



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

НБР/1999/9
23 July 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Пункт 5 d) предварительной повестки дня
шестидесятой сессии
(Женева, 13-15 сентября 1999 года)

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБНОВЛЕНИЯ ГОРОДОВ
И МОДЕРНИЗАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА - ОЦЕНКА ЧЕТЫРЕХ
ТЕМАТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Дискуссионный документ, подготовленный Целевой группой
по обновлению городов и модернизации жилищного фонда*

Содержание

	<u>Пункты</u>
Введение	1 - 7
I. ПРОБЛЕМНЫЕ ОБЛАСТИ И ФОРМЫ ВЛАДЕНИЯ	8 - 33
A. Расположение в структуре города; период и тип строительства	13 - 17
B. Формы владения	18 - 33
1. Государственный арендный жилищный фонд	21 - 22
2. Частный арендный жилищный фонд	23

* В работе Целевой группы приняли участие следующие эксперты: В. Фостер (Австрия), И. Тошич (Венгрия), Е. Шолгайовой (Словакия), З. Виторовиц (Словения) и Е. Хаури (Швейцария). Финансовое содействие оказали Австрия (для участия экспертов из стран переходного периода), Дания и Швейцария.

Содержание (продолжение)

	<u>Пункты</u>
3. Совместное владение в многоквартирных домах	24 - 32
4. Особый случай обновления районов с различными формами собственности	33
II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ДЛЯ ОБНОВЛЕНИЯ ГОРОДОВ	34 - 58
А. Изменяющиеся условия для обновления в центрально- и восточноевропейских городах в переходный период	37 - 40
В. Законодательная основа для регулирования процессов обновления городов	41 - 49
С. Изменяющаяся институциональная основа для обновления городов	50 - 58
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ОБНОВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА	59 - 81
А. Основные проблемы, связанные с финансированием процесса обновления жилищного фонда	59 - 65
В. Частные рыночные инструменты для финансирования процесса обновления жилищного фонда	66 - 70
С. Государственная поддержка механизмов финансирования процесса обновления жилищного фонда	71 - 81
IV. ВОЗДЕЙСТВИЕ ЖИТЕЛЕЙ НА ПРОЦЕСС ОБНОВЛЕНИЯ ГОРОДОВ	82 - 99
А. Информация	84
В. Правовая основа для участия жителей	85
С. Практическая основа для участия жителей	86 - 87
D. Профессиональная поддержка	88 - 89
Е. Ориентированные на жителей планы обновления	90 - 97
F. Стимулы для участия	98 - 99

Библиография

Введение

1. На своей пятьдесят шестой сессии Комитет по населенным пунктам одобрил доклад об итогах Семинара на тему: "Обновление и модернизация населенных пунктов: стратегии осуществления политики", который состоялся в Вене в 1994 году. Он решил продолжить работу над этими вопросами и учредить целевую группу для разработки стратегий осуществления политики в области обновления городов и модернизации жилищного фонда и проведения тематических исследований.
2. Было проведено четыре тематических исследования по обновлению городов и модернизации жилищного фонда: по Вене (ЕСЕ/НВР/106), Братиславе (ЕСЕ/НВР/112), Будапешту и Любляне (эти два исследования еще не завершены). Целевая группа организовала слушания с участием представителей государственного и частного секторов, занимающихся вопросами применения стратегий в области обновления городов. Она приняла также участие в ознакомительных поездках в места осуществления проектов жилищного строительства и обновления, для того чтобы лучше понять местные условия и познакомиться с участниками этого процесса. В основу ее заключений и рекомендаций положены полученная от экспертов информация и результаты слушаний. Заключение и рекомендации были включены в тематические исследования и представлены национальным правительствам.
3. Комитет постановил также на своей пятьдесят девятой сессии завершить работу над тематическими исследованиями и поручил своей Целевой группе по обновлению городов и модернизации жилищного фонда подготовить дискуссионный документ для обобщения опыта, накопленного в ходе четырех вышеупомянутых тематических исследований. Комитет планировал также организовать в 2000 году рабочее совещание с участием других сторон, занимающихся жилищными вопросами, таких, как представители местных властей, частного сектора и деловых кругов, в целях обсуждения процесса осуществления стратегий обновления и их воздействия на страны ЕЭК. Этот документ может служить в качестве справочного документа для рабочего совещания, как только на своей шестидесятой сессии Комитет обсудит его и согласует его содержание.
4. В настоящем документе содержится анализ положения в Братиславе, Будапеште и Любляне. Каждый из них представляет собой совершенно иную модель центральноевропейского города, находящегося на переходном этапе от плановой экономики к рыночному обществу. Всем этим городам пришлось столкнуться с политическими и экономическими трудностями, которые также влияли на условия обновления городов. Вена (под жестким контролем со стороны государства) представляет собой один из вариантов обновления городов в западной Европе. Хотя существует ряд других моделей, начиная с городов, где используется даже еще более жесткое государственное регулирование на местном уровне, и заканчивая городами, где государственные власти обладают значительно меньшими полномочиями, Комитет решил сконцентрировать свое внимание на примерах городов в странах переходного периода.

