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЗОРЫ
ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

ГРУЗИЯ



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2007 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Такое обозначение указывает на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Употребляемые обозначения и порядок изложения материала в настоящем издании не означают выражение со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации границ.

ЕСЕ/НВР/143

Издание защищено авторским правом ©
Авторское право Организации Объединенных Наций, 2007 год
Все права зарезервированы
Отпечатано в Организации Объединенных Наций, Женева, Швейцария

Информационная служба ЕЭК ООН
Дворец Наций
СН-1211 Женева 10
Швейцария

Телефон: +41 (0) 22 917 44 44
Факс: +41 (0) 22 917 05 05
Электронная почта: info.ece@unece.org
Вебсайт: <http://www.unece.org>

ПРЕДИСЛОВИЕ

Национальные обзоры жилищного сектора готовятся в целях оказания содействия правительствам стран с переходной экономикой в повышении эффективности их жилищного сектора и содействия устойчивому развитию. В них рассматриваются тенденции и изменения в политике, проводится общая оценка политической, экономической и социальной базы этого сектора, находящегося в процессе реформ. Эта работа была начата в начале 1990-х годов по инициативе Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) в ответ на просьбы входящих в ее состав государств-членов.

Исследования проводятся международными группами экспертов в сотрудничестве с государственными органами, другими международными организациями, неправительственными организациями, местными органами власти и частным сектором. На основе процесса широких консультаций эксперты проводят всесторонний обзор жилищного сектора и вносят рекомендации в целях оказания помощи директивным органам в разработке стратегий и программ.

Настоящий обзор жилищного сектора Грузии, подготовленный по просьбе министерства экономического развития, является одиннадцатым из серии обзоров, опубликованных Комитетом по жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК ООН. В программе подготовки национальных обзоров основное внимание по-прежнему уделяется проведению углубленного анализа и подготовке программных рекомендаций, а также выдвигению на первый план конкретных проблем жилищного сектора, которые имеют особое значение для рассматриваемых стран. В случае Грузии к их числу относятся вопросы реконструкции и технического обслуживания существующего жилищного фонда и управления им, а также вопросы экономической доступности жилья для уязвимых групп населения. В настоящем национальном обзоре предлагается целый ряд программных рекомендаций. Их своевременное эффективное осуществление рассматривается в качестве решающего фактора для решения проблем в сфере жилищного хозяйства и градостроительного планирования, с которыми Грузия сталкивается в настоящее время.

Хотел бы выразить признательность международным и местным экспертам, внесшим свой вклад в подготовку национального обзора, а также учреждениям, выделившим средства на его проведение. Надеюсь, что этот национальный обзор будет полезен всем, кто проявляет интерес к жилищному сектору Грузии: директивным органам и законодателям, должностным лицам правительства, научным работникам, НПО и другим заинтересованным сторонам в этой стране, а также международным организациям, включая организации кредиторов и доноров, учреждениям, занимающимся оказанием технической помощи, или инвесторам из частного сектора.

Марек Белька
Исполнительный секретарь
Европейская экономическая комиссия

ВВЕДЕНИЕ

Просьба о подготовке национального обзора жилищного сектора Грузии поступила от министерства экономического развития, и работа над его подготовкой началась с проведенной секретариатом в апреле 2006 года подготовительной поездки. Исследовательская поездка международной группы экспертов была проведена в мае-июне 2006 года. Расходы по проекту были покрыты из внебюджетных средств, выделенных правительствами Нидерландов, Словении и Чешской Республики. Успешное завершение проекта оказалось бы невозможным без такой щедрой поддержки.

Предыдущие исследования из этой серии были посвящены: Болгарии (ЕСЕ/НВР/101, опубликовано в 1996 году); Польше (ЕСЕ/НВР/107, 1998 год); Словакии (ЕСЕ/НВР/111, 1999 год); Литве (ЕСЕ/НВР/117, 2000 год); Румынии (ЕСЕ/НВР/124, 2001 год); Молдове (ЕСЕ/НВР/125, 2002 год); Албании (ЕСЕ/НВР/130, 2003 год); Армении (ЕСЕ/НВР/132, 2004 год); Российской Федерации (ЕСЕ/НВР/131, 2004 год); и Сербии и Черногории (ЕСЕ/НВР/139, 2006 год). К исследованиям, проведенным ранее ЕЭК ООН в Грузии, относятся Обзор управления земельными ресурсами (ЕСЕ/НВР/WR.7/2001/9, 2001 год) и Оценка результативности экологической деятельности (ЕСЕ/СЕР/117, 2003 год). Для Грузии и других стран с переходной экономикой столь же интересными могут оказаться три других публикации ЕЭК ООН, относящиеся к жилищному сектору: а) Руководящие принципы по жилищным кондоминиумам для стран с переходной экономикой (ЕСЕ/НВР/123, 2003 год); б) Руководящие принципы, касающиеся систем финансирования для стран с переходной экономикой (ЕСЕ/НВР/138, 2005 год); и с) Руководящие принципы по социальному жилью (ЕСЕ/НВР/137, 2006 год). С настоящим национальным обзором, а также с другими упомянутыми выше публикациями можно ознакомиться на вебсайте Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию (<http://www.unece.org/hlm/welcome.html>).

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Г-жа Кристина фон Швайнихен (ЕЭК ООН)	Руководитель группы
Г-н Микаэль Кунц (ЕЭК ООН)	Координатор проекта, жилищная политика, механизмы финансирования
Г-жа Сесилия Батак (ЕЭК ООН)	Социально-экономические условия
Г-жа Агнешка Хада (ЕЭК ООН)	Институциональные механизмы
Г-н Рооде Лиис (Эстония)	Современное положение в жилищном секторе, новое строительство, градостроительное планирование и коммунальное хозяйство
Г-н Пер Ахрен (Швеция)	Экономически доступное жилье для уязвимых домохозяйств
Г-н Людовик Скайнер (Соединенное Королевство)	Правовые основы, согласование проекта обзора

Международные эксперты внесли свой вклад по указанным выше областям. Хотя каждый из них главным образом занимался подготовкой проекта одной конкретной главы, отдельные части их материалов были распределены по различным главам с целью обеспечения большей последовательности и ясности изложения. С учетом необходимости проект главы, посвященный правовым основам, был включен в полном объеме. Окончательная публикация рассматривается в качестве результата совместной работы группы.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Г-н Генрих Мурадиани	Заместитель министра экономического развития Грузии, национальный координатор
Г-жа Натия Джохадзе	Заместитель директора Национального научного фонда Грузии, местный координатор
Г-н Автандил Ломиашвили	Начальник отдела жилищной политики и коммунального хозяйства, министерство экономического развития
Г-жа Ирина Сабашвили	Начальник отдела выдачи разрешений, министерство культуры, охраны памятников и спорта
Г-н Владимир Вардосанидзе	Профессор факультета градостроительного планирования, Грузинский технический университет
Г-н Давид Цулая	Эксперт по правовым вопросам

Информация собрана по состоянию на декабрь 2006 года
Обменный курс: 1 долл. США = 1,72 грузинского лари
(средневзвешенный курс за декабрь 2006 года)

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
ПРЕДИСЛОВИЕ	iii
ВВЕДЕНИЕ	v
Перечень таблиц и диаграмм	ix
Перечень сокращений	xi
РЕЗЮМЕ	1
Глава I. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И ОСНОВЫ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ	7
А. Информация общего характера	7
В. Социально-экономические условия	7
С. Население и миграция	10
D. Приватизация и жилищные программы	11
Е. Изменения в жилищной политике	14
Глава II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА	17
А. Учреждения государственного сектора	17
В. Частный сектор и гражданское общество	24
Глава III. СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ В ЖИЛИЩНОМ СЕКТОРЕ, НОВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО, ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	27
А. Существующий жилищный фонд	27
В. Техническое обслуживание жилья и управление им	27
С. Новое строительство	30
D. Градостроительное планирование	34
Е. Сектор коммунального хозяйства	37
Глава IV. ЭКОНОМИЧЕСКИ ДОСТУПНОЕ ЖИЛЬЕ ДЛЯ УЯЗВИМЫХ ДОМОХОЗЯЙСТВ	43
А. Роль социального жилья	43
В. Инициативы правительства по преодолению бедности и оказанию социальной помощи	44

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	Стр.
С. Оценка потребностей в экономически доступном жилье	47
Д. Программы поддержки уязвимых домохозяйств	49
Глава V. МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ	53
А. Государственные и частные инвестиции	53
В. Ипотечное кредитование и банковский рынок	54
Глава VI. РЕКОМЕНДАЦИИ	61
Библиография	77

Перечень таблиц и диаграмм

		Стр.
<i>Диаграмма 1.1</i>	Карта Грузии	8
<i>Таблица 1.1</i>	ВВП по паритету цен и покупательной способности 2000 года, темпы роста	9
<i>Таблица 1.2</i>	Объем производства по секторам, в процентах к ВВП	11
<i>Диаграмма 1.2</i>	Население Грузии	11
<i>Таблица 1.3</i>	Демографические показатели, 1989-2004 годы	12
<i>Таблица 1.4</i>	Цели и обязательства жилищной политики	15
<i>Диаграмма 2.1</i>	Отделы департамента урбанизации и строительства (до декабря 2006 года)	17
<i>Диаграмма 2.2</i>	Карта административно-территориального деления Грузии	19
<i>Диаграмма 2.3</i>	Нормативные ценовые зоны, установленные для городских земель в Тбилиси	20
<i>Диаграмма 2.4</i>	Жилые дома в Тбилиси и Гори	22
<i>Диаграмма 3.1</i>	Структура проектов по обновлению жилого фонда, реализуемых Тбилисским корпусом	30
<i>Таблица 3.1</i>	Строительство нового жилья	31
<i>Таблица 3.2</i>	Обеспеченность жилых помещений водоснабжением, энергоснабжением и связью, в процентах (2004 год)	38
<i>Таблица 3.3</i>	Показатель среднемесячных расходов на одно домохозяйство в 2004 году	39
<i>Диаграмма 4.1</i>	Показатели бедности, 2003 год	48
<i>Таблица 5.1</i>	Количество и средняя площадь квартир, введенных в эксплуатацию государственным и частным секторами	54
<i>Таблица 5.2</i>	Ежемесячные платежи (в долл. США, вносимые в течение 10 лет)	56
<i>Диаграмма 5.1</i>	Доля кредитов по отношению к ВВП (в процентах), 2000-2005 годы	58

Перечень сокращений

ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНД	Валовой национальный доход
ВПЛ	Внутренние перемещенные лица
ГГЭ	Грузинская государственная электросистема
ГОТС	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Германское общество по техническому сотрудничеству)
ОРЭГ	"Оптовый рынок электроэнергии Грузии"
ЕСР	Единая система распределения
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
МВФ	Международный валютный фонд
МЭР	Министерство экономического развития
НБГ	Национальный банк Грузии
НПО	Неправительственная организация
НСБ	Норвежский совет по делам беженцев
ООН-ХАБИТАТ	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПЭРПБ	Программа экономического развития и преодоления бедности
СГООН	Страновая группа Организации Объединенных Наций
СНиП	Строительные нормы и правила
ТСЖ	Товарищество собственников жилья
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
ЦРДТ	Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
ЮСЭЙД	Агентство США по международному развитию

Социально-экономические условия и основы жилищной политики

Экономика Грузии сильно пострадала в результате распада Советского Союза, а последовавшие после обретения независимости в 1991 году вооруженные конфликты явились причиной дальнейшего ухудшения положения в стране. Ускорение экономического роста началось лишь после 2000 года. Более половины населения живет ниже официального уровня бедности. К 2002 году в результате миграции за пределы страны общая численность населения сократилась почти на одну пятую часть или до 4,4 млн. человек.

Приватизация жилищного фонда началась в 1992 году и к 2004 году было приватизировано почти 95% жилищного фонда. Однако практически бесплатная передача гражданам домов или квартир проводилась в отсутствие общей концепции градостроительного планирования и без определения обязанностей собственников жилья, проживающих, главным образом, в многоквартирных жилых домах. Несмотря на ряд попыток, связанных с определением основ жилищной политики, к настоящему времени оглашен лишь ограниченный круг общих обязательств перед международным сообществом.

Институциональная структура

Ответственным за жилищное хозяйство и градостроительное планирование на национальном уровне является департамент урбанизации и строительства министерства экономического развития (МЭР). В настоящее время проводится перестройка системы местного управления, целью которой является укрепление органов самоуправления. Соответствующим Органическим законом о местном самоуправлении (2005 год) предусматривается формирования более жизнеспособных структур и бюджетов. Принципиально важно, чтобы наделение полномочиями местных органов самоуправления сопровождалось предоставлением необходимых финансовых и людских ресурсов. Передача прав собственности на землю местным органам власти является шагом вперед на пути к совершенствованию градостроительного планирования.

Существующий жилищный фонд

В отношении большей части существующего жилищного фонда требуется не только проведение ремонта, но и коренной реконструкции основных систем и конструкций зданий. В отношении его другой части, подверженной износу вследствие естественного обветшания, землетрясения 2002 года или непроведения технического обслуживания может рассматриваться вопрос даже о сносе. Не соответствующие нормам пристройки, возведенные силами отдельных жильцов (балконы, дополнительные комнаты, камины и т.д.) весьма негативно влияют на безопасность, эксплуатацию и внешний облик зданий.

Техническое обслуживание жилищного фонда и управление им

После проведения приватизации новые собственники жилья столкнулись с отсутствием опыта или ресурсов, необходимых для выполнения обязательств и обязанностей, связанных с техническим обслуживанием зданий и их оборудования, в первую очередь в многоквартирных жилых домах, и управлением ими. Это привело к тому, что управление и техническое обслуживание оказались в запущенном состоянии, а качество жилищного фонда еще более снизилось. Благодаря реализации ряда пилотных проектов и эффективных инициатив удалось добиться увеличения числа товариществ собственников жилья. Муниципалитет Тбилиси образовал подразделение, называемое Тбилиским корпусом, который выполняет функции органа по поддержанию связей между властями города и его населением, с целью оказания поддержки формированию товариществ собственников жилья и участия в реализации проектов по обновлению жилищного фонда.

Новое строительство

После распада Советского Союза деятельность строительного сектора практически прекратилась и не возобновлялась вплоть до 2003 года. Вместе с тем средние размеры большинства действующих строительных компаний являются слишком небольшими для проведения эффективной работы, а строительная отрасль страдает от отсутствия надлежащей законодательной базы, а также отсутствия принципов подготовки строительных норм и квалифицированной рабочей силы. На строительных площадках не применяется система мер безопасности. В настоящее время подготовлен проект строительного кодекса, который, как ожидается, вскоре будет принят.

Градостроительное планирование и охрана культурного наследия

После обретения Грузией независимости в ней не применяются принципы всеобъемлющего градостроительного планирования. Законодательство имеет несистемный и неполный характер. Не разработаны или не утверждены новые генеральные планы для большинства городов Грузии. Это явилось причиной непрекращающейся деградации городской среды и проведения незаконной строительной деятельности. Принят ряд мер по сохранению зданий, представляющих исторический интерес, например в связи с созданием Фонда защиты культурного наследия Грузии и учреждения в Тбилиси Фонда реабилитации и развития старого города, а также подготовкой перечня зданий, имеющих историческую ценность. Однако ряд исторических зданий требует обновления и неотложного ремонта.

Коммунальное хозяйство

Не налажено бесперебойного снабжения электроэнергией и газом, который стал основным энергоносителем, используемым для отопления. Отдельные звенья системы распределения находятся в неудовлетворительном техническом состоянии. Согласно сообщениям, собираемость платежей находится на низком уровне, за пределами Тбилиси измерительные приборы установлены менее, чем у половины потребителей. В то же время приватизация в секторе энергетики не позволила добиться существенных результатов. В результате потерь воды вследствие износа трубопроводов и чрезмерного использования воды в Тбилиси зафиксирован высокий показатель потребления воды на одно домохозяйство в сутки, составляющий 743 литра. Практически все установки Грузии по очистке сточной воды находятся в нерабочем состоянии.

Экономически доступное жилье для уязвимых домохозяйств

В настоящее время правительство фактически не рассматривает вопрос об обеспечении экономически доступным жильем уязвимых домохозяйств. Вместе с тем уделяется большое внимание предоставлению жилья внутренним перемещенным лицам (ВПЛ). К числу других категорий населения, которые не в состоянии самостоятельно удовлетворять свои потребности на рынке жилья, относятся экологические мигранты, престарелые, семьи с низким доходом или инвалиды. В 2006 году создана Государственная комиссия по разработке Национальной стратегии для ВПЛ, деятельностью которой руководят министерство по делам беженцев и расселению. В состав Комиссии входят представители различных министерств, неправительственных организаций (НПО) и международных организаций. Хотя Стратегия была утверждена, ею не охвачены жилищные вопросы, как это первоначально было запланировано. Вместе с тем предполагается, что в итоговом плане действий жилищные вопросы будут учтены, что может явиться исходным пунктом для формирования общей жилищной политики в интересах всех уязвимых групп населения.

Государственные и частные инвестиции в жилищный сектор

После распада Советского Союза государственные инвестиции в жилищный сектор на национальном, а также местном уровнях практически прекратились. В то же время частному сектору

не удалось в сжатые сроки взять на себя роль основного источника инвестиций. Это в первую очередь относится к местному уровню, на который возложены основные обязанности по осуществлению жилищной политики, поскольку на этом уровне финансовые и людские ресурсы весьма ограничены и их зачастую хватает лишь для выполнения основных административных функций. В рамках новой системы местного самоуправления местные органы власти приобретут право собственности на землю в пределах территорий, отнесенных к их ведению. Однако законом не предусматривается, что поступления от продажи земельных участков будут выделяться на цели жилищного сектора. В целом налоговые поступления как на национальном, так и на местном уровнях за последние годы существенно выросли.

Ипотечное кредитование и банковский рынок

В последние четыре года лишь начато формирование сектора ипотечного кредитования и в настоящее время ему удалось добиться высоких показателей роста. Ведущие банки предоставляют ипотечные ссуды по номинальной ставке процента, колеблющейся в пределах 13-20%. Начато предоставление ссуд с более длительными сроками погашения (10 лет и более). Однако доступные по стоимости ипотечные ссуды по-прежнему ограничены, поскольку реальные ставки процента являются относительно высокими, а для обращения в большинство банков для получения ипотечной ссуды необходимо, чтобы минимальная заработная плата составляла около 400 долл. США. Согласно представленной информации, среднее соотношение между займами и оцененной стоимостью находятся в разумных пределах от 60 до 80%. Ряд правовых ограничений, предусмотренных Гражданским кодексом, сдерживают дальнейшее развитие рынка ипотечного кредитования, в частности это касается ограничений в отношении обращения взыскания на заложенное имущество и выселения.

Начиная с 1997 года положение на банковском рынке улучшается. В 2005 году объем выданных ссуд вырос на 85%, а в период с 2000 по 2005 год более, чем в два раза выросло соотношение займов к ВВП. Однако возможности механизмов рефинансирования банков по-прежнему весьма ограничены, что сдерживает возможности долгосрочного кредитования.

Рекомендации

Исходя из приведенных выше выводов предлагается следующий перечень из 38 рекомендаций:

1. Следует повысить политическую приоритетность жилищного сектора.
2. Следует разработать национальную жилищную стратегию.
3. К реализации жилищных программ следует привлекать международных доноров и НПО.
4. Следует укрепить потенциал министерства, ответственного за жилищный сектор.
5. Под руководством МЭР следует активизировать сотрудничество между различными министерствами и заинтересованными сторонами в области развития городов, жилищного хозяйства и строительства.
6. Следует четко определить круг обязанностей местных органов власти в сфере жилищного хозяйства.
7. Обязанности местных органов власти в сфере жилищного хозяйства должны найти отражение в их организационной структуре.
8. Для работников местных органов следует запланировать проведение учитывающих их потребности курсов подготовки.
9. Приоритетное значение следует уделять строительству нового жилья, а не реконструкции и обновлению уже находящегося в эксплуатации жилищного фонда и управлению им.
10. Центральному правительству и местным органам власти следует собирать всеобъемлющую информацию о существующем жилищном фонде.
11. Следует начать подготовку законодательства в отношении будущего незаконных зданий и сооружений.
12. Следует разработать и схемы технического обслуживания жилья и приступить к их использованию.
13. Следует принять закон, касающийся товариществ и кондоминиумов собственников жилья.
14. Правительству следует оказывать поддержку дальнейшему учреждению товариществ собственников жилья.
15. Следует принять принципы подготовки национальных строительных норм.
16. Следует пересмотреть и утвердить проект строительного кодекса.
17. Следует повысить качество образования и подготовки специалистов строительного профиля.
18. Следует разрабатывать надлежащую документацию в области градостроительного планирования.
19. Следует подготовить всеобъемлющий земельный кодекс.

20. Необходимо повысить роль муниципалитетов в сфере градостроительного планирования.
21. Следует принять меры по недопущению строительства новых незаконных объектов.
22. Следует продолжать и наращивать усилия по сохранению исторических зданий и районов.
23. Центральному правительству следует подготовить стандарты на деятельности сектора коммунального хозяйства и определить цели для него.
24. Следует активизировать работу по установке индивидуальных измерительных приборов для каждого домохозяйства и сбору платежей.
25. Следует продолжать и расширять проводимую совместно с международными организациями деятельность по реализации проектов в области инфраструктуры коммунального хозяйства.
26. Следует определить инструменты жилищной политики, необходимые для предоставления экономически доступного жилья всем социально уязвимым домохозяйствам.
27. Следует начать проведение оценки потребностей в жилье.
28. Следует создать стимулы для частного сектора с целью увеличения им предложения дешевого жилья.
29. Муниципалитетам следует рассмотреть вопрос о том, в какой степени существующие жилые помещения могли бы использоваться для целей предоставления социального жилья.
30. Следует внедрить систему предоставляемых государством или местными органами власти грантов, ссуд, гарантий или паевых ссуд на проведение капитального ремонта.
31. Следует определить реалистичные нормы качества социального жилья.
32. Следует увеличить выделение финансовых средств на жилищные проекты на муниципальном уровне.
33. Следует подготовить законодательство, направленное на эффективное управление землями, находящимися в государственной собственности.
34. Следует принять законодательство о проведении масштабной оценки земель/недвижимости.
35. Следует поощрять инвестиции в жилищный сектор.
36. С учетом потребностей жилищного сектора следует изучить возможности налаживания партнерств между государственным и частным секторами.
37. Необходимо внести поправки в законодательство об ипотечном кредитовании в соответствии с предложениями, включенными в главу V.
38. Следует оказывать поддержку развитию функционирующему на рыночных принципах банковскому сектору.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И ОСНОВЫ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

А. Информация общего характера

Географическое положение

Грузия занимает стратегическое положение на линии разделения Европы и Азии, которая также известна в качестве "шелкового пути". Ее территория является частью Кавказского региона и граничит с Черным морем на западе, Турцией и Арменией на юге, Азербайджаном на востоке и Российской Федерацией на севере. Грузия занимает территорию, составляющую около 69 700 км², имеет сухопутные границы протяженностью 1 461 км и прибрежную полосу длиной 310 км.

Территория Грузии в основном имеет горный рельеф, образуемый горами Большого Кавказа на севере и горами Малого Кавказа на юге. Две крупнейшие реки, Мтквари (Кура) и Риони, текут в противоположных направлениях: Мтквари протекает главным образом в восточном направлении и впадает в Каспийское море, в то время как Риони впадает в Черное море на западе.