5. Для подготовки настоящего документа Целевая группа учла итоги прошлых рабочих совещаний по проблемам обновления городов и модернизации жилищного фонда. Несмотря на различия, тематические исследования отвечают общей установленной схеме, предусмотренной в "Стратегиях осуществления политики в области обновления городов и модернизации жилищного фонда" (ЕСЕ/НВР/97), что облегчает их сопоставление.

6. Многие из проблем, которые проанализировала Целевая группа, характерны для всех изученных городов. Другие же проблемы более типичны для стран переходного периода. Основное внимание в настоящем документе сосредоточено на тех темах, которые, по мнению Целевой группы, являются наиболее важными в контексте четырех тематических исследований и имеют решающее значение для успешного осуществления политики в области обновления городов и модернизации жилищного фонда как на национальном, так и местном уровнях:

- проблемы обновления городов;
- законодательные и институциональные основы для обновления городов на центральном и местном уровнях;
- (государственное и частное) финансирование процесса модернизации жилищного фонда;
- влияние жителей на процесс обновления городов.

* * *

7. Делегациям предлагается обсудить этот документ и прокомментировать его. Они, возможно, пожелают также организовать рабочее совещание по проблемам обновления городов и модернизации жилищного фонда в период до весны 2000 года. Комитет, возможно, пожелает принять решение о том, чтобы настоящий документ после его одобрения мог служить в качестве справочного документа для этого рабочего совещания.

1. ПРОБЛЕМНЫЕ ОБЛАСТИ И ФОРМЫ ВЛАДЕНИЯ

8. Процесс старения зданий неотвратим. В рамках нормального процесса деградации ухудшение вызвано естественным износом. Владельцы жилья, как правило, замедляют процесс деградации с помощью частых ремонтов и модернизации. (ЕСЕ/НВР/97, глава III). Если регулярные ремонты и работы по обновлению зданий не производятся или производятся крайне редко, возникает проблема серьезной деградации зданий.