Политическая система

Государственная независимость была провозглашена 9 апреля 1991 года. Главным правовым актом страны является Конституция, принятая 24 августа 1995 года, в которую впоследствии были внесены поправки, содержащиеся в Конституционном законе Грузии, принятом после "Революции роз".

В состав парламента входит 235 депутатов, 150 из которых избираются в соответствии с пропорциональной системой, а 85 - по мажоритарной системе (один депутат избирается от одной территориальной единицы) на четырехлетний срок. В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию в 2005 году (статья 49), численность членов парламента с 2008 года будет сокращена до 150 человек. Парламент наделен законодательной властью и полномочиями по осуществлению общего контроля за правительством, а также по определению внутренней и внешней политики. Исполнительной властью наделен Президент, который избирается на пятилетний срок, а также премьер-министр и правительство. Президент является Главой государства, а парламента - высшим представительным органом страны.

В состав Грузии входят девять краев, а также две автономные республики: Аджария, расположенная на юго-западе Грузии, и Абхазия, расположенная в северо-западной части страны. Обе автономные республики включают в себя участки черноморского побережья. Район конфликта, известный в качестве Южной Осетии, также входит в состав Грузии и расположен в северной и центральной части страны.

В. Социально-экономические условия

Общий характер экономического развития

Начиная с 1995 года средние темпы роста экономики Грузии составляют 6,25%. Это объясняется главным образом введением денежной единицы, грузинского лари, которая пришла на смену, имевшей временное хождение денежной единице - купону. В 1998 году, т.е. в тот же год, когда вспыхнул крупный конфликт в Абхазии, произошло резкое сокращение экономического роста и темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) составили лишь 3,1% по сравнению с 10,5% за

предыдущий год. Валовой национальный доход (ВНП) Грузии на душу населения составляет 736 долл. США¹.

Распад бывшего Советского Союза в начале 1990-х годов привел к тяжелым последствиям для экономики Грузии. Ее экономическое положение еще более ухудшилось вследствие вооруженных конфликтов и гражданских беспорядков, последовавших за обретением ею независимости в 1991 году.

Разрушение сложившихся торговых связей в стране, ухудшение состояния инфраструктуры, массовая безработица, высокая инфляция и энергетические кризисы являются лишь некоторыми примерами пережитых страной экономических трудностей. В этих условиях правительство Грузии признало необходимость проведения структурных реформ, направленных на облегчение экономических условий, что в свою очередь могло бы улучшить жизнь населения страны. С помощью международных организаций был проведен ряд реформ, позволивших добиться стабилизации экономики и позитивных результатов для нее.

Диаграмма 1.1. Карта Грузии



Линии границ и названия, приводимые на данной карте, не означают выражения их официальной поддержки или принятия со стороны Организации Объединенных Наций.

И даже в этих обстоятельствах экономический подъем в Грузии отстает от таких стран бывшего Советского Союза, как Азербайджан и Армения (см. таблицу 1.1); однако структура экономики этих стран не является сопоставимой в полной мере.

¹ World Bank. Country Brief 2006.

После 2000 года экономический рост вновь начал ускоряться, и его темпы в 2003 году, впервые за пять лет, достигли двузначной цифры.

Сельское хозяйство является важным сектором экономики и вносит наиболее крупный вклад в ВВП Грузии. Однако начиная с 1998 года динамика выпуска продукции этим сектором имеет устойчивую понижающую направленность. Доля объема выпуска промышленной продукции остается без изменений с 1997 года.

Доходы, бедность и занятость

Согласно данным за 2003 год, более половины населения Грузии живет ниже официального прожиточного минимума, составляющего 131 лари, а доходы почти половине населения составляют менее 50 лари. Показатели бедности в городских районах превышают показатели сельских районов. В 2003 году доля проживающих в сельских районах домохозяйств с доходами ниже официального прожиточного минимума увеличилась с 49% до 56%. На доход домохозяйств, поступающий от трудовой деятельности по контрактам, приходится лишь около одной пятой части от общего размера дохода. Процентная доля дохода, поступающего от продажи имущества или использования накоплений, увеличилась с 1998 года, заняв второе место в качестве наиболее важного источника дохода, который ранее занимал доход от самостоятельной занятости. В период 1997-2002 годов, а также после 2003 года происходил рост минимальной и реальной среднемесячной заработной платы, в первую очередь в государственном секторе, хотя в номинальном выражении ее средние значения оставались весьма низкими.

Средняя ежемесячная заработная плата в 2002 году по-прежнему находилась ниже официального прожиточного минимума, составлявшего 125 лари. Основной причиной бедности в Грузии является безработица, которая по-прежнему представляет собой крупную проблему для страны. В 2005 году общий показатель безработицы составлял 13,8%.

Таблица 1.1. ВВП по паритету цен и покупательной способности 2000 года, темпы роста

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Грузия	2,6	11,2	10,5	3,1	2,9	1,8	4,8	5,5	11,1	6,3	9
Армения	6,9	5,9	3,3	7,3	3,3	5,9	9,6	15,1	14,0	10,1	13,9
Азербайджан	-11,8	1,3	5,8	10,0	7,4	11,1	9,9	10,6	11,2	10,2	26,4

Источник: Статистическая база данных ЕЭК ООН.

Показатель безработицы среди мужчин (14,8%) был выше, чем у женщин (12,6%). Однако в этих цифрах может содержаться недооценка фактического положения с безработицей, поскольку данные за 2005 год показывают, что около 66% занятых в Грузии приходилось на категорию самостоятельно занятых, а около 37% из их числа работали в сельскохозяйственном секторе. На сельскохозяйственный сектор приходится более половины от общего показателя занятости Грузии (54,3%).

С. Население и миграция

Общая численность населения

Согласно результатам двух последних переписей населения, численность населения Грузии сократилась на 19 процентных пунктов с 5,4 млн. в 1989 году до 4,4 млн. в 2002 году. Несколько менее половины населения проживает в сельских районах. Около 52% населения проживает в городских районах, в том числе 47% в столице и крупнейшем городе Грузии - Тбилиси (диаграмма 1.2). Таким образом, на население Тбилиси приходится около одной четверти от общей численности населения страны. Согласно оценкам, в 2005 году численность населения Грузии составляла 4,3 млн. человек.

Данные переписи населения 2002 года отражают следующий состав населения по этническому происхождению: 83,3% - грузины, 6,5% - азербайджанцы, 5,7% - армяне, 1,5% - русские, 0,9% - осетины, 0,5% - курды, 0,3% - греки, 0,2% - украинцы, 0,1 - абхазцы, и 0,1% - евреи.

Демографические тенденции

После 1989 года в Грузии существенно сократились темпы роста населения. Рост миграции за пределы страны в результате распада бывшего Советского Союза, последствия которой усугубляются непрерывным сокращением естественного прироста населения, привел к крупным последствиям, выразившимся как в резком падении общей численности населения, так и темпов его роста.

Сокращение более заметно в городских, чем в сельских районах, поскольку большая часть эмигрантов приходится на города. В структуре населения Грузии доля лиц моложе 15 лет имеет понижающую тенденцию в связи с ее сокращением на одну треть в период с 1970 года по 2002 год с 31% до 21%. Вместе с тем доля лиц старше 65 лет за тот же период увеличилась.

Миграция

Гражданская война и вооруженные конфликты в связи с требованиями Южной Осетии и Абхазии о предоставлении независимости, которые стали выдвигаться вслед за обретением Грузией независимости в 1991 году, явились причиной потери тысяч жизней и перемещения населения в больших количествах. По оценкам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) численность внутренних перемещенных лиц (ВПЛ) в конце 2005 года составляла около 234 000 человек².

С 1970 года данные о чистой миграции в Грузии имели отрицательные величины, но до 1990 года не происходило снижения общей численности населения, поскольку естественный прирост населения существенно превышал показатели эмиграции. Однако с 1990 года наблюдается сокращение численности населения Грузии, поскольку иммиграция и естественный прирост более не могут компенсировать показатели эмиграции (таблица 1.3).

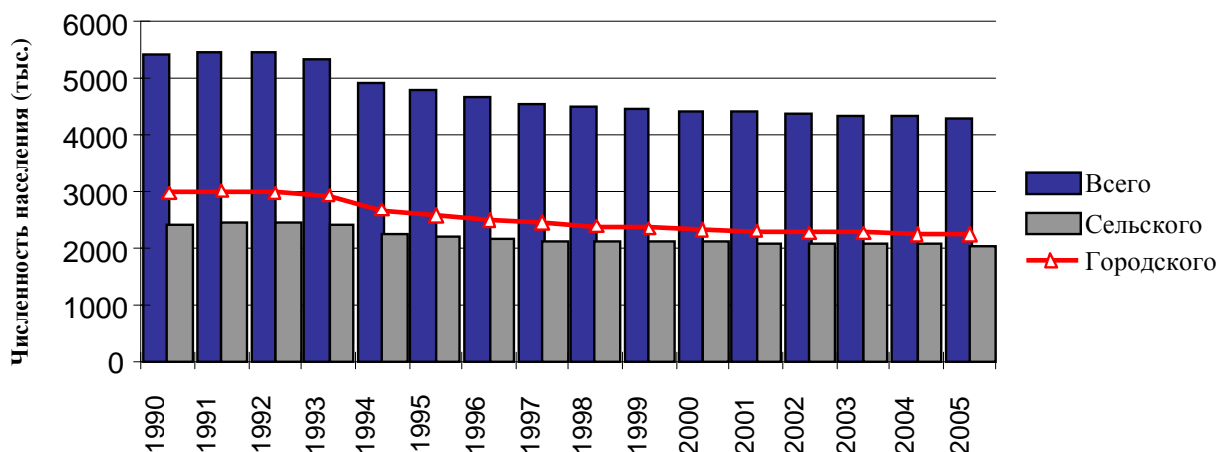
Помимо насильственной миграции к основным факторам, обуславливающим высокую численность населения, выезжающего из Грузии, относятся неблагоприятные социально-экономические и политические условия в стране, не прекращающаяся безработица и получение образования за рубежом.

² United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Global Refugee Trends. 2006.

Таблица 1.2. Объем производства по секторам, в процентах к ВВП

	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ВВП в млн. лари	3 694	4 555	5 022	5 669	6 043	6 674	7 456	8 564	9 970
Объем производства сельскохозяйственной продукции, в млн. лари	1 851	1 880	1 899	2 070	1 816	2 063	2 161	2 484	2 388
в процентах к ВВП	50,1	41,3	37,8	36,5	30,1	30,9	29,0	29,0	24,0
Объем производства промышленной продукции, в млн. лари	524	815	806	989	1 132	1 155	1 308	1 550	1 754
в процентах к ВВП	14,2	17,9	16,0	17,4	18,7	17,3	17,5	18,1	17,6

Источник: Министерство экономического развития Грузии (МЭР). Департамент статистики. Основные социально-экономические показатели Грузии.

Диаграмма 1.2. Население Грузии

Примечание: В данные о численности населения в период 1994-2005 годов не включена численность населения Абхазии и региона Цхинвали (Южной Осетии).

Источник: МЭР Грузии. Департамент статистики.

Д. Приватизация и жилищные программы

Одним из компонентов процесса структурной перестройки, проходящей в настоящее время в Грузии, является приватизация. Она началась в 1992 году и затронула малые и средние предприятия. Проводимая в настоящее время государством приватизация нацелена на крупные предприятия. Доходы, поступившие от приватизации в 2004 году 267 объектов, составили около 72,7 млн. лари³.

Процесс приватизации жилищного фонда за последние два с половиной десятилетия проходил без определения целей и в условиях отсутствия четкой законодательной базы. Сложилась такая ситуация, при которой в жизненно важных областях продолжает действовать принятое в прошлом законодательство, что обусловлено неспособностью новой политической системы к принятию новых

³ Министерство экономического развития Грузии (МЭР). Департамент статистики.

всеобъемлющих законов. В Конституции Грузии 1995 года предусматривается, что законодательные акты, унаследованные от советского периода и не противоречащие Конституции, и которые еще не были упразднены или изменены, остаются в силе. Вместе с тем статья 106.2 возлагает на Президента и парламент обязанность по определению в течение двухлетнего периода соответствия старых нормативных актов Конституции. Эта работа еще не проведена. В связи с этим приказом министра урбанизации и строительства Грузии от 5 февраля 2006 года о "Продлении срока действия Строительных норм и правил и других нормативных актов" фактически предусматривается, что нормативные акты, доставшиеся от советского периода, будут упразднены лишь после принятия новых соответствующих нормативных документов.

Многие из отозванных законодательных актов не были заменены. В 1997 году был упразднен Жилищный кодекс Грузинской Советской Социалистической Республики. В том же году был подготовлен проект *Закона о принципах государственной жилищной политики*, который однако не был принят. Многие из принятых нормативных документов имеют лишь декларативный характер. Кроме того, и это, возможно, имеет даже большее значение, учреждения и процедуры, которые существовали ранее, были упразднены без какой-либо замены.

Таблица 1.3. Демографические показатели, 1989-2004 годы

	Постоянное население на 1 января (тыс.)	Среднегодовой показатель прироста населения	Естественный прирост (тыс.)	Чистая миграция (тыс.)	Общее увеличение (тыс.)
1989	5 401	0,79 ¹	41,0	-18	24
2000 ³	4 435	-1,78 ²	1,4	-35	-34
2001 ³	4 401	-0,77	1,4	-31	-30
2002 ³	4 372	-0,66	0,0	-29	-29
2003 ³	4 343	-0,66	0,1	-29	-29
2004 ³	4 315	-0,64	0,8	-27	-26

¹ 1979-1989 годы.

² 1989-2000 годы.

³ За исключением территорий, не контролируемых центральным правительством Грузии.

Источник: Министерство экономического развития Грузии. Департамент статистики. Тенденции социального развития в Грузии.

Центральное правительство по существу передало всю полноту ответственности за жилищный сектор на уровень муниципалитетов, при этом не предоставив им финансовых ресурсов для сохранения даже жилищного фонда и инфраструктуры, которые уже находились в муниципальной собственности. После высокоцентрализованной, жестко организованной иерархической единой системы планирования и управления градостроительство оказалось в политическом вакууме. В заключение следует отметить, что результатом децентрализации и приватизации явилась передача прав собственности наряду с ответственностью, связанной с такими правами собственности, новым владельцем без одновременного оказания необходимой правовой и институциональной поддержки.

Приватизация жилищного фонда

Для проведения приватизации жилья в 1992 году не было подготовлено продуманного плана, и она прошла в условиях отсутствия общего видения проблем градостроительства или будущих перспектив жилищного фонда и жилищного сектора. Государство не смогло представить какой-либо информации о правах собственности и порядке управления жильем. Приватизация жилья

проводилась без приватизации земельных участков под жилыми строениями и земель, прилегающих к приватизируемым объектам недвижимости.

По состоянию на 2001 год, около 90% жилищного фонда Грузии оказалось приватизированным и около 450 000 семей проживало в многоквартирных приватизированных домах. Помимо *Гражданского кодекса* 1997 года, приватизация земли, жилья и предприятий регламентирована рядом законов, но ни в одном из них не содержится в полном объеме нормы, регулирующие права частной собственности на многоквартирные дома. Ограниченный характер правовых норм, регулирующих этот вид жилья, которые закреплены в *Гражданском кодексе*, не позволяет обеспечивать регламентирование в данном весьма важном и обширном сегменте жилищного фонда.

Принятым кабинетом министром *Постановлением № 107 О приватизации жилых помещений в Республике Грузия* от 1 февраля 1992 года права собственности на квартиры передаются занимающим их лицам. Бесплатная передача домов или квартир гражданам, которые занимали их, проводилась на муниципальном уровне, а сами граждане были должны лишь оплачивать пошлину. Однако в *Постановлении* не определен правовой статус земельных участков, находящихся под многоквартирными домами, или обязанности собственников жилья, проживающих в многоквартирных домах. *Постановлением* лишь предусматривается, что министерство урбанизации и строительства примет нормы по их техническому обслуживанию. Данная работа не была проведена и не было принято какого-либо закона о правах собственности на квартиры, которым бы определялись обязанности владельцев квартир по техническому обслуживанию своих квартир.

Приватизация земли

Возможно, наиболее фундаментальной проблемой, препятствующей развитию в сфере недвижимости в целом, является отсутствие рамочного закона, касающегося прав собственности на землю и ее использования, т.е. Земельного кодекса, которым бы четко определялись категории земель, их правовой статус, процедуры передачи собственности на землю, принципы землепользования и правовой статус документации в сфере использования земель. В долгосрочной перспективе отсутствие Земельного кодекса приведет к усугублению проблем в связи с созданием условий для рационального использования земель и содействия инвестированию через механизм земельных рынков.

В настоящее время земельное законодательство позволяет осуществлять регулирование, но без соблюдения единого подхода, лишь двух категорий земель: земель сельскохозяйственного назначения и земель несельскохозяйственного назначения, поскольку на сегодняшний день отсутствуют четкие правила реклассификации земель. Единственная процедура, предусмотренная законодательством в отношении реклассификации земель, содержится в *Законое о приватизации земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности*; соответствующее решение принимается муниципальным органом власти, которое затем должно утверждаться министерством.

Кроме того, практике землепользования препятствует отсутствие наделения местных органов власти правами собственности на землю. Ненаделение такими правами продолжается в течение длительного времени, несмотря на то, что в *Законое об объявлении частной собственностью земель несельскохозяйственного назначения (Закона об объявлении частной собственностью земель)* от 28 октября 1998 года предусматривается, что правительство обязано представить парламенту проект закона *О разграничении государственной, муниципальной и местной земельной собственности* в течение 2000 года.

Приватизация городских земель началась в 1998 году в соответствии с *Законом об объявлении частной собственностью земель*, при этом указанная категория земель включает в себя все виды земель, которые в соответствии с законом отнесены к "несельскохозяйственным землям". Городские

земли были переданы в частную собственность на основании решений муниципалитетов, при этом такие решения принимались в условиях отсутствия какой-либо конкуренции, прозрачности или информирования общественности. Передача в частную собственность производилась без надлежащего межевания земельных участков и без указания ссылок на генеральные планы городов или планы территориального зонирования.

Таким образом, приватизация городских земель не имела отношения к будущим видам использования приватизированных участков, а в договорах о приватизации не указаны договорные обязательства покупателя, касающиеся его финансового участия в создании инфраструктуры, необходимой для оказания поддержки будущей застройке приватизированных земель. Кроме того, различными законами регламентируется продажа земель, находящихся в государственной собственности, в зависимости от вида земельного участка, т.е. их продажу, осуществляемую МЭР, в случае, если на затрагиваемых землях имеются строения, и муниципальными органами власти в случае отсутствия таких строений.

В январе 1992 года в качестве одной из мер по борьбе с бедностью по инициативе правительства начато распределение сельскохозяйственных земель среди граждан. Отсутствие надлежащей нормативно-правовой базы в сфере распределения земель привело к возникновению прав собственности на небольшие (в среднем 0,9 га на домохозяйство) и фрагментированные земельные участки, что препятствует эффективному использованию земли⁴.

Согласно информации международного валютного фонда (МВФ)⁵, по состоянию на 2005 год 74,8% сельскохозяйственных земель и 2,5 млн. га лесов по-прежнему находились в собственности государства, несмотря на то, что законодательством поддерживается приватизация сельскохозяйственных земель.

Е. Изменения в жилищной политике

Было предпринято несколько попыток по созданию основ жилищной политики, но к настоящему времени оглашен лишь ограниченный круг общих обязательств правительства перед международным сообществом. Они приводятся в таблице 1.4. Вместе с тем постановка таких целей контрастируется с практически полным отсутствием государственной политики со времени обретения Грузией независимости от Советского Союза.

В 1996 году министерство урбанизации и строительства разработало Программу проведения анализа современного положения в жилищном секторе и подготовки мер по его стимулированию и совершенствованию. В этой программе учтены различные аспекты жилищной проблемы, включая законодательство, разработку государственных программ, проведение восстановления и модернизации жилья, а также оказание государственной помощи лицам с низкими доходами и находящимся в уязвимом положении, направленную на улучшение их жилищных условий. Эта программа не была профинансирована и, соответственно, не выполнена⁶.

В результате тесных консультаций с гражданским обществом, международными организациями, например с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и

⁴ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). Обзор управления земельными ресурсами, Грузия, 2001 год.

⁵ International Monetary Fund (IMF). Country Report No. 05/113. March 2005.

⁶ Jokhadze, N. Concept of social (government-sponsored) housing establishment and development in Georgia. 2004.

УВКБ ООН, а также странами-донорами, была разработана Программа экономического развития и преодоления бедности (ПЭРПБ). Обсуждение и утверждение ПЭРПБ прошло в июне 2003 года, и правительство Грузии обязалось обеспечить ее выполнение. ПЭРПБ представляет собой всеобъемлющий документ, рассчитанный на реализацию долгосрочной стратегии⁷.

В июне 2004 года министерство инфраструктуры и развития объявило о проведении тендера на разработку документа "Основы государственной жилищной политики". Министерство инфраструктуры и развития было создано в феврале 2004 года путем слияния двух бывших министерств - министерства урбанизации и строительства и министерства транспорта и коммуникаций. В июле 2004 года министерство инфраструктуры и развития было упразднено и его функции наряду с функциями министерства экономики были переданы новому министерству экономического развития. Министерством (отделом жилищной политики и городской инфраструктуры) разработаны общие условия жилищной политики, которые должны быть разработаны, изучены и оценены консультантами, победившими на тендере. После упразднения министерства решение о проведении тендера на разработку государственной жилищной политики было отменено. Никаких дополнительных попыток по разработке всеобъемлющей политики в области жилищного сектора больше не предпринималось.

Вместе с тем принципы и приоритеты ПЭРПБ, принятой новым правительством, нашли отражение в стратегических документах, подготовленных после "Революции роз". В плане правительства на 2004-2009 годы и заявлениях правительства Грузии на Конференции с донорами, прошедшей в Брюсселе в июне 2004 года, выражена твердая решимость правительства определить в качестве задачи национальной политики развития преодоление бедности и достижение устойчивого и быстрого экономического роста.

Таблица 1.4. Цели и обязательства жилищной политики

Источник	Обязательства, цели и показатели жилищной политики
<p>Осуществление в Грузии целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, Доклад о ходе работы за 2004-2005 годы (цель 7, задача 16⁸)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Принятие для жилищного сектора норм, соответствующих международным нормам, в том числе развитие муниципального, социального компонента владения жильем</i> • <i>Формирование законодательной базы для жилищного сектора, включая компонент социального жилья</i> • <i>Разработка показателей, отражающих жилищные условия и специфику страны</i>

⁷ UNCT in Georgia (adopted by the Government of Georgia). Progress Report, Economic Development and Poverty Reduction Programme. Tbilisi, 2005, pp. 22-24.

⁸ United Nations Country Team (UNCT) in Georgia (in cooperation with the Government of Georgia). Millennium Development Goals in Georgia, Progress Report for 2004-2005. Tbilisi, 2006, p. 7.

Источник	Обязательства, цели и показатели жилищной политики
Доклад о ходе выполнения Программы экономического развития и преодоления бедности за 2005 год ⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Должны быть разработаны принципы государственной жилищной политики • Должна внедряться модель социального жилья в качестве составной части единой национальной политики в жилищном секторе • Должна быть укреплена законодательная база • Должны быть созданы современные механизмы по восстановлению жилья и управлению им • Должна быть создана единая государственная база данных жилищного фонда
Стратегическая концепция правительства и приоритетные сферы, требующие незамедлительного финансирования в 2004-2006 годах ¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Принятие программ в области социального жилья • Создание условий для налаживания государственных/частных партнерств по строительству жилья и внедрения новых схем финансирования (ипотеки)

⁹ UNCT in Georgia (adopted by the Government of Georgia). Progress Report, Economic Development and Poverty Reduction Programme. Tbilisi, 2005, pp. 22-24.

¹⁰ Government of Georgia. The Government's Strategic Vision and Urgent Financing Priorities in 2004-2006. Donors' Conference, Brussels, 2004, p. 33.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА

А. Учреждения государственного сектора

Национальный уровень

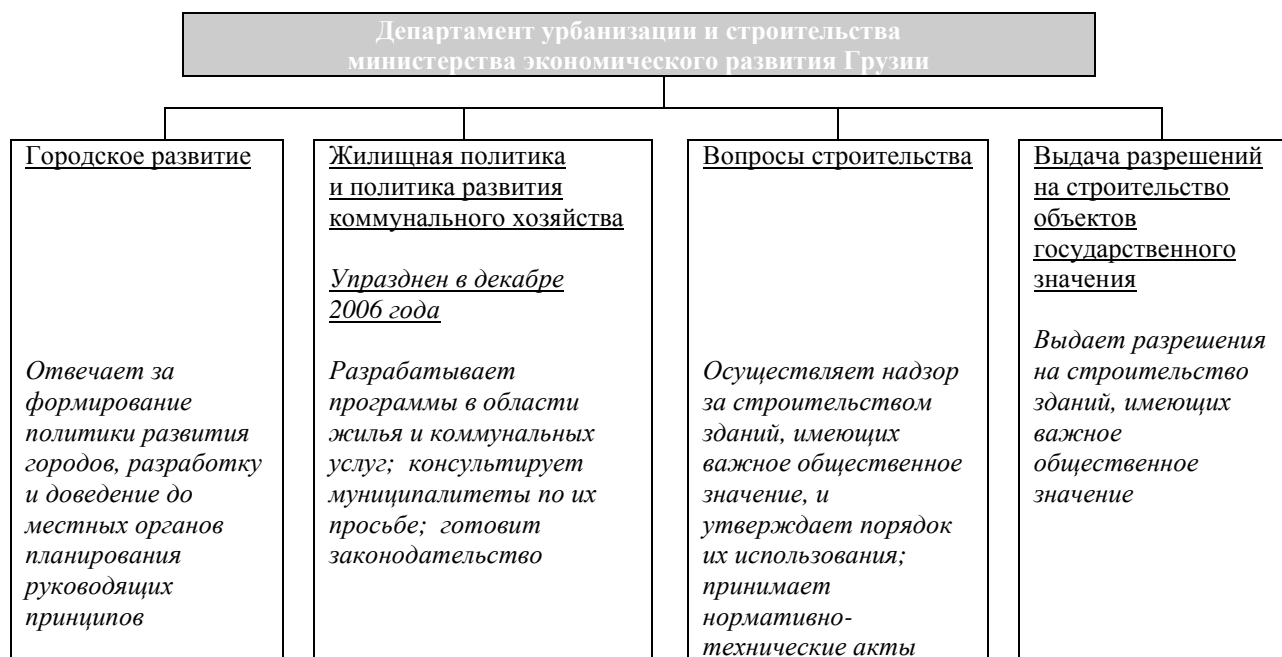
Вопросы, касающиеся жилищного хозяйства и градостроительного планирования, в основном относятся к сфере ведения Департамента урбанизации и строительства министерства экономического развития (МЭР).

До декабря 2006 года в Департаменте работали 15-19 сотрудников категории специалистов, а структурно он подразделялся на четыре отдела, как это указано на диаграмме 2.1. В декабре 2006 года был упразднен отдел по жилищной политике и коммунальному хозяйству, что позволило сократить численность специалистов до 14 единиц. Каждый отдел Департамента наделен полномочиями по подготовке проектов законодательства и программ. Кроме того, в министерстве функционирует Департамент по вопросам политики управления государственной собственностью, в котором работают 13 человек и который разделен на два отдела: по управлению государственной собственностью и ведению кадастра государственной собственности.

Поскольку жилищный сектор представляет собой межведомственную сферу деятельности, обязанности, относящиеся к формулированию и выполнению жилищной политики, могут быть также возложены и на ряд других министерств: министерство по делам беженцев и расселению; министерство финансов; министерство труда, здравоохранения и социальных вопросов; и министерство культуры, охраны памятников и спорта.

Законодательством по жилищным вопросам занимаются следующие комитеты парламента: по бюджету и финансам, правам человека и гражданской интеграции, экономическому сектору и экономической политике, региональной политике, самоуправлению и горным районам, правовым вопросам, а также по медицинскому обслуживанию и социальным вопросам.

Диаграмма 2.1. Отделы Департамента урбанизации и строительства (до декабря 2006 года)



Местные органы власти

Функционирование местных органов власти имеет жизненно важное значение для жилищного сектора. Прозрачные и простые административные структуры могли бы вносить существенный вклад в выявление приоритетных вопросов, обеспечивать эффективное принятие решений и результативное осуществление политических решений на региональном и местном уровнях.

Усилия по децентрализации предпринимались уже в 1994 году, а первые местные выборы состоялись в ноябре 1998 года. Однако государство сохранило контроль за органами местного самоуправления¹¹ через налоговые (местные бюджеты в основном полагаются на прямые государственные трансферты) и институциональные механизмы. Имели место случаи проведения контроля и вмешательства со стороны государства в деятельность местных органов власти, несмотря на то, что в соответствии с законом такая практика не должна допускаться.

В декабре 2005 года был принят новый *Органический закон о местном самоуправлении*, в который впоследствии были внесены поправки. В соответствии с этим законом, статус местного самоуправления по состоянию на 1 января 2006 года предоставляется: а) тем городам Грузии, которые не находятся в подчинении районных органов власти; б) районам Грузии; в) некоторым поселениям; например, Эредви, Курта, Тигви и Ажара.

Региональный уровень

Девять административных краев Грузии указаны в диаграмме 2.2. Определение статуса некоторых краев было отложено в связи со внутренними конфликтами и принятием конституционного положения (пункт 3 статьи 2), в котором записано, что: "Государственно-территориальное устройство Грузии будет определено конституционным законом на основе принципа разграничения полномочий после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей территории страны". В этой связи губернаторы краев назначаются президентом, в то время как мэры городов избираются.

Средний уровень управления на местах создан в 67 районах и шести городах: Тбилиси, Кутаиси, Рустави, Поти, Батуми и Сухуми. Статус столицы определен *Законом о столице Грузии - Тбилиси* в соответствии с Конституцией и органическим *Законом о местном самоуправлении*. В настоящее время в столице насчитывается шесть районов: Старый Тбилиси, Ваке-Сабурталойский, Мтатсминда-Крцанисский, Исани-Самгорийский и Глдани-Надзаладевский, которые разбиты на 17 ценовых зон, установленных для городских земель (диаграмма 2.3). На районном уровне в Тбилиси созданы дополнительные органы (районные управы - "гамгеоба"), общий представительный орган ("Сакребуло" или Городской совет) и городской исполнительный орган управления, возглавляемый мэром.

Уровень самоуправления распространяется на поселения (самоуправляющиеся города) или группы поселений (муниципалитеты). К числу поселений могут относиться деревни, небольшие

¹¹ Также см. Rekhviashvili, I. Decentralization Experience and Reforms. Case Study of Georgia. 2001.

города (не менее 3 000 жителей) или более крупные города (не менее 5 000 жителей). К исключительным полномочиям органов самоуправления относятся землепользование и пространственно-территориальное планирование, зонирование, выдача разрешений на строительство и осуществление надзора, строительство жилья и развитие коммунального хозяйства.

Принятие *Органического закона о местном самоуправлении* (декабрь 2005 года) позволило укрепить уровень местного самоуправления.

Цельная административно-территориальная структура и четкое разделение полномочий между различными административными уровнями этой структуры являются предварительными условиями для эффективной организации функционирования государственного сектора. В этом смысле новый *Органический закон* позволил добиться существенного прогресса¹².

В соответствии с положениями действовавшего ранее *Закона о местном управлении и самоуправлении* от 16 октября 1997 года (отменен после принятия нового *Органического закона*) все жилищные вопросы отнесены к сфере ведения местного самоуправления, в том числе управление жилищным фондом, его техническое обслуживание и новое строительство.

Диаграмма 2.2. Карта административно-территориального деления Грузии



Линии границ и названия, приводимые на данной карте, не означают выражения их официальной поддержки или принятия со стороны Организации Объединенных Наций.

¹² Его положения вступили в силу после официального объявления результатов выборов в представительные органы местного самоуправления, прошедшие осенью 2006 года.

Эти полномочия подтверждены в новом *Органическом законе* наряду с полномочиями по разработке общей стратегии городского развития, подготовке генеральных планов, выдаче разрешений на строительство и осуществление надзора за строительством. С тем чтобы местные органы власти могли осуществлять такие программы, новым *Органическим законом* местные органы власти наделяются правом покупать земли и получать земли от центрального правительства. Положением о социальном жилье на местные органы власти возлагается обязанность не только по оказанию социальной поддержки семьям, отнесенным к категориям получателей такой поддержки, но и созданию местного резервного фонда жилья. Однако следует отметить, что эти обязанности сформулированы в качестве прав, а не обязанностей органов власти.

Однако на практике местные органы власти не располагают финансовыми ресурсами для реализации своих полномочий. Одной из попыток решить данную проблему является включение в *Органический закон* положения, которым предусматривается сокращение количества структурных подразделений местных органов власти, что должно способствовать формированию более жизнеспособных бюджетов. Кроме того, в *Органическом законе* предусматривается, что любые функции, которые в прямой форме не отнесены к компетенции местного органа власти, могут быть делегированы на местный уровень только центральным правительством при условии, что такое делегирование ответственности сопровождается предоставлением необходимых финансовых средств.

В *Законе о местном бюджете* (май 2006 года) сделана попытка определения процедуры, в рамках которой местный бюджет формируется местным исполнительным органом и утверждается местным парламентом. В соответствии с данным законом, бюджеты органов местного самоуправления являются независимыми, а со стороны более высоких уровней управления нарушение такой бюджетной автономии не допускается. Фактически, данный закон в сочетании с *Органическим законом* является попыткой создать систему самофинансирования местных органов власти.

Передача прав собственности на землю местным органам власти в форме, предусмотренной *Органическим законом*, представляет собой крупный шаг вперед в области градостроительного планирования. Ранее, из-за того, что местные органы власти не обладали правами собственности на землю в пределах подведомственной им территории, они лишь косвенным образом участвовали в процессе приватизации государственных земель в пределах своих административных границ и вследствие этого не имели возможности играть активной роли в землепользовании и территориально-пространственном развитии городских районов. Как указано в разделе, посвященном градостроительному планированию, который содержится в главе III, только национальный парламент в форме принятия рамочного законодательства и местные законодательные органы в связи с принятием ими местных нормативно-правовых актов должны обладать полномочиями, связанными с принятиями решений по вопросам использования земли.

Диаграмма 2.3. Нормативные ценовые зоны, установленные для городских земель в Тбилиси

Зона	Название	Нормативная цена за 1 м ² (грузинский лари)	Величина арендной платы за 1 м ² (грузинский лари)
1.	Старый Тбилиси	504	9,72
2.	Ваке	288	6,48
3.	Сабуртало	218	5,71
4.	Крцаниси, Ортачала	168	5,38
5.	Дигоми, Дидубе	158	5,18
6.	Диди, Дигоми	84	2,02
7.	Чугурети	101	3,17
8.	Темка, Надзаладеви	66	2,38
9.	Центральный район Исани, Самгори	84	2,64
10.	Окрокана	84	2,16
11.	Цкнети	144	2,4

Зона	Название	Нормативная цена за 1 м ² (грузинский лари)	Величина арендной платы за 1 м ² (грузинский лари)
12.	Село Дигоми, Мухатгверди	29	1,15
13.	Глдани, Мухиани	36	0,58
14.	Плоскогорье Махата	84	0,84
15.	Диди Лило, Патара Лило, Аэропорт	22	0,72
16.	Шавнабада	50	0,5
17.	Кикети, Цавкиси	24	0,72

ВСТАВКА 1.1. Муниципалитет Гори

Город Гори, расположенный в крае Шида Картли, имеет городской парламент, в состав которого входят девять избранных членов парламента.

В городском муниципалитете работают 30 сотрудников, а его структура включает в себя три отдела: по социальным вопросам, городскому хозяйству (включая вопросы развития городской территории, архитектуры, градостроительное планирование, реставрации и охраны исторических зон), а также по правовым вопросам.

В 2006 году годовой бюджет муниципалитета составлял 600 000 лари и использовался главным образом на выплату заработной платы гражданским служащим, городское освещение, содержание городских скверов и парков и ремонт дорог.

Муниципалитет является членом Ассоциации местных органов самоуправления.

В Гори, как и большинстве городов Грузии, происходит сокращение численности населения. Его население уменьшилось с 68 000 человек в 1988 году до почти 50 000 человек в 2002 году.

95% государственного жилищного фонда приватизировано. Остающиеся 5% подлежат приватизации. К числу общераспространенных проблем жилищного фонда относятся неисправное состояние кровли в многоквартирных домах, неразвитость инфраструктуры, а также проблемы водоснабжения. Однако местное правительство участвует в их решении лишь в случаях, когда состояние жилья становится действительно неудовлетворительным. В 2005 году город получил государственную поддержку на проведение ремонта таких объектов, находящихся в общей собственности, как кровля зданий, но не получил ее в 2006 году. В 2005 году была отремонтирована кровля 16 многоквартирных домов.

В настоящее время насчитывается около 20 товариществ собственников жилья, которые были созданы в результате преобразования бывших жилищных кооперативов. В 2004 году в рамках тендера, объявленного министерством инфраструктуры и развития для Гори, была подготовлена документация по градостроительному планированию и начался первый этап подготовки генерального плана. Весной 2006 года результаты этой работы все еще не были утверждены городским парламентом.

Около 4-5% жилищного фонда используются для сдачи внаем, и, кроме того, насчитывается немало незанятых квартир, главным образом в результате сокращения населения. В городе не проводится политика в области социального жилья, а также политика в области расселения в случае чрезвычайных ситуаций; в последнем случае семьи расселяются в больничных учреждениях.

Диаграмма 2.4. Жилые дома в Тбилиси и Гори

Проблемная пристройка в Тбилиси



Историческое здание в Тбилиси



Многоквартирный жилой дом в Тбилиси



Многоквартирный жилой дом в Гори

В. Частный сектор и гражданское общество

После "Революции роз" 2003 года борьба с коррупцией стала одной из основных задач правительства, и на ее проведение были направлены огромные усилия. Коррупция в органах государственного управления строительным сектором, которые не обеспечивают единообразного и прозрачного применения законов, является главным сдерживающим фактором развития частного сектора. В 2003 году Грузия оказалась на шестом месте из числа наиболее коррумпированных стран, включенных в перечень организации "Транспэрэнси интернэшнл". В дополнение к сложным административным процедурам высоки расходы, связанные с созданием частных предприятий¹³ и осуществлением их деятельности. Строительная отрасль страдает от отсутствия надлежащей нормативной базы, отсутствия строительных норм и нехватки квалифицированной рабочей силы. Но даже в этих обстоятельствах инициативы частного сектора и гражданского общества играют все более важную роль в жилищном секторе Грузии. Ниже приводится их краткое описание.

Профессиональные организации

Ассоциация застройщиков была учреждена около 18 месяцев назад восемью компаниями, которые в настоящее время контролируют около 60% частного строительного рынка. К ее целям относятся: защита интересов частных компаний, проведение анализа существующего положения на строительном рынке, разработка и применение своих собственных стандартов на строительные работы и принятие кодекса этических норм.

Члены Ассоциации считают, что они не рассматриваются государственными органами в качестве партнеров в ходе обсуждения вопросов, касающихся строительного сектора. Партнерство между государственным и частным секторами воспринимается положительно, но со стороны государственных органов было лишь несколько подобных инициатив. Единственным примером за последние годы является строительство плавательного бассейна в Батуми, когда земельный участок был продан муниципалитетам с условием строительства на нем плавательного бассейна.

Национальный союз архитекторов Грузии был создан еще в 1931 году. В настоящее время в нем насчитывается 740 членов и ведется работа комиссий по вопросам образования и науки, законодательства, конкуренции, градостроительному планированию и вопросам этики, которые проводят заседания на еженедельной основе. Раз в два года проводится съезд с участием всех членов. Целью Союза является охрана прав архитекторов и создание платформы для проведения непрерывной подготовки путем участия в международных мероприятиях и конференциях. Союз принимает участие в подготовке законопроектов для парламента.

Федерация строителей была создана в 1999 году и перерегистрирована в 2005 году в качестве неправительственного союза. В ней насчитывается 7 000 индивидуальных членов и 30 организаций-членов. Все организации являются частными и заняты строительной деятельностью. Федерация имеет свои отделения в городах Тбилиси, Рустави, Кутаиси и Поти, а также 33 отделения в административных районах. Ее представляют Председатель и почетный Председатель. В состав ее управляющего совета входят 16 членов и Председатель Совета, ответственный за юридические, финансовые и другие вопросы управления Федерацией. В числе 15 комиссий имеются комиссии по жилищному строительству, законодательству, экологии, сейсмологии и подготовке и просвещению.

Основными видами деятельности Федерации являются проведение консультаций и подготовка рекомендаций для членов Федерации, выдвижение законодательных инициатив; оказание

¹³ Government of Georgia. The Government's Strategic Vision and Urgent Financing Priorities in 2004-2006. Donors' Conference, Brussels, 2004, p. 24.

технической поддержки и информационной поддержки членам Федерации; а также распространение различных материалов профессионального характера.

Ассоциация урбанистов Грузии была основана в 1990 году и в настоящее время имеет статус НПО. В ней насчитывается 55 членов. К числу ее основных видов деятельности относятся: подготовка проектов законов, участие в конкурсах по градостроительному планированию и процессах развития городов, консультирование правительства и населения, а также участие в обсуждениях, касающихся вопросов городского развития. Ассоциация разрабатывает проекты, финансируемые местными и международными организациями. Она также сотрудничает с правительственными учреждениями, местными муниципалитетами, НПО, Грузинским техническим университетом, Германской академией регионального и городского планирования и ООН-ХАБИТАТ. Ассоциацией подготовлены проекты ряда инициатив национального уровня, касающиеся разработки новой системы градостроительного планирования.

Ассоциация по охране прав землевладельцев, основана в 1996 году, занимается консультированием по правовым вопросам и оказывает арбитражные услуги, а также проводит обследование¹⁴.

¹⁴ См. www.aplr.org/en.

***СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ В ЖИЛИЩНОМ СЕКТОРЕ,
НОВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО, ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ
ПЛАНИРОВАНИЕ И КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО***

А. Существующий жилищный фонд

Как свидетельствует анализ данных о современном положении в жилищном секторе Грузии¹⁵, в стране не существует отличий от усредненного сценария, применяемого к региону. Средний размер жилой площади на душу населения до распада Советского Союза являлся приемлемым и составлял около 22,5 м² на душу населения. Однако количество квадратных метров не отражает точную картину качества жилья и соответствующих услуг. Последние данные в отношении всего жилищного фонда отсутствуют. Около 93% домохозяйств в сельских районах проживает в отдельных домах, в то время как в городских районах в квартирах проживает 67% домохозяйств. Эти показатели необходимо учитывать при проведении оценки существующего жилищного фонда, поскольку более половины населения Грузии приходится на городские районы.

В 1989 году последним коммунистическим правительством был принят правовой акт¹⁶, в соответствии с которым жильцам разрешается расширение их жилой площади путем ограждения балконов, лоджий и веранд или путем строительства пристроек к их квартирам при условии представления ими соответствующих планов для получения разрешения на строительство. В результате были построены многочисленные пристройки к многоквартирным домам в регионе с высокой степенью сейсмической опасности, которые вызывают вопросы в отношении их конструкции и внешнего вида.

Со стороны фасадов многоквартирных домов жителями возведены индивидуальные дымоходы для каминов и газовых плит, а также изменена планировка окон и балконов. Таким образом, здания приобрели непредусмотренный их проектом внешний вид, при этом капитальные пристройки порой превышают проектные габариты зданий. По-прежнему не проведена оценка того, каким образом многие из этих пристроек были возведены без получения надлежащих разрешений и соблюдения стандартов безопасности. Несколько их таких "инициативных проектов" остались незавершенными.

Как правило, для большей части жилищного фонда Грузии, независимо от прав собственности на него, требуется проведение массовой реконструкции. В то же время часть этого фонда подлежит сносу вследствие естественного обветшания конструкций, отсутствия технического обслуживания и проводимой в нем жильцами деятельности. Некоторые изношенные дома подлежали сносу еще до землетрясения 2002 года, но после этого землетрясения количество сильно обветшавших домов в Тбилиси превысило более 20 000. В некоторых районах в первую очередь многоквартирные дома подвергаются процессу "превращения в трущобы".

В. Техническое обслуживание жилья и управление им

К 1999 году уровень приватизации жилья в Тбилиси составил 86,6%; в 2004 году доля жилых помещений, находившихся в собственности домохозяйств составила 94,5%. Свыше 1,7% жилищного фонда сдавалось в наем частными лицами. Новые собственники недвижимости (главным образом

¹⁵ Если не указано иное, данные, приводимые в настоящей главе, получены от департамента статистики МЭР Грузии.

¹⁶ Нормативный акт № 10.19.254. Решение об утверждении правил строительства за счет жильцов лоджий, веранд, балконов и других вспомогательных помещений в существующих государственных и кооперативных жилых домах. 18.05.1989.

квартир в многоквартирных домах) получили свои права практически внезапно, не имея необходимого опыта и ресурсов для выполнения обязательств и обязанностей собственников недвижимости по управлению ею и участию в техническом обслуживании конструкций и инженерного оборудования.

Приватизация квартир была проведена без проведения технических обследований и выдачи соответствующей документации на квартиры и многоквартирные дома. Поскольку обследование технического состояния многоквартирных зданий не проводилось, не было подготовлено общедоступных руководящих принципов для новых собственников. Существовавшая в советское время система на базе ЖЭКов (муниципальных компаний по управлению и техническому обслуживанию) была упразднена без создания заменяющих ее структур. Лишь некоторые из них были преобразованы в обслуживающие центры. Хотя в *Гражданский кодекс* включены общие положения относительно общих прав собственности на землю и находящиеся в общем пользовании элементы зданий многоквартирных домов, в настоящее время из-за отсутствия закона о товариществах собственников жилья нет эффективных механизмов для выполнения собственниками квартир обязанностей по техническому обслуживанию таких общих пространств.

Принцип организации управления приватизированным жильем, т.е. концепции товарищества собственников жилья и управления собственностью, находящейся в общем пользовании, закреплен в положениях *Гражданского кодекса* 1997 года¹⁷. Проблема заключается не только в том, что статус товариществ собственников жилья не получил четкого определения, но в еще большей степени в том, что не регламентирован вопрос об управлении общей собственностью владельцами квартир. Обязательство в отношении участия в управлении общей собственностью не было четко регламентировано, поскольку размеры таких площадей общего пользования также не были четко определены. По-прежнему не ясно, в какой степени земельный участок следует регистрировать в качестве собственности кондоминиума и где должны проходить границы такой собственности. Эти вопросы были оставлены без рассмотрения до принятия в 2002 году нормативного акта министерства урбанизации и строительства, в котором сделана попытка установить правила по межеванию земельных участков между многоквартирными домами.