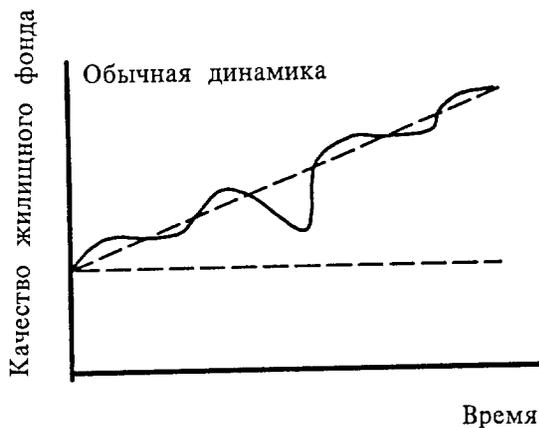


Рис. I

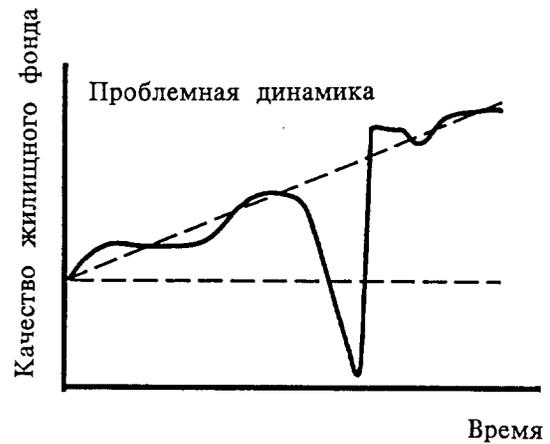


Рис. II

9. В случае серьезной деградации зданий, т.е. когда исходная точка находится в нижней точке кривой (см. рис. II), для исправления ситуации обычных мер регулирования недостаточно. Для улучшения состояния здания необходимы некоторые чрезвычайные меры регулирования (например, обязательное вмешательство, субсидии, техническая поддержка).

10. Тематические исследования показали, что причины деградации зачастую обусловлены сочетанием следующих факторов:

- физическое состояние зданий (возраст здания, технические стандарты);
- институциональные условия (распределение ответственности, нехватка финансовых ресурсов для осуществления проектов обновления и модернизации в индивидуальном порядке или на муниципальном уровне);
- условия регулирования (недостаточно развитая законодательная база для вновь создаваемых форм совместной собственности, чрезмерная защита квартиросъемщиков и/или владельцев в новой экономической ситуации, исключение определенных социальных групп из программ субсидирования жилья и т.д.; и

- социально-экономические процессы (безработица и ее влияние на рост числа семей с низким уровнем доходов); переезд семей с более высоким уровнем доходов из кварталов, пришедших в упадок, что тем самым усиливает сегрегацию (см. ЕСЕ/НВР/97, глава II).

11. Жилищный сектор является относительно стабильным сектором экономики; произведенная в этом секторе продукция имеет долгосрочный характер и требует регулярных и ремонтных работ, модернизации и постоянного текущего обслуживания при соответствующей правовой, институциональной и финансовой поддержке. В этом секторе необходимо четкое распределение ответственности при наличии по крайней мере среднесрочной политики.

12. В тематических исследованиях отражены разные экономические, социальные, институциональные, регламентирующие и физические условия, существующие в различных сочетаниях. Однако было установлено, что наиболее проблемные процессы деградации зависят от следующих двух факторов:

- расположение в структуре города; период и тип строительства;
- форма владения.

А. Расположение в структуре города; период и тип строительства

13. К первому типу проблемного жилищного фонда относятся старые жилые здания, расположенные, как правило, в густонаселенных центральных частях города. В исторических и наиболее ценных местах частный сектор делает попытки переоборудовать жилые здания в нежилые помещения. Эта тенденция в различных степенях отмечалась во всех изученных городах. Существуют также специфические проблемы в жилых районах, застроенных в начале эпохи индустриализации, т.е. в конце XIX - начале XX века, например в Будапеште и Вене.

14. В Вене эти районы сосредоточены в западной исторической центральной части города в форме полукруга. В них по-прежнему сосредоточен частный арендный жилищный фонд, главным образом низкокачественный. Для этих районов характерны многочисленные технические проблемы (небольшого размера и недостаточно оснащенные квартиры, отсутствие надлежащего текущего ремонта), плохие экологические условия (перегруженность дорог, отсутствие зеленых зон) и значительная социальная сегрегация (более высокий уровень безработицы, семьи с низкими доходами или с одним родителем, большое число пожилых лиц и иммигрантов). Для благоустройства таких районов требуются комплексный подход, а также надлежащая база для обсуждения потенциальных конфликтов и предоставления возможностей всем участникам (особенно представителям более слабых в социальном отношении групп), для того чтобы они принимали активное участие в процессе обновления. Для решения этих задач были разработаны различные способы, такие, как создание районных отделов по обновлению, учреждение Венского интеграционного фонда и т.д., с учетом существующих местных инициатив.