Собственность в форме кондоминиума признана в пункте 208 *Гражданского кодекса* 1997 года (с поправками, внесенными в последующие годы), который также положен в основу деятельности товариществ собственников жилья, т.е. она регистрируется в качестве земельного участка, находящегося в общей собственности владельцев квартир. Кроме того, пункт 219 обязывает владельцев квартир заниматься техническим обслуживанием площадей, находящихся у них в собственности, и площадей общего пользования, относящихся к многоквартирному дому. (Пункт 231 определяет финансовые обязательства каждого владельца квартир по отношению к другим владельцам квартир.) Данное положение является единственным законодательным предписанием, налагающим обязательства в отношении технического обслуживания многоквартирных домов.

В пунктах 227, 228 и 229 *Гражданского кодекса* содержатся дополнительные подробные предписания в отношении деятельности товариществ собственников жилья. Председатель товарищества собственников жилья должен созвать собрание в течение одной недели, если с таким предложением обращается 25% владельцев квартир (кроме того, собрание может быть созвано по предложению отдельного владельца). Считается, что на собрании владельцев квартир имеется кворум, если на нем присутствует половина собственников жилья, а в случае отсутствия кворума на

¹⁷ Гражданский кодекс 1997 года, часть 3, пункт 216 статьи 4 о роли товариществ собственников жилья. В соответствии с Гражданским кодексом кооперативы также преобразованы в товарищества собственников жилья.

собрании может быть созвано другое собрание, которое будет полномочно принимать решения независимо от числа присутствующих собственников жилья.

Решение может приниматься простым большинством (50% + 1) из числа присутствующих. Председатель обязан выполнять принятые решения и принимать необходимые меры для надлежащего технического обслуживания и проведения текущего ремонта общей собственности. Он имеет право обращаться к совладельцам жилья и требовать от них внесения платежей. Однако на практике владельцы квартир не располагают финансовыми ресурсами или, что более важно, доступом к финансовым ресурсам, необходимым для оплаты проведения такого технического обслуживания и на практике многие из владельцев квартир не проживают в них, а свои квартиры сдают внаем.

Примеры муниципальных программ технического обслуживания жилья

Ввиду недостатков в законодательстве, отсутствия механизмов и недостаточной информированности общественности о необходимости и важности товариществ собственников жилья не во всех многоквартирных домах, находящихся в частной собственности, созданы товарищества собственников жилья, которые получили регистрацию и осуществляют свою деятельность.

Вместе с тем следует отметить, что за последние годы такими организациями, как Институт градостроительства и ГОТС (Германское общество по техническому сотрудничеству), центральному правительству и местным органам власти было предложено оказание поддержки в области создания товариществ собственников жилья.

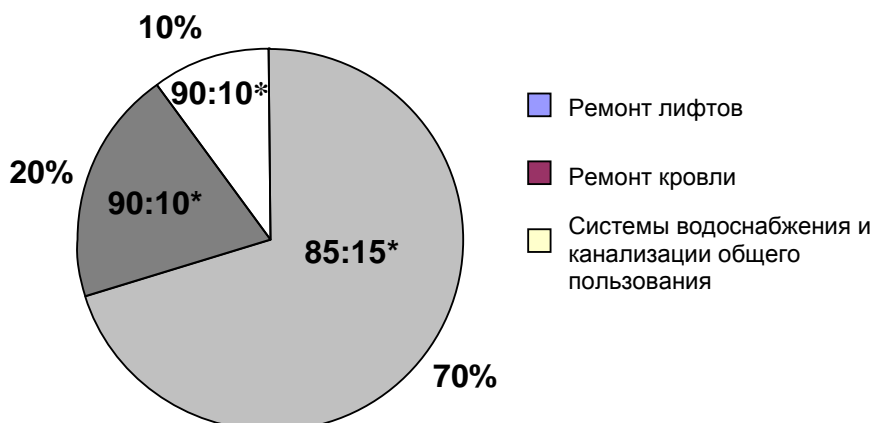
В период 2001-2003 годов Институт градостроительства оказывал активную поддержку формированию кондоминиумов в рамках программы "Реформа местного самоуправления". Пилотные проекты были реализованы в Зестафони, Озургети и Лагодехи. Благодаря этим проектам было создано около 50-60 товариществ собственников жилья. Зестафони является вторым городом после Тбилиси, в котором создано большее количество кондоминиумов по сравнению с другими городами: в настоящее время там насчитывается 47 зарегистрированных кондоминиумов. В 2001-2002 годах была начата реализация проекта по "Созданию кондоминиумов в Зестафони - Грузия", который финансировался Институтом градостроительства. На время завершения проекта было зарегистрировано восемь кондоминиумов, шесть из которых получили гранты Института градостроительства на проведение работ по обновлению жилья, включая обновление кровли и дренажных систем. Институт градостроительства по-прежнему получает заявки на оказание помощи и проведение подготовки кадров, направляемые местными органами власти, но до согласования этой деятельности с центральным правительством, в круг ведения которого входит координация международной помощи, эти проекты не будут продолжены.

В июле 2004 года в городе Тбилиси был учрежден Тбилисский корпус, целью которого является осуществление программы поддержки развитию товариществ собственников жилья. Тбилисский корпус представляет собой муниципальное подразделение, в котором работает 21 человек, а также несколько лиц, нанятых на контрактной основе, занимающихся в различных частях города оказанием услуг в качестве посредников между жителями и муниципалитетом города. Тбилисский корпус оказывает помощь собственникам в создании товариществ собственников жилья. При поддержке ГОТС был разработан проект закона о кондоминиумах, а Тбилисский корпус выпустил брошюру для собственников, содержащую руководящие принципы деятельности кондоминиумов, а также проводит специальные занятия по подготовке руководителей товариществ.

Кроме того, Тбилисский корпус оказывает финансовую помощь уже учрежденным товариществам по линии проектов, связанных с обновлением жилья. Начата реализация трех

крупных проектов, принципы финансирования которых основаны на партнерстве между государственным и частным секторами.

Диаграмма 3.1. Структура проектов по обновлению жилого фонда, реализуемых Тбилисским корпусом



* Распределение расходов, покрываемых муниципалитетом: доля, покрываемая ТСЖ

Около 80% из 6 000 лифтов города нуждаются в ремонте; расходы на ремонт одного лифта составляют около 5 000 лари. Стоимость ремонта одного квадратного метра кровли составляет около 13 лари.

Деятельность Тбилисского корпуса полностью финансируется из муниципального бюджета. До последнего времени из городского бюджета было выделено 10 млн. лари. Дополнительные 1,5 млн. лари зарезервировано на 2006 год, а 750-800 товариществ к июню 2006 года представили заявки на реализацию 1 500-1 600 проектов по обновлению жилья. Около 6 млн. лари уже израсходовано. На будущее запланирована реализация аналогичных проектов, например в связи с заменой или установкой отсутствующих въездных ворот, что позволит закрыть доступ на территорию, прилегающую ко всем многоквартирным домам. Предварительные работы уже начаты. В настоящее время в Тбилиси насчитывается 2 600 товариществ собственников жилья.

Таким образом, созданы многообещающие предпосылки в связи с реализацией этой экспериментальной инициативы по улучшению положения. Вместе с тем не менее важным является проведение последующих мероприятий и принятие планов проведения технического обслуживания, с тем чтобы отремонтированные кровля, лифты и трубопроводы содержались в удовлетворительном состоянии в течение длительного времени. В настоящее время институциональные механизмы для проведения технического обслуживания уже имеющихся объектов еще не созданы.

С. Новое строительство

Со времени распада Советского Союза объемы строительных работ существенно сократились, в том числе это касается строительства нового жилья. По состоянию на сегодняшний день ситуация в этом секторе далека от нормализации. В течение 2001-2003 годов общее количество сданных в эксплуатацию объектов в Грузии колебалось в пределах от 400 до 500. В 2004 году этот показатель снизился до 325 объектов. С учетом того, что в 2004 году сдано в эксплуатацию 700 новых квартир,

положение в строительстве остается неудовлетворительным (таблица 3.1). В Тбилиси сосредоточено две трети строительных площадок страны.

Как видно из таблицы 3.1, показатель строительства нового жилья может оцениваться как низкий, но стабильный (с некоторыми колебаниями), при этом частный сектор в настоящее время играет основную роль в строительстве жилья.

Таблица 3.1. Строительство нового жилья

	Тысяч м ² общей жилой площади			Тысяч квартир		
	Общая площадь сданного в эксплуатацию жилья	из которых построено:		Общее количество квартир, сданных в эксплуатацию	из которых построено:	
		Государственными предприятиями и организациями	Частными заказчиками		Государствен- ными предприя- тиями и органи- зациями	Частными заказчиками
1995	161	26	135	1,2	0,4	0,8
1996	148	34	114	1,1	0,4	0,7
1997	105	15	90	0,7	0,1	0,6
1998	92	21	71	0,8	0,2	0,6
1999	183	15	168	1,1	0,2	0,9
2000	213	22	191	1,4	0,2	1,2
2001	139	-	139	0,7	-	0,7
2002	222	19	203	1,1	0,2	0,9
2003	189	-	189	1,1	-	1,1
2004	139	-	139	0,7	-	0,7

Начиная с 2000 года, наметились очевидные различия между регионами. Например для частного сектора в 2004 году было сдано в эксплуатацию 715 квартир; в том числе 253 квартиры были построены в городе Тбилиси, 185 в Аджарии, при этом существенное количество приходилось на районы Шида Картли (98 жилых помещений), Имерети (75 жилых помещений) и Самагрело-Земо-Сванети - (69 жилых помещений). На другие регионы приходилось лишь незначительное количество жилья.

Из анализа объемов производства в строительном секторе можно сделать вывод о том, что строительный сектор Грузии функционирует с использованием лишь части своих возможностей. В 2004 году насчитывалось 684 официально зарегистрированных строительных компаний (87 из которых по-прежнему находились в государственной собственности). В том же году количество сданных в эксплуатацию объектов равнялось 325, или, другими словами, на одну компанию в среднем приходилось два объекта.

Средний показатель оборота строительной компании в том же году составлял лишь 560 000 лари. Очевидно, что средние показатели такого уровня являются недостаточными для эффективной работы строительной компании.

Большинство официально зарегистрированных строительных предприятий не работают на постоянной основе. Отсутствие постоянной занятости не создает достаточных стимулов для повышения результативности деятельности компаний, поскольку:

- работа на строительной площадке проводится на низком уровне вследствие низкого качества используемых материалов и отсутствия инвестиций в повышение технологического уровня используемого оборудования;
- не применяются стандартные меры безопасности, используемые в настоящее время на строительных площадках (даже так называемыми "элитными" подрядчиками), что приводит к созданию опасных условий на рабочих местах как для рабочих подрядчика, так и третьих сторон;
- не обеспечивается качество строительных работ, главным образом, в связи с использованием неквалифицированной рабочей силы.

Кроме того, в Грузии не создана удовлетворяющая потребности отрасли строительных материалов: цемент частично импортируется из Армении, стальные конструкции из Украины, а отделочные материалы - из Турции. Цены на эти основные материалы оказывают влияние на себестоимость строительства.

Роль специалистов строительного профиля (в том числе архитекторов, проектировщиков, инженеров и прорабов) в настоящее время недооценивается. Застройщикам удалось занять ведущие позиции благодаря активному лоббированию и проведению маркетинга своих услуг. Для элитной застройки (под жилье, для предпринимательской деятельности или административных целей) застройщикам требуются квалифицированные строители и специалисты в области технического обслуживания. В этой связи проявляется большая заинтересованность в повышении уровня профессиональной подготовки.

Для устранения этого недостатка Грузинский технический университет в настоящее время предлагает курсы обучения по специальностям архитектура и градостроительное планирование.

Согласно сообщениям, застройщики завершают работу по строительству жилья (многоквартирных жилых домов) без проведения отделочных работ, поскольку они не могут позволить себе наносить ущерб репутации своих компаний из-за неудовлетворительных результатов работы имеющихся на строительной площадке рабочих. Они полагаются на то, что новые владельцы наймут бригаду рабочих для завершения этих работ и примут на себя соответствующие риски.

Усилия по учреждению институциональной структуры застройщиков могут рассматриваться в качестве позитивной меры в сфере развития городов. Ассоциация застройщиков Грузии проводит работу по созданию правовой основы деятельности застройщиков в соответствии с Кодексом этических норм. В новом проекте строительного кодекса содержится упоминание о застройщиках, но их роль по-прежнему не получила четкого определения.

Разрешения на строительство, надзор и лицензирование

В соответствии с *Законом об основах пространственного планирования и градостроительства*, принятым в июне 2005 года (далее *Законом об основах градостроительства*), подготовка документов в области планирования и зонирования отнесена к сфере ведения местных органов власти. Заявки на получение разрешений на строительство должны представляться в соответствующие местные органы (отдельные заявки должны рассматриваться в отсутствие генерального плана). Для получения разрешения на строительство строительная компания должна представить ряд документов, один из которых является подтверждением прав собственности на землю.

Информация о запланированном строительстве распространяется в течение 20 дней, и в случае отсутствия возражений отдел муниципального архитектора в течение еще десяти дней принимает

условия проведения запланированного строительства. Однако на практике возникает проблема, связанная с тем, что строительство нередко приводит к нарушению прав третьей стороны, поэтому после объявления о строительстве поступают многочисленные протесты.

Затем строительная компания представляет в отдел муниципального архитектора чертежи и техническую информацию, которые утверждаются в течение 20 дней в случае, если они подготовлены в соответствии с предусмотренными условиями. В прошлом выдача разрешения на строительство утверждалась органом "государственной экспертизы", который прекратил свое существование. На практике ввиду отсутствия плана городского поселения этот процесс занимает значительно больше времени.

Эти правила должны быть кодифицированы в проекте строительного кодекса. Фактически стандартные положения строительного кодекса представляют собой свод предписаний, регламентирующих строительство здания и процедуру строительства. Заявленная цель министерства экономического развития (МЭР) заключается во включении в проект строительного кодекса всех таких правил, помимо тех правил, которые включены в *Закон об основах градостроительства* и *Закон об архитектурно-строительном надзоре*, принятом в 2004 году (далее *Закон о надзоре*).

Вместе с тем было заявлено, что положения *Закона об основах градостроительства* могут быть даже включены в этот кодекс с целью максимального избежания возможного возникновения противоречий между этими двумя законодательными актами и устранения любых дублирующих функций в области планирования. Побочным следствием таких усилий является то обстоятельство, что кодекс может оказаться чрезмерно детализированным и включать в себя излишние нормативы и стандарты.

В то же время основной идеей, которой руководствуются составители проекта строительного кодекса, является создание небольшого числа региональных бюро, занимающихся выдачей разрешений на строительство и надзором за строительством. В дополнении к *Органическому закону* в проекте строительного кодекса предусматривается, что местным органам власти следует поручить выдачу разрешений на строительство и сертификатов, удостоверяющих, что здание пригодно для использования. Однако в связи с осуществлением этих положений ожидается возникновение проблем, связанных с отсутствием финансирования местных органов власти и отсутствием каких-либо механизмов по обеспечению осуществления этих правил.

В настоящее время орган архитектурного надзора не участвует как в выдаче первоначального разрешения на строительство, так и в принятии решений относительно пригодности здания для использования. Целью подготовки проекта строительного кодекса является уточнение положений *Закона о надзоре*. В соответствии с этим законом Главная архитектурно-строительная инспекция на муниципальном уровне наделяется полномочиями по проведению надзора на строительных площадках на предмет выявления нарушений установленных правил, т.е. случаев проведения строительных работ, не предусмотренных проектной документацией без получения надлежащей лицензии.

Надзорный орган наделяется полномочиями по посещению возводимых объектов и истребованию документации, проведению надзора за строительством и внесению рекомендаций о приостановке действия лицензий на строительство. Законом предусмотрено взыскание штрафов за нарушения правил, а в случае отказа нарушающей их стороны в производстве оплаты надзорный орган может обратиться в суд для обеспечения произведения оплаты.

В настоящее время очевидны две практические проблемы. Во-первых, застройщик не проходит сертификации в аккредитационном органе. Так же как и в случае регистрации специализированных видов деятельности существуют большие сложности в связи с принятием

порядка проведения такой аккредитации в связи с отсутствием не только утвержденных государственных органов по сертификации, но и профессиональных норм в целом. В соответствии с новым *Законом о лицензировании* лицензирование строительных компаний было упразднено.

Единственным обязательством для строительной компании является обязательство по соблюдению проектных нормативов, указанных в разрешении на строительство, выдаваемое в соответствии с положениями *Закона о градостроительстве*. Во-вторых, *Закон о надзоре* не обязывает подрядчика фактически представлять документы, запрашиваемые надзорным органом. Кроме того, в случае несоблюдения норм для проведения инспекции на строительной площадке и прекращения строительных работ надзорному органу необходимо получить распоряжение суда. В то же время местный орган не имеет права на снос уже построенного сооружения.

Здание не может быть зарегистрировано без выдачи местным надзорным органом сертификата, удостоверяющего его пригодность для использования. (В отношении технического обслуживания жилья следует отметить, что положением сертификата, удостоверяющим пригодность здания для использования, предписывается проведение технического обслуживания здания.) В настоящее время здания, не прошедшие сертификации или регистрацию, подлежат продаже.

Важно, что *Гражданский кодекс* не налагает обязательства на домовладельцев продавать здание в случае прекращения строительства. Для решения проблемы, возникающей в связи с прекращением строительства незавершенного здания, в проекте строительного кодекса предполагается закрепить обязанность домовладельцев по сохранению здания, т.е. по оплате работ, произведенных местными органами власти.

D. Градостроительное планирование

Законодательные основные и последние изменения в сфере градостроительного планирования

Действующая система территориально-пространственного планирования в Грузии опирается на *Закон об основах градостроительства*. Однако большинство городов страны по-прежнему имеют генеральные планы, унаследованные от советского периода, хотя они уже более не соответствуют современным социально-экономическим реальностям. Конституция Грузии де-юре определила характер легитимности нормативно-правовых актов советского периода, т.е. правовые акты или их части, которые не противоречат Конституции, являются законными. Согласно части II статьи 6 Конституции, Парламент определяет соответствие старых нормативных актов Конституции в течение двухлетнего периода после провозглашения Конституции. Однако эта работа выполнена лишь частично.

Генеральные планы советского времени являлись частью жестко централизованной системы территориально-экономического планирования. Местные органы власти не принимали участия в планировании, а нормативы планирования в директивном порядке устанавливались центральным правительством (Госстроем). Результатом этого явилось появление незапланированных и неравномерно распределенных городских застроек. Последние планы застройки разрабатывались в 1970-х и в 1980-х годах. С тех пор национальные и региональные программы, региональные схемы планирования, а также городские планы больше не готовились.

Сроки действия большинства долгосрочных генеральных планов советского периода истекли лишь в 2000 году. Они были продлены до 2004 года Указом президента (февраль 2002 года) о *Продлении сроков действия генеральных планов*.

В 1990-х годах нормативно-правовые акты, относящиеся к определению градостроительной политики готовились на периодической основе, например в 1996 году было издано распоряжение

Президента Грузии о *Мерах по содействию управлению процессом развития городов, градостроительном планировании и строительством*, а в 1997 году Ассоциация урбанистов Грузии подготовила для министерства по урбанизации и строительству "Программу и условия проведения открытого конкурса по подготовке концепции урбанизации Грузии". Оба документа не получили политической поддержки, что привело к длительному застою в формировании градостроительной политики.

Эта ситуация явилось причиной непрекращающейся деградации городской среды. В последние 10 лет общепринятые принципы градостроительного планирования не соблюдались. Примеры несбалансированности городской среды очевидны, в первую очередь в Тбилиси. Независимо от числа нормативных актов, касающихся городских земель, можно сказать, что законодательная система формировалась от случая к случаю и не имеет четких концептуальных целей.

В 2004 году министерство инфраструктуры и развития приступило к разработке новой документации по градостроительному планированию в шести грузинских городах: Батуми, Поти, Кобулети, Кутаиси, Гори и Сигнаги. Однако эти планы еще не утверждены. В настоящее время в Тбилиси отсутствует рабочий генеральный план; ожидается, что новый план будет опубликован только в 2007 году.

Земельный кадастр

Очевидным шагом вперед явилось введение всеобъемлющего земельного кадастра, который является одним из основополагающих элементов градостроительного планирования¹⁸ и который содержит информацию в отношении земельных участков и недвижимости. *Гражданским кодексом* предусмотрено, что земля и объекты недвижимости рассматриваются в единстве, и, кроме того, в новом *Законе о государственной регистрации* предписывается, что *кадастровый номер* присваивается не только земельному участку, но также и зданию.

Информация, которая ранее хранилась в бюро технической инвентаризации, была включена в Земельный кадастр. Однако данный процесс по-прежнему не завершен. В связи с тем, что ряд незаконных построек, возведенных после 1997 года, не были надлежащим образом зарегистрированы, в кадастр нередко включается неточная информация. Кроме того, поскольку другая информация, например в отношении изменений конструкции зданий, не была включена в кадастр, документы и планы не в полной мере соответствуют действительному положению дел.

Роль, обязанности и полномочия местных органов власти

Как отмечалось в главе II, между центральным правительством и местными органами власти отсутствует четкое разделение полномочий, которое позволяло бы создать четкую правовую основу территориально-пространственного планирования. Ввиду отсутствия в настоящее время такой определенности проведение строительных работ утверждается без учета документации, регламентирующей развитие городов. Кроме того, практике надлежащего землепользования препятствует отсутствие муниципальной собственности на землю. Таким образом, муниципалитеты, в первую очередь муниципальные правительства, не могут выполнять четко определенные функции и не имеют стимулов в сфере градостроительного планирования. Вместе с тем принятие нового *Органического закона*, наряду с *Законом об основах градостроительства*, позволило улучшить правовую ситуацию.

¹⁸ Также см. ЕЭК ООН, Обзор управления земельными ресурсами, Грузия, 2001 год.

Широкомасштабная приватизация объектов недвижимости и городских земель была связана с реализацией краткосрочных политических интересов, а не осуществлением общих принципов территориально-пространственного планирования. Тем не менее в последнем *Законе об основах градостроительства* определены три уровня планирования: а) территориально-пространственное планирование в Аджарии и Абхазии (генеральный план и схемы); б) территориально-пространственное планирование на уровне районов (план территориального развития); в) градостроительное планирование в поселениях (общий план землепользования и планы землеустройства). Закон предписывает местным органам власти готовить два вида документации: план землепользования и план землеустройства в связи со строительством зданий (хотя в законе указано, что при наличии местных планов нет необходимости в разработке общего плана).

Однако фундаментальные проблемы по-прежнему остаются нерешенными. Закон определяет городские земли в качестве отдельной категории земель, но в нем не пояснено, что имеется в виду под этой категорией. И наконец, законом предусматривается, что в течение пяти месяцев после его принятия МЭР должно подготовить основные принципы, регламентирующие использование и застройку территорий поселений. Эта работа не была проведена. *Закон об основах градостроительства* не устанавливает процедуры, необходимые для проведения зонирования территорий городов, реализации принципа участия общественности в процессах планирования или для упрощения процесса получения разрешений и утверждений на застройку земельных участков.

В ноябре 2000 года принят Указ президента, предписывающий мэру Тбилиси обеспечить создание новой системы территориального управления до проведения выборов в местные органы власти в июне 2000 года. В этой связи 1 августа 2001 года правительство Тбилиси приняло *Правила использования территорий и регулирования застройки в городе Тбилиси* (далее "*Правила использования территорий*"). Данные Правила были приняты в связи с тем, что действовавшие на тот момент правила не определяли требований в отношении отдельных земельных участков, новый институциональный орган не был создан, а практика применения прозрачных процедур и процедур участия общественности не существовала. *Правила использования территорий* предусматривали подготовку общих подробных карт территориального зонирования в Тбилиси в течение восьми месяцев, а также учреждения Совета по вопросам использования земель и регулирования застройки.

Незаконное строительство

Результатом описанных выше недостатков в территориально-пространственном планировании и отсутствия надлежащих институциональных структур в области планирования также явилось незаконное занятие (самозахват) земельных участков и незаконное строительство. По Тбилиси и другим городам Грузии имеются лишь приблизительные статистические данные, но местные эксперты утверждают, что проблема незаконного занятия земель приобретает все более широкие масштабы.

Под незаконным строительством понимается строительство частей здания или всего здания, которые не соответствуют действующим законам, правилам и нормам. К наиболее распространенным особенностям незаконного строительства в Тбилиси относится отсутствие проекта, планов, документов и разрешений на строительство.

В статье 10 *Указа президента № 874 о деятельности по выявлению нарушений закона в связи с использованием государственного земельного фонда в 1995-2000 годах и по их устранению* от 22 июня 2002 года министерству юстиции Грузии "предписывается рассмотреть неотложный вопрос о привлечении к ответственности в соответствии с уголовным законом за незаконное занятие земель и представить соответствующий проект". Однако этот указ не имел существенных последствий.

В парламенте по-прежнему не завершена подготовка законодательства, посвященного узакониванию незарегистрированных зданий; т.е. признания строительства законным в случае, если

здание соответствует требованиям разрешения на строительство и может быть сертифицировано в качестве пригодного для использования. Вследствие этого и в связи со сходной проблемой правоприменения в отношении незавершенного строительства отсутствуют законодательные положения, позволяющие местным органам власти сносить незаконные строения. Местные органы власти могут контролировать строительство и в случае его незаконного проведения принимать меры, включая передачу дела в суд.

Встречающиеся в Тбилиси примеры подтверждают тот факт, что незаконное строительство собственниками и застройщиками может являться причиной возведения отдельными жильцами не соответствующих норм пристроек. Все это создает угрозу безопасности и проблему незаконного строительства либо в непригодных для этих целей исторических районах, либо в нарушение строительных норм, например в отношении соблюдения надлежащих расстояний между зданиями, что имеет особо важное значение в таких сейсмоопасных районах, как Грузия.

Охрана культурного наследия

Принят ряд мер по сохранению зданий, представляющих исторический интерес. Например, министерством культуры, охраны памятников и спорта подготовлен перечень всех зданий Тбилиси, представляющих историческую ценность. Муниципалитет Тбилиси в 2005 году учредил Фонд по реконструкции и развитию Старого города и Фонд развития для проведения исследований в районе Кала с целью восстановления исторических зданий и развития исторического центра города в качестве туристской достопримечательности.

В Фонде работают 13 сотрудников из числа специалистов, и он уже приобрел опыт создания партнерств между государственным и частным секторами, в рамках которых инвесторам предлагаются участки или здания под снос в обмен на проведение работ по восстановлению другого здания. К сожалению, эта программа затрагивает лишь материальную инфраструктуру и не охватывает социальные вопросы, в частности потребности населения, проживающего в настоящее время в Старом городе. Встречаются случаи, когда в ходе приватизации жилья малообеспеченные жители становились собственниками исторических зданий, нуждающихся в неотложном ремонте.

Е. Сектор коммунального хозяйства

В официальном статистическом обзоре содержатся данные о жилых помещениях с различными видами коммунальных услуг (см. таблицу 3.2).

Наиболее высокие показатели достигнуты в столице страны Тбилиси. В городских районах уровень коммунальных услуг, как правило, превышает аналогичный показатель сельских районов.

Существовавшая ранее повсеместно система центрального теплоснабжения была разрушена. Около 100% домохозяйств снабжаются электричеством, а газ превратился в основной энергоноситель, используемый для отопления жилищ.

Таблица 3.2. Обеспеченность жилых помещений водоснабжением, энергоснабжением и связью, в процентах (2004 год)

	Тбилиси	Другие города	Всего в городских районах	Сельские районы	Всего в Грузии
Холодное водоснабжение	99,1	81,7	90,6	51,6	71,1
Система централизованного горячего водоснабжения	1,3	0,1	0,7	0,1	0,4
Индивидуальная система горячего водоснабжения	22,7	7,6	15,3	1,7	8,5
Сетевое электроснабжение	99,8	99,9	99,9	99,4	99,6
Система централизованного газоснабжения	59,1	19,2	39,6	3,5	21,5
Индивидуальная система газоснабжения	19,1	22,5	20,8	15,0	17,9
Система централизованного отопления ¹⁹	0,5	0,2	0,4	0,2	0,3
Индивидуальная система отопления	18,1	9,7	14,0	11,6	12,8
Наличие телефонов	72,1	46,7	59,7	5,6	32,7

В настоящее время необходимо в неотложном порядке провести модернизацию национальных служб энергетического сектора - газо- и электроснабжения, - с тем чтобы в краткосрочной перспективе устранить риск возникновения проблем со снабжением и обеспечить подачу электроэнергии в зимний период. Имеются данные о перебоях в энергетике и неудовлетворительном техническом состоянии газопроводов.

В подсекторах электроэнергетики и газоснабжения по-прежнему острой остается проблема низкой собираемости платежей за услуги. Хотя в Тбилиси оплата счетов за электроэнергию повысилась до уровня 60-70%, главным образом за счет установки счетчиков и применения санкций, на остальной территории страны счетчики установлены лишь у 40% потребителей. Как известно, несмотря на эти меры, показатель собираемости платежей не намного превышает 50%, при этом показатель собираемости платежей за подаваемый газ также не превышает эту величину. Как следствие, финансовое положение предприятий сектора энергетике является непривлекательным для частных инвестиций, поскольку потери, связанные с неоплатой счетов дополняются техническими потерями и случаями краж. Средние уровни платежей, поступающих компании "Оптовый рынок электроэнергии Грузии" (ОРЭГ), составляют менее 30% фактурной стоимости. Сумма невнесенных платежей достигает около 70 млн. долл. США в год. Разумное регулирование деятельности и операций в секторе энергетике позволит сократить потери и повысить уровень качества услуг, а также укрепить финансовое положение предприятий и накопить средства для дополнительных инвестиций.

Такие низкие показатели собираемости платежей в значительной мере вызваны резким увеличением тарифов на электроэнергию, которые начали отражать истинные расходы на производство электроэнергии. Из-за отсутствия надлежащего учета, а также вследствие практически неограниченных возможностей для мошенничества спрос на электроэнергию вырос до уровней, превышающих разумные пределы.

¹⁹ За исключением электрообогревательных печей и других традиционных средств обогрева.

Вследствие таких проблем в секторе энергетики Грузии не удалось добиться заметных успехов в приватизации. В 1999 году Тбилисская распределительная электросеть, а также тепловая электростанция были проданы компании AES. В настоящее время эти мощности находятся в собственности российской фирмы ("РАО/ЕЭС"). Государственная энергопередающая компания (Грузинская государственная электросистема, ГГЭ), государственная распределительная электросеть за пределами Тбилиси (Объединенная распределительная система, ОРС - крупнейшая в стране), а также компания "ОРЭГ" функционируют на основе договоров об управлении, заключенных с международными фирмами, и финансируются донорами, включая международные финансовые учреждения. Предприятия подсектора газоснабжения по-прежнему в основном находятся в государственной собственности и функционируют в рамках отдельных соглашений на покупку импортируемого газа.

В этих условиях энергоснабжение домохозяйств и предприятий оказалось весьма ненадежным, вследствие чего имели место частые незапланированные перебои в предоставлении услуг. Потребители, в первую очередь за пределами Тбилиси, страдают от чрезвычайно низких уровней качества обслуживания, а перебои в электроснабжении негативно сказываются на экономической деятельности, предоставлении государственных и социальных услуг и качестве жизни. Вместе с тем, начиная с 2003 года, почти во всех районах страны положение с электроснабжением улучшилось.

Таблица 3.3. Показатель среднемесячных расходов на одно домохозяйство в 2004 году

	В лари			В процентах		
	Городские районы	Сельские районы	Всего	Городские районы	Сельские районы	Всего
Общий показатель расходов денежных средств	304,8	186,7	245,7	100	100	100
Продукты питания, спиртные напитки, табачные изделия	160,4	103,0	131,6	52,6	55,2	53,6
Одежда и обувь	16,8	12,3	14,5	5,5	6,6	5,9
Предметы домашнего обихода	10,4	7,9	9,1	3,4	4,2	3,7
Медицинское обслуживание	17,8	12,9	15,3	5,8	6,9	6,2
Топливо и электроэнергия	27,6	16,1	21,8	9,1	8,6	8,9
Транспорт	28,4	18,6	23,5	9,3	10,0	9,6
Образование и отдых	9,6	3,6	6,6	3,1	1,9	2,7
Прочее	34,0	12,3	23,1	11,2	6,6	9,4

В соответствии с официальными данными, цены за единицу поставляемой энергии оставались стабильными.

В таблице 3.3 отражена достаточно нетрадиционная структура бюджета домохозяйств: ежемесячные расходы на продукты питания, спиртные напитки и табачные изделия составляют более половины от общих расходов; на втором месте находятся расходы на транспорт; а на третьем - расходы на энергоснабжение. Основная причина этого заключается в отсутствии полной информации о расходах на жилье, а также расходах на услуги водоснабжения и канализации и сбор мусора. Предполагается, что они входят в число прочих расходов. Однако плата за указанные выше услуги является весьма низкой по сравнению с другими коммунальными платежами.

Помимо энергоснабжения, домохозяйства нуждаются в снабжении питьевой водой, а также сборе и удалении отходов, в том числе в удалении канализационных вод и мусора. Несмотря на то что Грузия обладает обильными водными ресурсами, положение в области водоснабжения в настоящее время характеризуется наличием проблем. По имеющейся информации, 60% действующих водопроводов находится в неисправном состоянии, а их санитарно-техническое состояние является неудовлетворительным вследствие частых аварий, которые в свою очередь приводят к заражению воды. По имеющимся данным, на потери приходится до 40% общего количества воды, подаваемой домохозяйствам.

Парадоксально, что при этом, согласно полученным данным, в Грузии поступающая в систему водоснабжения вода является безопасной для питья. В то же время вокруг многих водозаборов не созданы защитные санитарные зоны. Во всех 85 городах и районах страны действуют системы централизованного водоснабжения; в общей сложности имеется 150 крупных водозаборов. Питьевая вода в основном поступает из поверхностных источников. Общая проектная мощность поверхностных источников питьевой воды составляет 3,1 млн. м³ в сутки. Большинство населенных пунктов Грузии получают воду с перебоями. Отсутствует точный учет забора и потребления воды. Ситуация усугубляется отсутствием лабораторий контроля за водой. Это означает, что подаваемая вода нередко не соответствует стандартам или санитарно-эпидемиологическим требованиям. Большая часть населения сельских районов пользуется индивидуальными колодцами и источниками, а население высокогорных районов использует воду источников и рек.

Тем не менее, согласно представленным сообщениям, лишь в отдельных районах четырех городов (Тбилиси, Батуми, Самтредия и Гори) вода подается в течение 24 часов в сутки. В двух других крупных городах, Рустави и Кутаиси, в каждом из которых проживают более 140 000 жителей, подача воды производится лишь в течение восьми и шести часов, соответственно. По сообщениям, наиболее низкий уровень регулярности подачи воды (в течение четырех часов в сутки) существует в Гурджаани. Следствием низкого качества услуг является нежелание потребителей вносить плату за них.

В соответствии с одним крайним значением шкалы потребления, среднее потребление воды домохозяйствами в Тбилиси достигает 743 л в сутки. Далее следует город Батуми, где это значение составляет 432 л. Другое крайнее значение зарегистрировано в Озургети, где относительный уровень потребления достигает лишь 37 л. (Поскольку потребление воды не измеряется, выводы и рекомендации основаны на усредненных данных.) В западноевропейском городе среднее потребление составляет около 100 л (в основном измеряемое). В настоящее время потребители не осознают, что вода является ресурсом.

Системы сброса сточных вод функционируют только в 41 городе и районе, 30 из них оборудованы установками по очистке сточных вод общей проектной мощностью 1,6 млн. м³ в сутки, в том числе региональные очистные сооружения действуют в Гардабанском районе, которые обслуживают Тбилиси и Рустави и имеют мощность порядка 1 млн. м³ в сутки.

В отношении очистки сточных вод следует отметить, что в Тбилиси и Рустави (двух из трех крупнейших городов Грузии) только 74% от общего объема сточных вод проходят очистку. Напротив, в Кутаиси - третьем по величине из этих городов - очистка сточных вод не производится. Единственным населенным пунктом в Грузии, где очистку проходят 100% сточных вод, является город Хашури. Почти все установки по очистке сточных вод находятся в неудовлетворительном состоянии.

Наибольшую тревогу вызывают проблемы, связанные со сбором и очисткой бытового мусора и промышленных сточных вод. Энергетический кризис, наступивший после распада Советского Союза, наряду с существенным повышением тарифов на электроэнергию в связи с недостаточным финансированием отрасли оказали отрицательное влияние на состояние почти всех объектов по

очистке сточных вод страны. Большая часть предприятий по очистке сточных вод была выведена из эксплуатации, и сточные воды сбрасываются без очистки в открытые водные объекты. Такое заражение водных ресурсов является основной причиной вспышек эндемических кишечных и инфекционных заболеваний в Грузии.

Тарифы принимаются организациями водоснабжения и канализации по согласованию с местными органами власти и в случае их утверждения регистрируются министерством юстиции. В Грузии отсутствуют утвержденные методологии или правила расчета тарифов. Следует отметить, что в некоторых городах и населенных пунктах, несмотря на неспособность бюджетов местных органов субсидировать тарифы для домохозяйств, местные органы власти принимают во внимание сложное экономическое положение населения и не разрешают предприятиям водоснабжения и канализации, стремящимся покрыть свои расходы, вводить тарифы на услуги водоснабжения и канализации. Это отрицательно сказывается на финансовом положении организаций водоснабжения и канализации.

ЭКОНОМИЧЕСКИ ДОСТУПНОЕ ЖИЛЬЕ ДЛЯ УЯЗВИМЫХ ДОМОХОЗЯЙСТВ

А. Роль социального жилья

В советский период в Грузии существовало государственное и частное жилье. Государственное жилье было доступно по стоимости благодаря субсидированию квартирной платы и коммунальных платежей всех квартиросъемщиков. Концепция социального жилья не применялась. В настоящее время около 95% государственного жилищного фонда приватизировано.

Поскольку Грузия стремится приблизиться к европейским стандартам, целесообразно рассмотреть Европейскую социальную хартию (пересмотренную)²⁰, являющуюся основополагающим европейским правовым документом, в котором впервые признается концепция социального жилья. В статье 31 Хартии закреплено право на жилище: "Для обеспечения эффективной реализации права на жилье Стороны обязуются принимать меры, направленные на:

1. поощрение доступа к жилью, отвечающему надлежащим стандартам;
2. предотвращение бездомности и сокращение числа бездомных, имея в виду постепенную ликвидацию бездомности;
3. обеспечение доступности жилья по цене для лиц, не имеющих достаточных средств".

Экономически доступное жилье следует определять таким образом, чтобы расходы на надлежащее жилье оставляли домохозяйству возможность располагать достаточным доходом для внесения платы в связи с другими основными расходами. Под социальным жильем имеется в виду съемное социальное жилье, предоставляемое во многих странах²¹. Общей особенностью социального жилья является существование правил в отношении распределения жилья в интересах имеющих на него право домохозяйств, а также применение системы квартирной платы на основе себестоимости, а не рыночной платы на жилье. Основной задачей социального жилья является оказание помощи уязвимым домохозяйствам в получении доступа к надлежащему жилью. Существующие проблемы зачастую имеют финансовый характер, но они также могут быть вызваны дискриминацией или другими социальными проблемами.

В правительстве Грузии в настоящее время не рассматриваются вопросы, касающиеся положения уязвимых домохозяйств на рынке жилья и экономически доступного жилья в целом. Вместе с тем основное внимание уделялось неотложному временному расселению внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) в связи с внутренними конфликтами начала 1990-х годов. Кроме того, в связи с разработкой Национальной стратегии для ВПЛ, начатой правительством в феврале 2006 года, была поставлена цель по нахождению долгосрочных и рассчитанных на длительную перспективу конкретных решений по обеспечению жильем различных категорий ВПЛ.

²⁰ Совет Европы. Европейская социальная хартия (пересмотренная). Страсбург, 1996 год.

²¹ Концепцию социального жилья см. в Руководящих принципах ЕЭК ООН по социальному жилью, принципы и примеры. Женева, 2006 год.

В. Инициативы правительства по преодолению бедности и оказанию социальной помощи

Задачей 3 целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), получивших поддержку Грузии (см. главу I), предусматривается социально-экономическая реабилитация перемещенного населения, пострадавшего в результате конфликтов и стихийных бедствий, и его полная интеграция в общество²². С учетом условий Грузии был выявлен ряд показателей для проведения контроля за осуществлением этой задачи. К их числу относятся: показатели бедности, показатели доходов (например, структура и размеры расходов), показатели, касающиеся условий проживания (например, количество комнат, права собственности, общая площадь, наличие коммунальных служб общего пользования и т.д.), а также демографические показатели (например, средние размеры, возрастно-половая структура семьи).

Правительство вновь подтвердило свою готовность к реализации в рамках Цели 7 "Обеспечение экологической устойчивости" задачи 16 ЦРДТ, касающейся необходимости "приведения жилищного сектора в соответствие с международными стандартами, включая развитие муниципальных (социальных) форм владения жильем". Кроме того, правительство заявило о своей твердой решимости заниматься разработкой законодательных основ жилищного сектора, включая компонент социального жилья²³. В принятой правительством Программе реформ и развития на 2004-2009 годы некоторым секторам экономики отводится приоритетная роль. Однако жилье не отнесено к их числу.

Правительство также подчеркивает решающую роль социальной защиты. "Низкий уровень экономического развития приводит к повышению числа социально уязвимых лиц (домохозяйств) и появлению риска, вследствие которого они могут оказаться в условиях крайней бедности. 28% доходов малообеспеченных лиц зависят от системы социальной защиты."²⁴ Однако система социальной защиты является недостаточно развитой (см. ниже).

В рамках борьбы с бедностью правительство ставит далеко идущие цели: "Задача по сокращению в два раза доли населения, живущего ниже черты бедности к 2015 году соответствует целям, предусмотренным в программе Грузии по экономическому развитию и преодолению бедности (ПЭРПБ). Программа нацелена на сокращение к 2015 году масштабов крайней бедности до 4% и сокращение масштабов бедности, оцениваемых с учетом официального минимального уровня жизни, до 20-25%". Динамика изменения уровней бедности спрогнозирована до 2015 года. "В случае сохранения существующих в настоящее время условий уровень бедности имеет повышательный тренд. К 2015 году 68,2% населения будут находиться на уровне официальной черты бедности, а 29% будут жить в условиях крайней бедности. Эти тренды показывают, что задача по сокращению масштабов бедности, судя по всему, не будет выполнена без оказания существенной финансовой помощи". Значительная доля доходов домохозяйств приходится на покупку продуктов питания. Столь высокая доля дохода является причиной снижения возможностей домохозяйств для удовлетворения других неотложных потребностей, например в медицинском обслуживании, отоплении, транспортных перевозках, школьном обучении и жилье (в настоящее время 7-15% от общих расходов)²⁵.

²² UNCT in Georgia (in cooperation with the Government of Georgia). Millennium Development Goals in Georgia, Progress Report for 2004-2005. Tbilisi, 2006, p. 10.

²³ UNCT in Georgia (in cooperation with the Government of Georgia). Millennium Development Goals in Georgia, Progress Report for 2004-2005. Tbilisi, 2006.

²⁴ См. там же, p.21.

²⁵ См. там же, pp. 23-24. См. также таблицу 3.3.

Правительство Грузии признало, что реализация только одних экономических реформ не принесет эффективных результатов, поэтому эти реформы должны дополняться мерами, направленными на повышение социального благосостояния населения. В этой связи правительством начаты реформы системы социальной помощи. Эта реформа полностью соответствует ключевым принципам программ социальной помощи, предусмотренных в ПЭРПБ. Реформа нацелена на улучшение социально-экономического положения населения путем борьбы с крайней бедностью.

Правительство Грузии вновь подтвердило свою готовность к формированию государственной политики в области социального жилья, заявив, что "модель социального жилья должна внедряться в качестве элемента единой национальной политики в жилищной сфере в Грузии"²⁶. Однако ни одна из приведенных выше мер не упомянута в разделе ПЭРПБ, посвященном основным направлениям политики на период 2005-2007 годов.

Ключевым принципом реформы является монетизация социальной помощи. Социальная помощь более не будет ориентирована на определенные категории населения (например, на инвалидов, ветеранов войны, ВПЛ). Домохозяйства получают право на ежемесячные денежные выплаты взамен на отказ от льгот, предусмотренных действующим законодательством.

Новая система социальной помощи требует принятия конкретного метода выявления домохозяйств, которые живут в условиях крайней бедности и которые будут являться получателями этой помощи. Необходимо выявить ключевые факторы, оказывающие существенное влияние на экономическое положение домохозяйства, и определить относительный вес этих факторов. Впоследствии будет измерена актуальность каждого отдельного фактора для данного домохозяйства, а риск бедности для домохозяйств будет оцениваться с учетом весовых коэффициентов этих факторов. До 2006 года только 246 000 домохозяйств было зарегистрировано с помощью этого нового метода, применением которого занимается министерство труда, здравоохранения и социальной защиты.

В августе 2005 года в рамках реализации первого проекта Всемирного банка по оказанию поддержки Грузии в области преодоления бедности Международная ассоциация развития предоставила Грузии кредит на сумму 13,5 млн. долл. США и специальные права заимствования на 6,5 млн. долл. США с целью оказания поддержки правительству в осуществлении реформ и приоритетных задач ПЭРПБ. Одной из областей деятельности является "улучшение работы служб социальной защиты, образования и медицинского обслуживания".

Другие инициативы правительства

В 2004 году по инициативе министерства инфраструктуры и развития было начато обсуждение вопроса о формировании и принятии политики в области социального жилья²⁷. Исследования современного состояния обеспеченности жильем в стране выявило важность и необходимость принятия политики в области социального жилья. В частности, были предложены следующие рекомендации:

- жилищное хозяйство и социальное жилье должны явиться одним из основных элементов государственной социальной жилищной политики;

²⁶ UNCT in Georgia (adopted by the Government of Georgia). Progress Report, Economic Development and Poverty Reduction Programme. Tbilisi, 2005, pp. 23-24.

²⁷ Jokhadze, N. Concept of social (Government sponsored) housing establishment and development in Georgia. 2004.

- основные концепции и приоритеты в отношении социального жилья следует разработать на уровне центрального правительства, а конкретные программы, отражающие особенности каждого города, - на местном уровне;
- правительству следует оказывать поддержку программе предоставления социального жилья путем принятия законодательства, создания институциональных основ и управления информацией;
- в законодательстве следует предусмотреть вопросы финансирования социального жилья, а также определить налоговую политику для сторон, участвующих в строительстве социального жилья;
- местные программы в области социального жилья следует привести в соответствие с государственными концепциями и программами;
- местным органам власти следует разработать и реализовать политику привлечения к программам в области социального жилья частного и государственного секторов;
- в программах социального жилья следует учитывать опыт, накопленный другими странами, а также положение дел на местах;
- при создании программ социального жилья следует принимать во внимание следующие аспекты: социальную изоляцию/сегрегацию, незаселенность отдельных районов, наличие гетто, социального насилия и преступности. В этой связи в программах следует предусматривать механизмы защиты от упомянутых выше явлений;
- в ходе формирования фонда социального жилья правительству следует разработать эффективные и простые системы распределения субсидий, которые, среди прочего, могли бы предусматривать выделение помещений частному сектору, долгосрочных ссуд (ипотечных займов) и оказание помощи жилищным товариществам;
- частный сектор должен являться одним из важных субъектов по выполнению программ социального жилья.

Эти рекомендации в весьма высокой степени соответствуют руководящим принципам и рекомендациям в отношении развития социального жилья, которые были разработаны ЕЭК ООН²⁸.

Социальное жилье является одной из программных альтернатив в области увеличения предложения доступного по стоимости жилья. Такая альтернатива имеет особую важность при наличии общего дефицита жилья, когда правительству сложно осуществлять контроль за ценами на жилье или арендной платой в интересах особых групп. В других обстоятельствах еще одним вариантом могло бы явиться субсидирование строительства нового жилья и субсидирование потребления жилищных услуг некоторыми домохозяйствами. Жилищные пособия являются наиболее распространенным видом жилищных субсидий. Пособия широко использовались в странах с переходной экономикой, а также в других странах, а также могут использоваться в большинстве ситуаций, связанных с существованием проблемы доступности жилья²⁹. Система жилищных пособий в Грузии пока еще не рассмотрена правительством.

²⁸ ЕЭК ООН. Руководящие принципы по социальному жилью, принципы и примеры. Женева, 2006 год.

²⁹ См., например, ЕЭК ООН. Руководящие принципы по социальному жилью, принципы и примеры. Женева, 2006 год.

С. Оценка потребностей в экономически доступном жилье

Выявление и характеристика уязвимых групп и их жилищных условий

Внутренне перемещенные лица. Согласно данным Управления Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН), на конец 2005 года в стране насчитывалось 234 249 ВПЛ³⁰. Около 44% из них проживали в одном из более чем 1 500 коллективных центров расселения (больничных учреждениях, школах, детских садах, зданиях предприятий и гостиницах). Около 70% этих центров не соответствуют минимальным нормам, не имеют надлежащего доступа к чистой воде, оснащены опасными системами электропитания и имеют недостаточную теплоизоляцию³¹. Как правило, данные о жилищных условиях ВПЛ отсутствуют, особенно это касается тех лиц, которые проживают за пределами коллективных центров.

В 2005 году миссия по проведению мониторинга, направленная Европейской комиссией, отметила в своем докладе нерешенные проблемы в связи с модернизацией коллективных центров: "Кровля, отопление, теплоизоляция, водоснабжение и санитарные условия в ряде коллективных центров для ВПЛ находятся в ужасающем состоянии, размещенных в Западной Грузии (за исключением Абхазии), которые пришли в полную негодность в результате неудовлетворительного технического обслуживания в течение многих лет. Хотя большая часть инфраструктуры на территории Грузии остро нуждается в ремонте, степень обветшания коллективных центров значительно выше, а существующие в них потребности имеют еще более неотложный характер, поскольку речь идет о таких строениях (школах, не пригодных для использования санаториях), которые не отвечают нормам для постоянного расселения жильцов"³².

Коренная реконструкция проводилась УВКБ ООН в 1993-1994 годах и после землетрясения 2002 года, а в настоящее время она ведется рядом организаций (Международным комитетом Красного Креста, Норвежским советом по делам беженцев, Датским советом по делам беженцев, организацией "Спасти детей"), проводящих свою работу в этом секторе. Но во многих центрах условия проживания по-прежнему намного ниже норм и там необходимо провести неотложный ремонт с целью доведения условий проживания до минимальных приемлемых норм и улучшения состояния здоровья и психологического самочувствия населения из числа ВПЛ, которые живут там в течение 10-13 лет³³.

В последнее время в Зугдиди УВКБ ООН несколько раз проводились оценки имеющихся потребностей с целью выявления неотложных и долгосрочных проблем, с которыми сталкиваются ВПЛ, и формирования соответствующей стратегии УВКБ ООН и программы в интересах ВПЛ в Грузии. Такие оценки проводились с целью выявления неотложных потребностей, их решений и ответственных органов, способных решать эти вопросы. Во-вторых, участникам было предложено рассмотреть среднесрочные потребности, найти способы их удовлетворения и выявить органы, способные заняться такой деятельностью.

³⁰ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2005 Global Refugee Trends. 2006.

³¹ United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Mission to Georgia 21 to 24 December 2005.

³² European Commission. Directorate-General for Humanitarian Aid. Humanitarian aid for the most vulnerable people of Georgia. Brussels 2005.

³³ См. там же, pp. 4-5.

В коллективных центрах для ВПЛ "вопрос организации проживания связан с условиями в центре и наличием в нем мест. Поскольку большинство семей в центре проживают в одной комнате, в качестве проблемы, вызывающей беспокойство, отмечалась необходимость расселения большего числа людей. Также отмечалось, что перспективы выплаты компенсаций и проведения приватизации являются причиной нежелания лиц, проживающих в коллективных центрах, покинуть их"³⁴.

Другие группы. Грузия пострадала от ряда стихийных бедствий, например землетрясений, оползней и сходов селей. Результатом этого стало появление многочисленных экономических мигрантов. В период 1987-1999 годов стихийными бедствиями было затронуто более 12 000 человек. Министерство по делам беженцев и расселению занимается проблемами беженцев и экологических мигрантов, в том числе их расселением или переселением. Потребности в жилье других групп населения, в частности бездомных, лиц старших возрастов, семей с низкими доходами, одиноких родителей и инвалидов, также должны приниматься во внимание центральным и правительствами местных органов власти.

За исключением данных о жилищных условиях ВПЛ, данные о жилищном фонде и жилищных условиях домохозяйств являются недостаточными. Это не позволяет провести оценку общих потребностей в помощи, необходимой в жилищной сфере, исходя лишь из социально-экономических данных и данных о потреблении жилищных услуг домохозяйствами, а также данных о состоянии жилья. Однако в настоящее время департамент статистики занимается подготовкой переписи населения и жилищ, запланированной на 2010 год.

Одним из путей внедрения концепции экономически доступного жилья является использование в качестве точки отсчета данных о доходах домохозяйств. Более 54% населения располагают доходами, не превышающими черты бедности, а доходы почти 17% населения находятся на уровне ниже черты крайней бедности (диаграмма 4.1). В определении черты бедности учитываются некоторые расходы, связанные с оплатой жилья, например расходы на отопление, водоснабжение и канализацию. Но такие расходы, как арендная плата за жилье, выплаты процентов по ссудам и расходы на амортизацию в него не включены. С учетом того, что расходы на продукты питания, одежду, лекарства и т.д. имеют первостепенное значение для домохозяйства, у беднейших домохозяйств либо не остаются совсем, либо имеются весьма ограниченные возможности для оплаты расходов за жилье (см. также таблицу 3.3).

Диаграмма 4.1. Показатели бедности, 2003 год³⁵

Процентная доля населения за чертой бедности	54,5%
Процентная доля населения, находящегося в условиях крайней бедности	16,6%
Индекс глубины разрыва бедности (официальный уровень бедности)	21,1%
Индекс глубины разрыва бедности (крайняя бедность)	5,4%
Доля квантили беднейшего населения в национальном потреблении	7,8%

Источник: Государственное статистическое управление Грузии.

Примечание: Черта бедности соответствует минимальному уровню потребления или дохода, необходимого для удовлетворения основных личных потребностей. Индекс глубины (разрыва) бедности показывает среднее значение расстояния, отделяющего население от черты бедности (для небедных это расстояние принимается за ноль), выраженное в виде процента от черты бедности.

Доля квантили беднейшего населения в национальном потреблении представляет собой доход, приходящийся на беднейшую пятую часть населения.

³⁴ UNHCR. Report on Participatory Needs Assessment in Zugdidi. 2006.

³⁵ UNCT in Georgia (in cooperation with the Government of Georgia). Millennium Development Goals in Georgia, Progress Report for 2004-2005. Tbilisi, 2006.

D. Программы поддержки уязвимых домохозяйств

Общие программы поддержки

Пенсии и социальная защита

Основной задачей Государственного объединенного социального фонда Грузии является оказание помощи социально незащищенным гражданам и пенсионерам Грузии. Фонд имеет статус юридического лица и создан в интересах, главным образом, ветеранов войны и жертв несчастных случаев. Размеры оказываемой помощи колеблются в пределах от 35 лари до 84 лари в месяц (январь 2006 года).

В соответствии с государственным бюджетом Грузии на 2006 год минимальная пенсия по состоянию на 1 сентября 2006 года составляет 38 лари.

Социальная помощь. Министерством труда, здравоохранения и социальной защиты утверждены "правила и принципы выдачи социальных пособий нуждающимся семьям" на 2006 год. Государственный объединенный фонд социального страхования Грузии принимает финансовое участие в этой программе. В упомянутых выше правилах определены категории получателей социальных выплат и размеры ежемесячных пособий, а именно:

1. Семьям из одного человека, относящегося к категории неработающих пенсионеров, выплачивается 22 лари, а семьям из двух и более человек из категории неработающих пенсионеров - 35 лари.
2. Детям-сиротам, независимо от полномочий их опекунов, выплачивается 22 лари.
3. Безработным, имеющим первую группу инвалидности, выплачивается 22 лари на человека.
4. Малолетним детям-инвалидам выплачивается 22 лари на человека.
5. Семьям с семью или более малолетними детьми выплачивается 35 лари.

На программу выплаты социальных пособий выделено 8,75 млн. лари. По состоянию на апрель 2006 года число получателей социальных пособий составляло 72 667 семей. Помимо указанных выше пособий, Фондом в установленных размерах выплачиваются компенсации за электроэнергию, главным образом это касается ветеранов войны и жертв несчастных случаев. Из государственного бюджета выделено 13,591 млн. лари для финансирования упомянутой выше программы. По состоянию на апрель 2006 года установленные пособия получили 108 573 человеками.

Целевые программы поддержки для ВПЛ

В 1999 году была выдвинута инициатива по созданию рамочной концепции новой политики в интересах ВПЛ, основной задачей которой является обеспечение их самодостаточности. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), УВКБ ООН, Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Всемирный банк, ЮСЭЙД и Швейцарское агентство в поддержку развития и сотрудничества приняли решение об оказании поддержки инициативе, направленной на содействие устойчивому решению проблем, с которыми

сталкивается община ВПЛ. Президент Грузии учредил комиссию по содействию процессу и проведению контроля за ним³⁶.

Целью программы является устойчивое улучшение условий жизни ВПЛ, с тем чтобы снизить остроту напряженности между ВПЛ и принимающими их общинами, в первую очередь путем проведения тех мероприятий, которые расширяют возможности для ВПЛ в плане осуществления ими в полном объеме своих гражданских прав, в том числе на равенство перед законом и доступ к качественному жилью, социальным услугам и, что важнее всего, - к занятости³⁷.

С целью апробирования и поощрения реализуемых на экспериментальной основе инициатив, в частности касающихся обеспечения доступа к земле и улучшению жилищных условий, был учрежден Грузинский фонд самообеспечения. В качестве прямой финансовой поддержки правительство выплачивает 11 лари на человека в месяц лицам, проживающим в коммунальных центрах, и 14 лари проживающим в жилищах частного сектора. Правительство также покрывает некоторые расходы жильцам коммунальных центров. В результате проведения реформы системы социальной помощи ВПЛ, в отношении которых было установлено, что они проживают в условиях крайней бедности, больше не будут получать государственные пособия в качестве ВПЛ, а получают помощь наравне с другими уязвимыми домохозяйствами. Общий объем денежных средств, уже выплаченных ВПЛ, составляет около 40 млн. лари.

Донорские взносы и меры, направленные на улучшение жилищных условий, в основном были сосредоточены на проведении ремонта и улучшении условий проживания в коммунальных центрах. Одним из последних примеров является финансирование по линии Европейской комиссии, например проведение в 2005 году неотложных работ по модернизации коммунальных центров для перемещенных лиц.

Норвежским советом по делам беженцев (НСБ) начато осуществление проекта по строительству жилья и его обновлению. В 2006 году НСБ запланировал провести модернизацию 10 коллективных центров и построить 10 жилых помещений, а также отремонтировать 100 жилых помещений. В 2005-2006 годах в Кутаиси реализована программа с использованием жилищных чеков, которая финансировалась Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции государственного департамента США. Целью этого пилотного проекта являлось улучшение жилищных условий ВПЛ, проживающих в коммунальных центрах. Чек на покупку жилья представляет собой документ, удостоверяющий право участника проекта на получение субсидии с целью покупки жилья³⁸. В данном случае оказывается поддержка со стороны спроса, что во многих случаях является наиболее затроективной формой поддержки по сравнению с поддержкой со стороны предложения нового жилья. Благодаря пилотному проекту 74% от общего количества семей, согласившихся на получение чеков (в семи коммунальных центрах), приобрело типовые квартиры. На экспериментальном этапе проекта "невозмещенные расходы донора на одну семью - получателя пособий" в среднем составили 3687 евро, которые использовались на покупку стандартной, построенной на законных основаниях квартиры в типовом жилом многоквартирном доме³⁹. Вместе с тем в случаях, когда чеки не покрывали расходы на приобретение жилья, домохозяйства были вынуждены вносить свои денежные средства или покупать жилье в населенных пунктах с более низкими ценами.

³⁶ UNDP. Working Paper on IDP Vulnerability and Economic Self-Reliance. Tbilisi, 2003, p. 4.

³⁷ UNDP. The New Approach, IDP Assistance in Georgia, p. 1.

³⁸ Anlian, S. Housing Purchase Vouchers, Questions and Answers. The Urban Institute. Washington D.C.

³⁹ Anlian, S. Project Status Report. The Urban Institute. Washington D.C. 2006.

В Тбилиси был использован альтернативный метод, позволяющий домохозяйствам из коммунальных центров добиться улучшения своих жилищных условий. В двух коммунальных центрах (бывших гостиницах), в которых проживали 1 570 ВПЛ, частные инвесторы выплатили по 7 000 долл. США за одну комнату независимо от числа ВПЛ, проживавших в комнате в обмен на их переселение в другие жилища. Изучение последствий приватизации показывает, что жилищные условия большинства ВПЛ ухудшились после их переезда из гостиниц. В частности, некоторые ВПЛ не получили какой-либо компенсации, и не каждая семья ВПЛ получила компенсацию, позволяющую приобрести квартиру в связи с увеличением расходов домохозяйства. Основным преимуществом приватизации стало то, что ВПЛ приобрели статус частных собственников⁴⁰.

В феврале 2006 года была учреждена правительственная комиссия по разработке стратегии для ВПЛ с целью: а) разработки национальной стратегии и политики для ВПЛ; б) организации и координации осуществления разработанной стратегии. Комиссия проводит работу в рамках четырех рабочих групп: а) по жилью, б) по экономическим аспектам, в) по правовым аспектам и г) по социальным аспектам. Весьма важно отметить, что в состав рабочих групп входят представители различных правительственных органов (два представителя), НПО (один представитель) и международных организаций (два представителя). Комиссия работает под руководством министерства по делам беженцев и расселению. Хотя данная стратегия предназначена для конкретных целевых групп ВПЛ, ожидается, что она явится отправным пунктом для формулирования общей жилищной политики в интересах всех уязвимых групп населения, которые не могут самостоятельно удовлетворять свои потребности в жилье в сложившихся на жилищном рынке условиях в силу их социальной изоляции или бедности. Стратегия уже принята, но в ней не рассматриваются вопросы жилищной политики в той степени, в которой это первоначально планировалось. Вместе с тем планируется включить вопросы жилищной политики в разрабатываемый на ее основе план действий.

⁴⁰ UNDP. Sociological Survey on Issues of Privatization among IDPs living in Collective Centers in Tbilisi and Tskhaltubo.

МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ**А. Государственные и частные инвестиции**

Государственное инвестирование в жилищную сферу как на национальном, так и на местном уровнях в последние годы практически прекратилось. В то же время частный сектор пока еще не располагает возможностями для того, чтобы играть роль основного источника инвестирования. Как показано в таблице 5.1, в 2003 и 2004 годах с учетом показателя введения квартир в эксплуатацию государственный сектор не проводил каких-либо инвестиций, а инвестиции частного сектора были весьма незначительными. По показателю общей жилой площади, сданной в эксплуатацию (328 000 м² в 2003 и 2004 годах), доля государственных предприятий и организаций равнялась нулю, в то время как 100% приходилось на индивидуальных застройщиков. Средний показатель жилой площади свидетельствует о том, что новое строительство в основном ориентировано на сегмент элитного жилья. Лишь незначительная доля инвестиций направлялась в сельские районы⁴¹.

Финансовые и людские ресурсы весьма ограничены и зачастую достаточны лишь для осуществления основных административных функций; это в первую очередь касается местных органов власти, на которые возложены основные обязанности за осуществление жилищных программ. Вместе с тем в Законе *О местном бюджете* сделана попытка по упрощению выделения денежных средств из государственного бюджета муниципальным бюджетам путем установления процедуры, в соответствии с которой местный бюджет должен формироваться на местном уровне. Данная процедура имеет существенно важное значение, поскольку органы местной власти должны располагать достаточными собственными финансовыми ресурсами, позволяющими им на практике осуществлять эти полномочия.

Ранее органы местной власти имели возможность собирать доходы от налога на недвижимость, хотя они и не имели земли в своей собственности. В соответствии с Законом *Об облагаемых и необлагаемых налогах доходах, а также доходах от капитала и их распределении между административно-территориальными единицами Грузии* от 2004 года налоги на недвижимость и игорную деятельность выплачиваются местным органам власти наряду с частью поступлений от налогов на доход физических лиц и прибыль; кроме того, они сохраняют необлагаемые налогами доходы, получаемые в конкретном муниципалитете. В соответствии с *Органическим законом* местные органы власти получают право собственности на землю в пределах своих административных границ, переданную им центральным правительством. Однако для местных органов власти не предусмотрен порядок по обязательному использованию дохода, получаемого от продажи земли, на цели жилищного хозяйства. Одним из примеров существующей практики является порядок, при котором в Тбилиси решение о том, по какой цене земля подлежит продаже на аукционе, принимается на совещании местного органа власти; но в данном случае за основу следует принимать не номинальную цену, а исходить из рыночной цены. Денежные средства, получаемые за счет продажи земли, передаются в местный бюджет, но они не направляются на цели жилищного сектора. В настоящее время в Тбилиси поступления от продажи земли составляют около 10% бюджета.

Еще один недостаток связан с отсутствием в настоящее время системы кадастровой оценки. Земельный налог исчисляется в соответствии с правилами зонирования, т.е. путем применения различных коэффициентов к нормативной стоимости, определенной муниципальным органом власти. Муниципальный орган определяет нормативную стоимость земли, а последняя умножается на коэффициент, определяемый с учетом того, в какой зоне города расположен конкретный земельный участок.

⁴¹ MED, Department of Statistics. Statistical Yearbook 2005, p. 231.

В целом за последние годы произошло существенное увеличение налоговых поступлений как на национальном, так и на местном уровнях, что позволяет расширять масштабы деятельности в жилищной сфере. В период 2001-2005 годов поступления в бюджет центрального правительства увеличились более чем в три раза (с 631 млн. до 1 836 млн. лари), а в местный бюджет они увеличились на 44% (с 324 млн. до 575 млн. лари).

В. Ипотечное кредитование и банковский рынок

В последние четыре года сектор ипотечного кредитования лишь начал формироваться, и в настоящее время его развитие характеризуется высокими темпами⁴². Ведущие банки предоставляют ипотечные ссуды по номинальным ставкам процента, которые колеблются в пределах от 13% до 20%⁴³ и предлагают все более дифференцированный диапазон продуктов.

Годы	Государственный сектор		Частный сектор	
	Количество квартир (1 000)	Средняя площадь одной квартиры, м ²	Количество квартир (1 000)	Средняя площадь одной квартиры, м ²
1995	0,4	76	0,8	160
1996	0,4	81	0,7	157
1997	0,1	101	0,6	144
1998	0,2	112	0,6	125
1999	0,2	83	0,9	194
2000	0,2	152	1,2	166
2001	-	-	0,7	201
2002	0,2	95	0,9	163
2003	-	-	1,1	211
2004	-	-	0,7	194

В настоящее время стали устанавливаться более длительные сроки погашения займов (10 лет и даже более). К числу крупных банков, представляющих ипотечные кредиты, относятся "ТБС-Банк", Банк Грузии и "Про Кредит банк". Например, в 2005 году портфель ипотечных ссуд Банка Грузии увеличился на 137%.

Ранее между домохозяйствами и строительными компаниями заключались договоры, в соответствии с которыми домохозяйства вносили первоначальный взнос и им разрешалось оплачивать цену приобретаемого жилья путем внесения долевых взносов без оплаты процентной

⁴² Статистические данные об общем объеме ипотечных ссуд отсутствуют, поскольку банки в своих балансах не проводят различия между выдачей ипотечных ссуд от кредитов других видов; однако, согласно оценкам, около 60% от общего объема портфеля кредитов приходится на недвижимость (Georgia Enterprise Growth Initiative, p.2). Кроме того, отсутствуют статистические данные о ссудах, выдаваемых на строительство и застройку земельных участков.

⁴³ Average consumer price inflation for the period 2003-2005 was 6.2 per cent. See Economist Intelligence Unit. Country Report, Georgia 2006, p. 5.

ставки. Однако по этим договорам максимальные сроки погашения составляли от 18 до 24 месяцев и их срок действия завершался при вселении покупателя. Кроме того, они получили репутацию весьма рискованных, поскольку в связи с ними встречаются поразительные случаи мошенничества, и поэтому очевидно, что следует отдать предпочтение формированию официального рынка ипотечного кредитования.

С практической точки зрения по вопросу о предоставлении обеспеченного залога кредиторам, финансирующим строительство в начале строительного процесса, следует указать на важность права собственности на землю, против которого строительная компания получает корпоративную ссуду (будущие владельцы квартир вносят необеспеченный первоначальный платеж до регистрации права собственности, несмотря на то, что со строительной компанией зарегистрирован нотариально заверенный договор).

После закладки фундамента производится регистрация здания как находящегося в процессе строительства, а право собственности регистрируется на имя будущих владельцев квартир, т.е. здание под строительством может быть зарегистрировано в регистре недвижимости в процессе возведения фундамента, при этом данное право собственности предлагается "будущими" собственниками жилья банку в качестве обеспечения. Как представляется, эта система работает на практике, хотя ссуды предоставляются только строительным компаниям, а не владельцам жилья, доходы которых рассматриваются банками в качестве гарантий.

Доступность ипотечных ссуд по-прежнему ограничена, поскольку реальные ставки процента находятся на относительно высоком уровне, а минимальная заработная плата, которая позволяет обращаться в большинство банков за получением ипотечной ссуды, составляет около 400 долл. США. Пороговое значение варьируется в зависимости от числа членов семьи, которые находятся на иждивении при данной величине дохода и могут участвовать в погашении ссуды.

Цены на однокомнатную квартиру площадью 25 м² в центре Тбилиси за последние несколько лет увеличились до 30 000-45 000 долл. США, начав расти с менее, чем 10 000 долл. США в 2000 году. Причинами для такого роста являются первоначальные низкие цены, высокий спрос со стороны грузин, проживающих за рубежом, повышение цен на импортируемые строительные материалы, а также спекулятивная привлекательность сектора недвижимости, связанная с его прогнозируемым потенциалом роста.

Цена на сходную квартиру в пригородах в настоящее время составляет 15 000-20 000 долл. США. В таблице 5.2 показаны расчеты ежемесячных платежей по погашению ссуды определенных размеров и на выплату процентных ставок. Очевидно, что лишь незначительная доля населения может позволить себе заключать сделки такого рода.

Практика чрезмерного обеспечения исполнения обязательств, в соответствии с которой банки требуют обеспечения, в два или даже в три раза превышающего размеры ссуды, должна скоро прекратиться. Согласно сообщениям, в большинстве случаев средние значения соотношений между займами и оцененной стоимостью находятся в диапазоне между 60% и 80%. Процедуры рассмотрения заявок на получение ссуд по-прежнему сильно забюрократизированы и имеют большие расхождения у разных банков. Требованиями к документации зачастую предписывается представление доказательств наличия постоянного дохода, проведение посещений рабочих мест заемщиков, а также получение рекомендаций у руководителя заемщика.

Таблица 5.2. Ежемесячные платежи (в долл. США, вносимые в течение десяти лет)

Процентная ставка/величина ссуды	14,5%	16 %	18 %
10 000	158	167	180
15 000	237	251	270
25 000	396	419	450
30 000	475	503	541
45 000	712	754	811

Источник: "ТБС-Банк".

Несмотря на динамичное расширение сегмента ипотечного кредитования финансового рынка, его дальнейшее развитие сдерживается рядом правовых проблем. Основная проблема заключается в том, что по имеющейся информации обращение взыскания на заложенное имущество может на практике занимать до семи лет, особенно в тех случаях, когда речь идет о необходимости принятия судебных решений. Основные причины, вызывающие беспокойство, связаны с Гражданским кодексом, были тщательно изучены в ходе реализации проекта, осуществленного Грузинской инициативой по развитию предпринимательства (ГИРП). Поправки к положениям Кодекса направлены на придание большей гибкости процедуре погашения ссуды и продажи заложенного имущества, что в свою очередь позволит устранить препятствия для ипотечного кредитования. Некоторые правовые ограничения сводятся к следующему⁴⁴:

1. В соответствии с *Гражданским кодексом* (статья 303), *если должник проживает один или с семьей в доме или в части дома, который обременен ипотекой, он имеет право оставаться в нем в качестве съемщика (после продажи заложенного имущества) и обязан выплачивать приобретателю имущества квартирную плату по рыночным ставкам*. Таким образом, если гарантией ссуды, выданной кредитором, является квартира, становится практически невозможным выселить жильца(ов) из дома. В этой связи в ходе первого судебного слушания кредитор должен получить право на продажу заложенной квартиры на аукционе, для чего в соответствии с действующим процедурным законодательством требуется как минимум один год. Впоследствии кредитор устанавливает отношения со съемщиком жилья на основе соглашения о сдаче в найм. В случае нарушения съемщиком условий договора о найме или в случае серьезных оснований у кредитора, которые могут явиться причиной для отказа от договора о найме, должно инициироваться рассмотрение судебного дела. Впоследствии после пришествия еще одного года может появиться возможность для выселения квартиросъемщиков из квартиры. Эти проблемы могут быть решены путем изменения упомянутой статьи или путем ее исключения из *Гражданского кодекса*.
2. В соответствии с *Гражданским кодексом* (статья 278), *продажа заложенного имущества производится на аукционе*. В настоящее время только суды наделены правом принятия решения о проведении аукциона. Действующее законодательство не предусматривает проведения аукционов без принятия судебного решения. По этой причине кредиторам необходимо обращаться в суды с исковыми заявлениями. Как правило, такие заявления в

⁴⁴ Более подробное изложение положений, содержащихся в Гражданском кодексе, Гражданско-процессуальном кодексе и Законе о коммерческих банках, см. Georgia Enterprise Growth Initiative. Survey of Mortgage Lenders on Lending Problems. 2005.

большинстве случаев оспариваются должниками. Такая процедура занимает длительное время, и в большинстве случаев имущество подвергается физическому износу, а доход, полученный от его продажи, нередко не покрывает сумму основного долга и размеры процентов. В этой связи было бы целесообразно привести в законе конкретные механизмы проведения аукционной продажи или позволить кредиторам продавать имущество помимо аукционов.

3. В соответствии с Гражданским процессуальным кодексом *суды рассматривают гражданские дела не позднее чем через два месяца, начиная со дня подачи иска*. В отношении особо сложных дел этот срок может быть продлен не более чем до пяти месяцев. Существующая практика показывает, что суды широко пользуются своим правом на установление максимального срока для рассмотрения. Если суды всех инстанций (областные, районные и Верховный суд) будут применять это право по рассмотрению дела через пять месяцев со дня подачи иска, то рассмотрение дела будет завершено через 15 месяцев и только после истечения этого срока может начаться длительный процесс исполнения решения. В этой связи целесообразно сократить сроки между подачей иска и рассмотрением по нему гражданских дел в судах.

Решение этих вопросов и внесение поправок в соответствующие законы позволит устранить проблемы всех кредиторов, представленных на финансовом рынке. Эти проблемы являются общими для всех финансовых учреждений, и по этой причине их урегулирование имеет первостепенное значение.

Кроме того, важно отметить, что в Грузии не существует сертифицированной системы оценки недвижимости. Она могла бы установить и упростить процедуры оценки и проверки, а также укрепить основы сектора ипотечного кредитования и рынка недвижимости в целом. В настоящее время стоимость земли произвольно занижается в случае ее обременения залогом, при этом данная практика по-прежнему ничем не ограничена в связи с отсутствием закона об оценке земель.

Регистрация земельных участков и недвижимости регулируется *Гражданским кодексом* с поправками и *Законом о государственной регистрации* 2006 года, в котором предусматривается, что права собственности признаются лишь в случае их регистрации. Только зарегистрированные права могут официально продаваться, сдаваться внаем или использоваться в качестве обеспечения кредита. Хотя *Гражданским кодексом* с поправками налагаются обязательства по регистрации передаваемых прав на недвижимость в регистре недвижимости, его принятие представляет собой шаг назад с точки зрения учреждения полного государственного регистра прав собственности. В соответствии с первым вариантом *Гражданского кодекса* сделки аннулировались в случае, если они не регистрировались в течение трех месяцев; в соответствии с новым вариантом *Гражданского кодекса* в этом случае лишь взимаются штрафы.

Новый *Закон о государственной регистрации* (принятый в марте 2006 года и вступивший в силу в июне 2006 года) позволяет надеяться на устранение некоторых из проблем, созданных положениями старого *Закона о государственной регистрации* 1996 года. Законом 1996 года предусматривалось, что в случае технической ошибки, возникшей в процессе регистрации, внесение поправки в регистрационный акт могло осуществляться только по решению суда. В новом законе такая ошибка может быть исправлена простым уведомлением собственника.

Однако сохраняется проблема с лицами, производящими оплату за покупку после подписания договора в нотариальной конторе, что создает возможность двойной регистрации. Для решения этой проблемы срок действия выписки из кадастра был сокращен с одного месяца до десяти дней. Этим не устраняется возможность существования двух нотариально заверенных договоров, в связи с чем напрашивается необходимость создания централизованной базы данных для нотариусов.

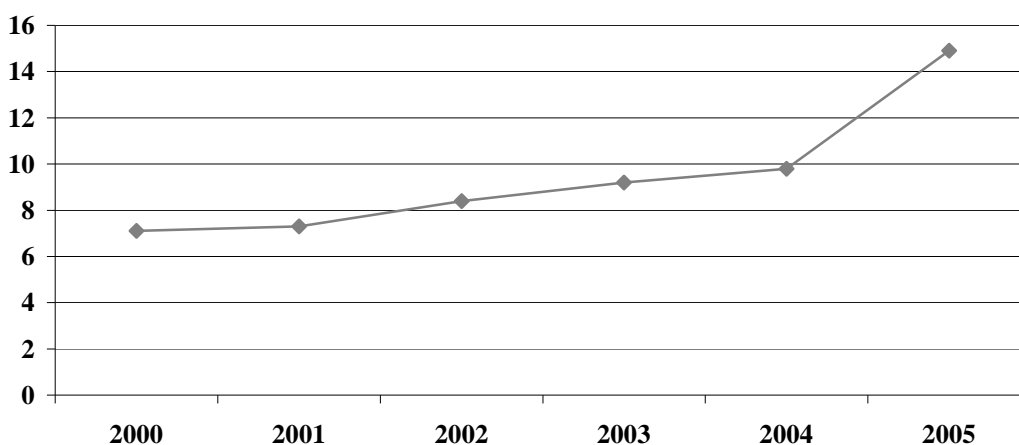
Банковский сектор

Министерство финансов и Национальный банк в качестве контрольных органов прилагают усилия, направленные на формирование банковского рынка в целом⁴⁵. Почти 99% посреднических операций в сфере финансов в Грузии проводится в рамках банковской системы, в то время как рынки ценных бумаг играют для нее незначительную роль.

После обретения независимости началось преобразование банковской системы: была создана предоставляющая полный ассортимент услуг двухуровневая банковская система, которая включает в себя Национальный банк Грузии (НБГ) в качестве регулирующего органа (*Органический закон о Национальном банке Грузии*, 1995 год) и сеть коммерческих банков, созданных в результате приватизации государственных банков.

Однако банковское законодательство оставалось несовершенным, а требования на выдачу лицензий на деятельность коммерческих банков слишком мягкими (например, минимальный уставной капитал для создания банков в 1994 году составлял около 500 долл. США). Вследствие этого число банковских учреждений увеличилось с пяти в 1991 году до 226 в 1994 году, при этом большинство из них сталкиваются с финансовыми затруднениями. Доверие к банковскому сектору исчезло, а объем вкладов в банках сократился почти до нуля. С 1995-1996 годов и в последующие годы Национальный банк Грузии в сотрудничестве с международными учреждениями ужесточил банковское регулирование и выдачу лицензий (глава II *Закона о деятельности коммерческих банков*, 1996 год) и к 1997 году сократил число коммерческих банков до 173. С тех пор в банковской деятельности происходит существенный рост. Валовые активы банковского сектора по состоянию на декабрь 2005 года составляли 2,54 млрд. лари (рост на 50% в течение 2005 года). За тот же период объем выданных кредитов вырос на 85%, а доля кредитов по отношению к ВВП в период 2000-2005 годов увеличилась более чем в два раза (диаграмма 5.1).

Диаграмма 5.1. Доля кредитов по отношению к ВВП (в процентах), 2000-2005 годы



Долларизация выдаваемых ссуд существенно сокращается, участие зарубежных финансовых учреждений по состоянию на 31 декабря 2005 года достигло такого уровня, при котором ими контролируется около 50% капитала коммерческих банков - резидентов, находящихся в собственности зарубежных учреждений. Достигнута высокая концентрация в банковском секторе, при этом группа из шести крупных банков владеет 87% от общего объема активов банковской системы. Банковский сектор является весьма рентабельным, при этом среднее значение

⁴⁵ Национальный банк Грузии. Стратегия развития банковской системы Грузии на 2006-2009 годы.

коэффициента отдачи собственного капитала составляет 14,9%. В 2005 году привлеченные депозитные средства увеличились на 31%, что отражает тенденцию к возобновлению доверия. Двум грузинским банкам международное агентство "Фитч" присвоило кредитный рейтинг "В" (в декабре 2005 года стране был присвоен долгосрочный суверенный кредитный рейтинг "В+" с позитивным трендом).

Вместе с тем средства для долгосрочного рефинансирования, особенно из местных источников, являются ограниченными. В 2004 году общий объем обязательств "ТБС-Банка" составлял 331 млн. лари, из которых 86% приходилось на текущие счета и срочные депозиты клиентов⁴⁶, что ограничивает возможности кредитования. 93% от общих обязательств "ПроКредит банка" в 2005 году имели сроки погашения, не превышающие 12 месяцев⁴⁷.

⁴⁶ ТБС Bank. Annual Report 2004, p. 74.

⁴⁷ ProCredit Bank. Annual Report 2005, p. 55.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендации - Основы жилищной политики

Рекомендация 1

Следует повысить политическую приоритетность жилищного сектора.

Следует признать, что развитие жилищного сектора могло бы внести существенный вклад в экономический рост, повышение занятости и сокращение масштабов бедности. Факторами ускорения его развития могли бы явиться как непосредственное влияние нового строительства, так и косвенные последствия реконструкции и ремонта жилья, а также влияние со стороны других секторов экономики, например по производству строительных материалов, ремесленных предприятий, жилищно-коммунальных служб. Жилищную политику следует в полном объеме интегрировать в общую политику социально-экономического развития.

Рекомендация 2

Следует разработать национальную жилищную стратегию.

Несмотря на то, что жилищный фонд находится в частной собственности, правительство сохраняет за собой полномочия по проведению общей политики в данном секторе экономики. В этой связи руководство по разработке и осуществлению жилищной политики следует возложить на министерство, ответственное за жилищные программы, т.е. на существующее в настоящее время министерство экономического развития, а также следует привлечь к этой работе другие министерства, например по делам беженцев и расселению; юстиции; и по культуре, охране памятников и спорту, а также органы власти на муниципальном уровне. Прочной основой для достижения этой цели могут явиться политические обязательства, изложенные в национальном докладе о ходе выполнения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия⁴⁸, в докладе о ходе выполнения ПЭРПБ⁴⁹ и Стратегической концепции правительства⁵⁰. В основу стратегии следует положить общую оценку положения жилищного сектора и потребностей населения в жилье, в том числе предусмотреть в ней проведение сбора конкретных статистических данных:

а) принятие плана действий в приоритетных областях и сроков с указанием политических целей и путей их достижения;

⁴⁸ UNCT in Georgia, Millennium Development Goals in Georgia, Progress Report for 2004-05. 2006.

⁴⁹ UNCT in Georgia (adopted by the Government of Georgia). Progress Report, Economic Development and Poverty Reduction Programme. Tbilisi, 2005.

⁵⁰ Government of Georgia. The Government's Strategic Vision and Urgent Financing Priorities in 2004-2006. Donors' Conference, Brussels, 2004.

б) создание механизма сотрудничества с частным сектором. В его рамках государству следует выступать в качестве координатора и стороны, принимающей законодательство, ему следует "обеспечить быстрый запуск" рыночных механизмов в случае, когда они еще не функционируют, а также оказывать содействие деятельности жилищного рынка, в то время как частный сектор должен выступать в качестве основного источника инвестиций;

с) создание институциональных основ, проведение реконструкции, технического обслуживания и управления существующим жилищным фондом, включая сохранение исторических зданий, нового строительства, градостроительного планирования, обеспечения регионального баланса (в том числе между малыми и средними городами и сельскими районами), предоставление жилья домохозяйствам с низкими доходами, а также создание правовых и финансовых механизмов в соответствии с изложенными ниже рекомендациями.

Рекомендация 3

К реализации жилищных программ следует привлекать международных доноров и НПО.

Следует расширить существующие проекты и разработать предложения по экспериментальным проектам, которые должны служить примерами и вызывать мультипликационные эффекты в области дальнейшей разработки жилищных программ в соответствии с приоритетами, изложенными в основах жилищной политики.

Рекомендации - Институциональная структура

Национальный уровень

Рекомендация 4

Следует укрепить потенциал министерства, ответственного за жилищный сектор.

Следует четко определить полномочия и увеличить численность сотрудников, имеющих надлежащую квалификацию и четкий круг обязанностей, в ведомстве, занимающемся вопросами жилищного сектора в соответствующем министерстве, в настоящее время в министерстве экономического развития, с тем чтобы оно оказывало влияние на жилищный сектор и реализуемые в нем программы.

Рекомендация 5

Под руководством МЭР следует активизировать сотрудничество между различными министерствами и заинтересованными сторонами в области развития городов, жилищного хозяйства и строительства.

Усиления координации можно добиться путем создания Рабочей группы по разработке жилищной стратегии. Следует использовать и распространять опыт, имеющийся в настоящее время в связи с разработкой стратегии в интересах ВПЛ. В состав Рабочей группы следует ввести сотрудников министерств и представителей местных органов власти, НПО и частного сектора и по мере необходимости обращаться за помощью к международным организациям.

Местные органы власти

Рекомендация 6

Следует четко определить круг обязанностей местных органов власти в сфере жилищного хозяйства.

В частности, на местном уровне следует выполнять следующие функции по:

- a) разработке местных жилищных программ (в том числе в отношении доступного по стоимости жилья), которые должны соответствовать общей государственной жилищной политике и утвержденным планам территориально-пространственного развития; в ходе процесса следует проводить консультации с заинтересованными сторонами;*
- b) обеспечению эффективного и результативного управления жилищным фондом и имуществом, находящимся в собственности местных органов;*
- c) формированию механизма для проведения деятельности местными жилищными организациями и международными организациями, включая организации доноров, и контроля за ней;*
- d) обеспечению того, чтобы использование земель в предлагаемых проектах соответствовало утвержденным планам землепользования и находилось в исключительном ведении отдела планирования местного органа власти.*

Рекомендация 7

Обязанности местных органов власти в сфере жилищного хозяйства должны найти отражение в их организационной структуре.

При условии, что параллельно с принятием нового законодательства в отношении местного самоуправления местные органы управления получат большие финансовые средства, будут владеть собственностью и располагать надлежащим персоналом, в их структуре следует предусмотреть или усилить подразделения, занимающиеся подготовкой и реализацией программ, касающихся:

- a) градостроительного планирования и строительства (выдачи разрешений, соблюдением норм, проведения контроля);*
- b) реконструкции и технического обслуживания существующего жилищного фонда;*
- c) коммунального хозяйства (энергетики, водоснабжения, удаления отходов);*
- d) социальной политики, включая предоставление экономически доступного жилья (в соответствии с главой 3 Закона о местном самоуправлении).*

Рекомендация 8

Для работников местных органов следует запланировать проведение учитывающих их потребности курсов подготовки.

Занятия или рабочие совещания следует в первую очередь ориентировать на передачу знаний и примеров надлежащей практики, накопленных на основе реализуемых пилотных проектов в отношении:

- a) товариществ собственников жилья;*
- b) вариантов формирования жилищной политики в области доступного по стоимости жилья;*
- c) партнерств между государственным и частным секторами;*
- d) стратегического планирования, управления проектами и контролю за их выполнением;*
- e) привлечения средств и подготовки бюджетов.*

Рекомендации - Существующее положение в жилищном секторе, новое строительство, градостроительное планирование и коммунальное хозяйство

Существующее положение в жилищном секторе

Рекомендация 9

Приоритетное значение следует уделять не строительству нового жилья, а реконструкции и обновлению уже находящегося в эксплуатации жилищного фонда и управлению им.

Следует определить наиболее целесообразные схемы реконструкции жилья в различных регионах и различных сегментах жилищного фонда (массовой застройки, исторических зданий, отдельных домов. Большинство жильцов не имеют возможности провести обновление основных конструкций зданий. В этой связи под руководством местных органов власти следует изучить вопрос о масштабах, сроках и финансовых потребностях отдельных этапов реконструкции. За этим должна последовать процедура по изучению вопросов координации, вовлечению различных заинтересованных сторон (жильцов, инвесторов из частного сектора, международных организаций, национальных и местных органов власти) в проведение и финансирование реконструкции. В качестве общего принципа следует придерживаться конечной цели, которая заключается в обеспечении конструктивной устойчивости зданий. В случае невозможности достижения этой цели здания не следует сохранять (за исключением исторических зданий, к которым не могут применяться общие правила). В случае возможности сохранения следует применять потенциальные меры по энергосбережению.

Рекомендация 10

Центральному правительству и местным органам власти следует собирать всеобъемлющую информацию о существующем жилищном фонде.

Министерству экономического развития следует инициировать проект по созданию и обновлению статистической базы данных по жилищному хозяйству. Министерству следует обратиться за помощью к отечественным и международным специалистам. Эту деятельность следует координировать с процессом подготовки переписи населения и жилья, запланированной на 2010 год. В частности, необходимы данные в следующих областях:

а) Данные, отражающие базовую статистическую информацию о жилищном хозяйстве, например о количестве квадратных метров, приходящихся на одного человека, наличии современных удобств, формах владения и т.д. При разработке такой базы данных не следует полностью полагаться на имеющиеся документы и данные в связи с тем, что по инициативе населения построено большое количество объектов. Органам власти следует провести полную инвентаризацию современного жилищного фонда.

б) Техническая информация о существующем фонде, включая информацию о степени его физического износа, которое является причиной обветшания зданий, в первую очередь многоквартирных домов, а также обо всех пристройках и незаконном строительстве.

Департаменту статистики следует стать администратором этой информационной системы, но сбором соответствующей информации должны заниматься муниципалитеты. С этой целью центральным органам власти следует выделить им финансовые средства. Собранные данные должны быть приняты за основу при подготовке национальных и местных жилищных программ и планов территориально-пространственного развития. Исследователям, инвесторам в недвижимость, строительным компаниям, НПО и другим заинтересованным группам следует предоставить к ней открытый доступ с целью распространения информации и содействия общественному обсуждению жилищных вопросов.

Рекомендация 11

Следует начать подготовку законодательства в отношении будущего незаконных зданий и сооружений

Рекомендуется узаконить рассматриваемое здание, если оно построено с соблюдением условий, необходимых для получения разрешения на строительство и прохождения сертификации в качестве пригодного для использования на определенных условиях. В то же время следует учитывать, что не все незаконно построенные здания и сооружения могут быть снесены ввиду высоких расходов и дополнительной опасности для находящихся поблизости зданий. Следует принять законодательство, принимающее во внимание следующие основные принципы:

а) В случаях, когда незаконные пристройки и дополнительные помещения были добросовестно возведены собственниками квартир в соответствии с нормами, принятыми правительством, эти пристройки следует узаконить. Собственники этих пристроек должны нести ответственность за дополнительные расходы по повышению качества этих элементов зданий в случае, если их конструкции не соответствуют требованиям безопасности и прочности.

б) В случае незаконной застройки, противоречащей требованиям планирования, а также в случаях отказа в выдаче разрешения на строительство с собственниками должна проводиться индивидуальная работа. Собственник здания или сооружения должен нести ответственность за расходы, понесенные государством.

с) Бесхозные и недостроенные здания и сооружения в случае невозможности выявления собственников должны обследоваться на систематической основе с целью определения наиболее оптимального сценария: либо сноса, использования в общественных целях, либо продажи частному владельцу при установлении определенных возможных ограничений на будущее. Льготные схемы для частного сектора в интересах завершения незаконченного строительства должны предоставляться на ограниченный период времени до рассмотрения других мер.

В отношении трех основных приведенных выше случаев необходимо определить четкие процедуры. Поскольку местные органы власти должны стать ключевой стороной в обеспечении соблюдения правил, они также должны участвовать в процессе разработки процедур.

Техническое обслуживание жилья и управление им

Рекомендация 12

Следует разработать схемы технического обслуживания жилья и приступить к их использованию.

Необходимо поощрять индивидуальные инициативы и инициативы частного сектора в целом по организации услуг по техническому обслуживанию; в первую очередь это касается муниципалитетов, но муниципалитеты не должны напрямую участвовать в оказании услуг по техническому обслуживанию. С целью привлечения частных обслуживающих компаний следует использовать процедуры проведения конкурсных торгов.

Рекомендация 13

Следует принять закон, касающийся товариществ собственников жилья.

В рамках договорных отношений с частными компаниями, занимающимися предоставлением услуг по обслуживанию и управлению, товарищества собственников жилья должны, с одной стороны, иметь возможность для пользования услугами, а с другой - выполнять обязательства в соответствии со всеми договорными и финансовыми обязательствами, которые они приняли на себя и которые позволяют им получать доступ к таким услугам. В настоящее время в соответствии с Гражданским кодексом собственники жилья не несут ни одного обязательства по техническому обслуживанию занимаемого ими здания, осуществление которого может быть обеспечено на практике. Для того чтобы товарищества собственников жилья вместе со всеми своими участниками, несущими общую ответственность по обязательствам товариществ, стали юридическими лицами, необходимо внедрить одну из форм ограниченной ответственности. При подготовке нового законодательства следует в полном объеме использовать Руководящие принципы ЕЭК ООН по жилищным кондоминиумам для стран с переходной экономикой⁵¹.

⁵¹ ЕЭК ООН. Руководящие принципы по жилищным кондоминиумам для стран с переходной экономикой. Женева, 2003 год.

Рекомендация 14

Правительству следует оказывать поддержку дальнейшему учреждению товариществ собственников жилья.

Хотя действующим законодательством устанавливается обязательность создания товариществ собственников жилья (ТСЖ), для их дальнейшего учреждения требуется оказание как финансовой, так и организационной поддержки со стороны центрального правительства и местных органов власти. Следует продолжить проведение кампаний по повышению информированности среди собственников жилья, а также занятия по подготовке председателей ТСЖ и должностных лиц местных органов власти. Следует тиражировать и распространять по стране уже накопленный опыт и имеющуюся надлежащую практику (например, Тбилисского корпуса). С этой целью следует обращаться за получением дополнительной международной помощи, среди прочего, от организаций, которые уже оказывали такую помощь, в частности к ЮСЭЙД и ГОТС, а также пользоваться извлеченными уроками. Можно предполагать, что поддержка дальнейшему созданию ТСЖ будет стимулировать проведение работ по техническому обслуживанию и в то же время создавать рабочие места для специалистов и тем самым может способствовать сокращению безработицы.

Новое строительство**Рекомендация 15**

Следует принять принцип подготовки национальных строительных норм.

Инженерам-строителям и экспертам в области строительства необходимо принять решение относительно того, какие строительные нормы должны использоваться для применения. В течение длительного времени в Грузии существует традиция применения советских строительных норм и правил (СНиП). В настоящее время следует разработать национальные строительные нормы, в которых бы принимался во внимание международный опыт, особенно в связи с учетом климата и сейсмоопасности. Как вариант, в качестве модели может быть выбрана уже принятая совокупность строительных норм, например Евронорм. Рекомендуется, чтобы инженеры совместно со своими профессиональными ассоциациями и научными учреждениями разработали наиболее подходящую нормативную систему, включающую в себя проведение сертификации строительных материалов с учетом национальных требований (например, сейсмоопасности) и интересов.

Рекомендация 16

Следует пересмотреть и утвердить проект строительного кодекса.

В строительном кодексе следует четко изложить требования и процедуры, которые должны выполняться при строительстве зданий. Кроме того, в строительном кодексе следует закрепить общую систему национальных требований, касающихся мер обеспечения здоровья и безопасности на объекте, а также проведения независимого технического надзора на строительных площадках, а впоследствии разработать соответствующие подзаконные нормативные акты. Результатом усилий по снижению возможности возникновения противоречий между Законом о территориально-

пространственном планировании и Законом об архитектурно-строительном надзоре и проектом строительного кодекса, а также по устранению любых дублирующих функций в отношении планирования отдельные части проекта строительного кодекса оказались излишне конкретизированы, поскольку в них содержится чрезмерное количество норм и стандартов. В этой связи до его принятия следует пересмотреть его концепцию.

Рекомендация 17

Следует повысить качество образования и подготовки специалистов строительного профиля.

Специалисты строительного профиля должны обладать глубокими техническими знаниями. Выпускники учебных заведений со степенью бакалавра не имеют достаточной квалификации для выполнения таких задач. В этой связи следует сделать обязательным пятилетнее обучение в высших учебных заведениях для лиц, выполняющих в этом секторе обязанности руководителей или экспертов. Для грузинских специалистов инженерно-строительного профиля следует обновить их кодекс этических норм и внедрить современные схемы подготовки. Кроме того, новые поколения строительных рабочих должны получить навыки работы с новыми материалами и инструментами, для которой необходимы квалифицированные и ответственные рабочие. Следует рассмотреть вопрос о возобновлении деятельности средних технических учебных заведений.

Градостроительное планирование

Рекомендация 18

Следует разрабатывать надлежащую документацию в области градостроительного планирования.

В настоящее время у государственных и местных органов власти нет достаточного понимания необходимости градостроительных планов в качестве эффективных инструментов землепользования, которые позволяют проводить контроль за развитием городов и сохранением исторических районов. В законе о территориально-пространственном планировании следует предусмотреть необходимые процедуры применения методов городского зонирования, участия общественности в процессе планирования и упрощения порядка получения разрешений и утверждений на использование земельных участков и застройку. Следует завершить проекты, начатые в нескольких городах, и провести их оценку с целью извлечения из них уроков. Накопленным опытом следует делиться с другими городами. Следует рассмотреть вопрос о проведении рабочих совещаний для должностных лиц муниципалитетов по вопросам территориально-пространственного планирования.

Рекомендация 19

Следует подготовить всеобъемлющий земельный кодекс.

Следует создать законодательную базу по эффективному использованию земель и содействию удовлетворению потребностей в развитии сектора недвижимости, которая позволила бы распределить земли по категориям в соответствии с установленными целями.

Рекомендация 20

Необходимо повысить роль муниципалитетов в сфере градостроительного планирования.

Местным органам власти следует добиваться сбалансирования государственных и частных интересов. Это имеет особую важность, поскольку Грузия добивается присоединения к Европейской хартии о местных органах самоуправления, а в соответствии с Органическим законом градостроительное, территориально-пространственное планирование будет находиться в исключительном ведении местных органов власти, что позволит им принять на себя ответственность за данный сектор. Муниципалитетам следует привлекать имеющиеся на местах квалифицированные кадры к формированию основ градостроительного планирования. Ряд НПО, представляющие эти группы общества, заинтересованы в создании четких и прозрачных правил планирования и использования земельных участков, в частности речь идет о собственниках земельных участков, специалистах в области планирования, застройщиках и объединениях градостроителей, например об Ассоциации урбанистов, Союзе архитекторов, Федерации строителей, Ассоциации застройщиков и Ассоциации по защите прав землевладельцев.

Рекомендация 21

Следует принять меры по недопущению строительства новых незаконных объектов.

Необходимо обеспечить применение действующих законов, с тем чтобы добиться эффективной реализации будущих градостроительных планов. Следует принять законодательство в отношении узаконивания незаконно построенных объектов. Компетентным муниципальным органам следует предоставить полномочия для сноса незаконно построенных объектов в случае, если это будет сочтено необходимым.

Рекомендация 22

Следует продолжать и наращивать усилия по сохранению исторических зданий и районов.

Следует расширять такие инициативы, как создание Фонда по восстановлению и развитию Старого города и увязывать их с общей концептуальной основой сохранения исторического и культурного наследия.

Коммунальное хозяйство

Рекомендация 23

Центральному правительству следует подготовить стандарты на деятельность сектора коммунального хозяйства и определить цели для него.

Рекомендуется разработать на национальном уровне обоснованные стандарты, требования и определить цели для сектора коммунального хозяйства. Эти стандарты на деятельность коммунального хозяйства могут быть разработаны в качестве элемента национальной жилищной стратегии и могут быть подготовлены в рамках одной межсекторальной или межведомственной

Рабочей группы. Ей следует определить приоритеты развития национальных и региональных сетей коммунального хозяйства, а также решить вопросы, касающиеся координации инвестиционной деятельности. Муниципалитетам следует принимать участие в адаптации служб коммунального хозяйства к местным условиям.

Рекомендация 24

Следует активизировать работу по установке индивидуальных измерительных приборов для каждого домохозяйства и сбору платежей.

Во всех подсекторах коммунального хозяйства отсутствуют системы контроля потребления. В этой связи требуется повысить уровень собираемости платежей путем совершенствования измерения потребления и принятия мер по контролю за распределением:

а) Необходимо измерять объем предоставляемых услуг. В отношении водоснабжения следует устанавливать количество фактически потребленной воды на одну квартиру в случае, если могут быть приняты надлежащие методы учета. Следует сократить потери ресурсов, предоставляемых службами коммунального хозяйства.

б) Счета, выставляемые потребителям, должны быть понятными. Платежи должны проводиться на регулярной основе, а для потребителей должны быть доступными различные формы платежей (например, наличными, с помощью банковских операций).

Рекомендация 25

Следует продолжать и расширять проводимую совместно с международными организациями деятельность по реализации проектов в области инфраструктуры коммунального хозяйства.

а) На территории всей страны необходимо восстановить системы очистки сточных вод. В настоящее время с учетом количества используемой воды можно прогнозировать увеличение загрязнения со стороны постоянных потоков сточных вод.

б) Объекты по выработке электроэнергии (например, гидроэлектростанции, тепловые электростанции) неравномерно распределены по территории страны. Надежность выработки ими электроэнергии находится на низком уровне вследствие ухудшения технического состояния установок и оборудования. Электроэнергетический сектор Грузии не способен обеспечивать бесперебойное снабжение потребителей электроэнергией. Линии электропередач и распределения должны быть полностью приспособлены к более высоким уровням потребления, рост которых в настоящее время происходит по всей стране.

Рекомендации – Экономически доступное жилье для уязвимых домохозяйств

Рекомендация 26

Следует определить инструменты жилищной политики, необходимые для предоставления экономически доступного жилья всем социально уязвимым домохозяйствам.

В связи с потребностями в жилье, которые не могут быть удовлетворены рынком, например потребностями в жилье домохозяйств с низким доходом, экологических мигрантов, престарелых, безработных, семей с одним родителем или инвалидов следует определить конкретные политические инструменты с учетом выводов, содержащихся в Руководящих принципах ЕЭК ООН по социальному жилью (2006 год). В то же время правительству следует четко определить круг ведения центральных и местных органов власти по предоставлению жилья уязвимым группам населения. Экономически доступное жилье должно являться составной частью стратегий социально-экономического развития, сокращения масштабов бедности, программ по борьбе с безработицей, а также общей жилищной политики. Развитие сектора социального, т.е. субсидируемого жилья может рассматриваться в качестве элемента системы социальной защиты домохозяйств с низкими доходами, которые не способны обеспечить себе удовлетворительные жилищные условия на обычном рынке жилья. Правительству следует избегать принятия решений жилищного вопроса отдельно для ВПЛ с целью оказания содействия социальному сплочению и недопущению социальной сегрегации.

Рекомендация 27

Следует начать проведение оценки потребностей в жилье.

Основное внимание при проведении оценки потребностей следует сосредоточить на жилищных условиях домохозяйств, находящихся за чертой крайней бедности. Она могла бы проводиться на основе методологии, сходной с методологией оценки потребностей в социальной поддержке, которая стала проводиться в последнее время, и в ее центре может находиться потребность в оказании поддержки в жилищной сфере, в том числе потребность в надлежащем жилье, с одной стороны, и финансовых возможностях домохозяйств - с другой. После проведения оценки потребностей следует подготовить рекомендации в отношении ремонта жилья и его технического обслуживания в наиболее неотложных случаях, а также оказания финансовой помощи на покрытие расходов, связанных с жильем.

Рекомендация 28

Следует создать стимулы для частного сектора с целью увеличения им предложения дешевого жилья.

Поощрение частного сектора следует осуществлять в рамках надлежащих механизмов и стимулов, направленных на увеличение предложения дешевого жилья, либо самостоятельно, либо по линии партнерств между государственным и частным секторами. В настоящее время в налоговом законодательстве отсутствуют стимулы, поощряющие строительство жилья или преобразование

имеющегося жилья в социальное жилье: в частности, речь идет о скидках на подоходный налог или налог на прибыль или освобождении от них. Следует рассмотреть данный вопрос, а также наделить местные органы власти полномочиями бесплатно или по низкой цене выделять земельные участки для программ социального жилья.

Рекомендация 29

Муниципалитетам следует рассмотреть вопрос о том, в какой степени существующие жилые помещения могли бы использоваться для целей предоставления социального жилья.

Прежде чем приступить к изучению возможностей инвестирования в новые жилые помещения, следует проанализировать (например, путем обследования), можно ли за счет использования имеющегося недостроенного жилья, проведения ремонта, модернизации и технического обслуживания ветхих домов увеличить предложение доступного по стоимости жилья.

Рекомендация 30

Следует внедрить систему предоставляемых государством или местными органами власти грантов, ссуд, гарантий или паевых ссуд для проведения капитального ремонта.

В случае необходимости в этих целях следует оказывать адресную поддержку домохозяйствам с низкими доходами. Кроме того, следует рассмотреть вопрос о создании систем выплаты жилищных пособий уязвимым домохозяйствам с учетом результатов проверки их материального положения. В основу системы следует положить все расходы, связанные с потреблением жилищных услуг, т.е. капитальные затраты, квартирную плату, расходы на отопление, водоснабжение и канализацию, а также принять во внимание собственные возможности домохозяйства по оплате жилищных расходов. Право на получение жилищных пособий следует распространить на все формы владения жильем. Это позволит сократить потребности в социальном жилье.

Рекомендация 31

Следует определить реалистичные нормы качества социального жилья.

В эти нормы следует включить общую площадь, наличие удобств, проведение ремонта, технического обслуживания и обеспечение энергетической эффективности. Следует начать реализацию небольших проектов в области социального жилья, например в Тбилиси, которые могут использоваться в качестве моделей для других местных органов власти. Особой приоритетностью должно пользоваться создание помещений для расселения в чрезвычайных ситуациях в первую очередь домохозяйств с детьми и пенсионеров.

Рекомендации - Механизмы финансирования

Государственное финансирование

Рекомендация 32

Следует увеличить выделение финансовых средств на жилищные проекты на муниципальном уровне.

Привлечение таких средств может осуществляться за счет собственных поступлений органов местного самоуправления как это предусмотрено в соответствующем законе о бюджете. Поступления от земельного налога и продажи муниципальных земель следует направлять на достижение целей в жилищном хозяйстве. Кроме того, необходимо повысить собираемость налогов, а местным органам власти следует рассмотреть вопрос о введении платы за отдельные коммунальные услуги. На национальном и местном уровнях часть дополнительных налоговых поступлений, появившихся благодаря экономическому росту, также следует направлять в жилищный сектор.

Рекомендация 33

Следует подготовить законодательство, направленное на эффективное управление землями, находящимися в государственной собственности.

Такое законодательство должно обеспечить эффективное управление землями, которые по-прежнему находятся в государственной собственности, а также содержать нормы и соответствующие процедуры определения состава государственных земель и обстоятельства, при которых государство имеет право освобождаться от таких земель. С помощью такого законодательства следует упростить передачу местным органам власти земель, отнесенных к категории государственных земель, предназначенных для строительства, а также приватизацию земель под строительство через проведение прозрачных для общественности аукционов. Рекомендуется, чтобы таким законодательством в прямой форме регулировалось использование поступлений от пользования государственными землями и их продажи.

Рекомендация 34

Следует принять законодательство о проведении масштабной оценки земель/недвижимости.

Проведение массовой оценки имеет критически важное значение для определения облагаемой налогом стоимости земель и объектов недвижимости. Следует в полной мере использовать материалы исследований ЕЭК ООН, посвященных системам массовой оценки стоимости земли (недвижимости) для целей налогообложения в Европе (Федеральная служба земельного кадастра России, от имени Рабочей группы ЕЭК ООН по управлению земельными ресурсами. Системы массовой оценки земли (недвижимости) для целей налогообложения в Европе, Москва, 2001 год). С тем чтобы оказать дополнительную поддержку формированию сектора недвижимости, следует создать прошедшую сертификацию систему оценки недвижимости.

Частные инвестиции

Рекомендация 35

Следует поощрять инвестиции в жилищный сектор.

Следует проводить работу по систематическому поощрению инвестиций путем упрощения административных процедур, создания благоприятного инвестиционного климата, снижения барьеров для вхождения на рынок и введения надлежащих стимулов, например дифференцированных налоговых ставок и освобождений от налогов. В рамках этих мер частные инвестиции (местные и зарубежные) следует направлять не только на новое строительство, но и восстановление, ремонт и техническое обслуживание.

Рекомендация 36

С учетом потребностей жилищного сектора следует изучить возможности налаживания партнерств между государственным и частным секторами.

Партнерства между государственным и частным секторами строятся по моделям совместного финансирования, когда государство вносит свой вклад в финансирование ремонта и технического обслуживания при условии, что собственники и наниматели несут часть расходов. Местные органы власти могли бы рассмотреть вопрос о создании на муниципальном уровне или в рамках товариществ собственников жилья фондов для проведения ремонта и технического обслуживания в сотрудничестве с жильцами. Еще одним вариантом является предоставление муниципальной земли под строительство, которое способствует достижению поставленных на местном уровне целей по обеспечению жильем. Одной из форм партнерств между государственным и частным секторами могла бы также явиться реализация проектов, аналогичных Тбилисскому корпусу, которые бы частично финансировались местными органами власти и частично - частными структурами. Учреждение, созданное по модели Тбилисского корпуса, с целью получения заявок на финансирование от товариществ собственников жилья, кроме того, могло бы предоставлять гарантии банкам с целью выделения ими ссуд товариществам собственников жилья. Все это позволило бы снизить зависимость от прямого финансирования из местных бюджетов.

Ипотечное кредитование и банковский рынок

Рекомендация 37

Необходимо внести поправки в законодательство об ипотечном кредитовании в соответствии с предложениями, включенными в главу V.

Положения Гражданского кодекса (часть 3, глава 6) препятствуют ипотечному кредитованию, погашению ссуд и продаже заложенного имущества. Например, должник может получить право на сохранение жилья в заложенном доме в качестве квартиросъемщика, что практически исключает возможность его выселения. Отсутствие конкретных правил в отношении аукционной продажи имущества приводит к затягиванию процедур.

Кроме того, правительству следует рассмотреть вопрос о создании централизованной базы данных для нотариусов с целью недопущения параллельного существования более чем одного

нотариально заверенного договора. При разработке системы ипотечного кредитования следует в полной мере использовать руководящие принципы ЕЭК ООН по финансированию жилищного сектора (Системы финансирования жилищного сектора для стран с переходной экономикой: принципы и примеры, 2005 год).

Рекомендация 38

Следует оказывать поддержку развитию функционирующему на рыночных принципах банковскому сектору.

В частности, следует поощрять развитие (местных) фондов по долгосрочному рефинансированию банков. Органам власти следует продолжить свои усилия по реализации целей, намеченных в Грузинской стратегии развития банковской системы (Национальный банк Грузии, Грузинская стратегия развития банковской системы на 2006-2009 годы), а именно добиваться консолидации, сокращения, концентрации и усиления конкурентной борьбы в банковском секторе; повышения уровня посредничества в финансовой сфере, доверия инвесторов и клиентов к банковскому сектору; и рассмотреть вопрос о введении страхования депозитных вкладов, а также схем микрофинансирования на местном уровне и в сельских районах. Эти меры могут дополняться схемами по обеспечению гарантий с целью сокращения доли премий за риск в учетных ставках процента и расширения доступа к ипотечным ссудам и их доступности.

Библиография

- Anlian, S. Housing Purchase Vouchers, Questions and Answers. The Urban Institute, Washington D.C.
- Anlian, S. Project Status Report. The Urban Institute, Washington D.C., 2006.
- Council of Europe. European Social Charter (revised). Strasbourg, 1996.
- Economist Intelligence Unit. Country Report Georgia. 2006.
- European Commission. Directorate-General for Humanitarian Aid. Humanitarian aid for the most vulnerable people of Georgia. Brussels, 2005.
- Федеральная служба земельного кадастра Российской Федерации, от имени Рабочей группы ЕЭК ООН по управлению земельными ресурсами. Системы массовой оценки стоимости земли (недвижимости) для целей налогообложения в Европе. Москва, 2001 год.
- Georgia Enterprise Growth Initiative (GEGI). Survey of Mortgage Lenders on Lending Problems. 2005.
- Government of Georgia. The Government's Strategic Vision and Urgent Financing Priorities in 2004-2006. Donors' Conference, Brussels, 2004.
- International Monetary Fund. Country Report No. 05/113. 2005.
- Jokhadze, N. Concept of Social (Governmental Sponsored) Housing Establishment and Development in Georgia. Tbilisi, 2004.
- Ministry of Economic Development of Georgia (MED). Social Trends in Georgia. Tbilisi, 2003.
- MED. Statistical Yearbook 2005.
- National Bank of Georgia (NBG). Georgian Banking System Development Strategy for 2006-09. Tbilisi, 2006.
- ProCredit Bank. Annual Report 2005. Tbilisi.
- Rekhviashvili, I. Decentralization Experience and Reforms, Case Study of Georgia. 2001.
- TBC Bank. Annual Report 2004. Tbilisi.
- United Nations Country Team (UNCT) in Georgia (in cooperation with the Government of Georgia). Millennium Development Goals in Georgia, Progress Report for 2004-2005. Tbilisi, 2006.
- UNCT. Progress Report, Economic Development and Poverty Reduction Programme. Tbilisi, 2005.
- United Nations Development Programme (UNDP). Sociological Survey on Issues of Privatization Among IDPs Living in Collective Centers in Tbilisi and Tskhaltubo. Tbilisi.
- UNDP. The New Approach, IDP Assistance in Georgia. Tbilisi.
- UNDP. Working Paper on IDP Vulnerability and Economic Self-Reliance. Tbilisi, 2003.

Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций. Комиссия по правам человека. Конкретные группы и лица: массовые исходы и перемещенные лица, доклад представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренних перемещенных лиц, поездка в Грузию с 21 по 24 декабря 2005 года. Нью-Йорк, 2006 год.

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). Руководящие принципы относительно собственности на жилье в виде кондоминиумов для стран с переходной экономикой. Женева, 2003 год.

ЕЭК ООН. Руководящие принципы по социальному жилью, принципы и примеры. Женева, 2006 год.

ЕЭК ООН. Система финансирования жилищного сектора для стран с переходной экономикой: принципы и примеры. Женева, 2005 год.

ЕЭК ООН. Обзор управления земельными ресурсами, Грузия. Женева, 2001 год.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2005 Global Refugee Trends. 2006.

UNHCR. Report on Participatory Needs Assessment in Zugdidi. 2006.

World Bank. Country Brief 2006.

Комитет ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию, являющийся межправительственным органом всех государств - членов ЕЭК ООН, играет роль форума для сбора и распространения информации и опыта, а также обмена ими в области жилищного хозяйства, территориально-пространственного планирования и управления земельными ресурсами. Комитет оказывает поддержку социально-экономической стабилизации в странах с переходной экономикой, предлагая им новые подходы к налаживанию сотрудничества между различными уровнями правительства. В рамках проводимых им различных рабочих совещаний, исследований по вопросам городского хозяйства и управления земельными ресурсами, а также анализов, посвященных жилищному сектору, Комитет занимается консультированием стран-членов по программам и стратегиям в области населенных пунктов и оказывает содействие в их практическом осуществлении.

Проводимые в соответствии с программой работы Комитета национальные обзоры жилищного сектора являются инструментом, которым пользуются правительства для анализа своих программ, стратегий, учреждений, правовых основ и механизмов финансирования, относящихся к жилищному сектору. Эти обзоры являются аналитическими исследованиями, которые готовятся независимыми международными экспертами и проводятся по просьбе самих стран. Важнейшей частью этой деятельности является подготовка рекомендаций по совершенствованию программ и практики.

За дополнительной информацией о работе Комитета просьба обращаться на его вебсайт: <http://www.unece.org.htm>.



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ORGANIZATION OF UNITED NATIONS