15. В Будапеште внутренние районы, расположенные вокруг исторического центра города, начали быстро застраиваться густой сетью жилых помещений частными землевладельцами в конце XIX века. В первой половине XX века осуществление основных программ модернизации откладывалось из-за войн. Во второй половине нынешнего столетия весь жилищный фонд был национализирован и в результате неэффективного государственного управления деградировал в еще большей степени. В условиях, когда каких-либо всеобъемлющих решений проблемы отсутствия программ обновления города не принималось, в 90-х годах весь жилищный фонд был приватизирован. Таким образом, форма владения одними и теми же зданиями поменялась в третий раз, при этом с момента их строительства приблизительно 100 лет назад капитальный ремонт этих зданий вообще не производился.

16. Второй тип проблемного жилищного фонда, характерный для стран переходного периода, - это многоэтажные жилые районы, застроенные в 60-70-е годы с использованием готовых бетонных панелей. Эти районы в основном отличаются низким техническим качеством, потребляют слишком много энергии и застраивались в таких значительных масштабах, что их архитектура безлика и однообразна. Они становятся все менее популярными и являются причиной сегрегации. Более зажиточные семьи покидают эти районы, переезжая в другие, более престижные части города. Поскольку эти здания построены не очень давно, их деградация еще не столь заметна. Однако большая часть жилья в этих зданиях была приватизирована проживавшими в них квартиросъемщиками с крайне низким уровнем доходов, поэтому вполне вероятно, что проблемы обострятся в ближайшем будущем.

17. В зависимости от того или иного города существуют также другие типы проблемных районов. Речь идет о разнородных, главным образом бывших промышленных, в настоящее время переходных, районах, которые первоначально располагались на окраинах городов, а сейчас становятся частью более широких центральных районов. Это явление характерно для всех изученных городов: в меньшей степени для Братиславы, Любляны и Вены и в большей степени - для Будапешта. В качестве еще одного типа проблемных районов можно упомянуть об многоквартирных домах в пригородных зонах, которые иногда строятся без какого-либо разрешения, как это имеет место в Любляне.

В. Формы владения

18. Формы владения оказывают существенное влияние на эффективность политики по обновлению городов. Поддержка определенных форм владения или их регулирование может отразиться на состоянии рынка жилья.

19. В случае всех трех основных форм собственности: государственного арендного жилья, частного арендного жилья и жилья, заселенного его владельцами, - в принципе существуют надлежащие условия для обновления городов, если их регулирование определяет права и обязанности землевладельцев, квартиросъемщиков или совместных владельцев и создает необходимые стимулы для финансирования проектов обновления городов. Для этого должны соблюдаться следующие основные требования:

- ежемесячный сбор, выплачиваемый пользователями квартир, должен быть достаточно высоким для покрытия расходов на текущее содержание;
- для текущего управления, а также для осуществления крупных проектов обновления должны быть созданы хорошо развитые институциональные структуры и системы принятия решений, что позволило бы обеспечить участие владельцев и квартиросъемщиков;
- должна быть создана четко функционирующая финансовая система для покрытия чрезвычайных расходов на обновление;
- должны быть разработаны эффективные правовые регламентирующие положения в целях урегулирования споров и взимания платы для содействия покрытию расходов;
- должна быть создана четко организованная система текущего ремонта, функционирующая на основе конкуренции между компаниями.

20. Помимо необходимости соблюдения этих критериев, для трех упомянутых выше форм владения характерны свои специфические проблемы, которые также могут затруднить процесс обновления. Потенциальные проблемы государственной аренды и частной аренды будут изложены лишь кратко. Основное внимание будет уделено проблемам совместного владения в многоквартирных домах, поскольку эти проблемы со особой остротой проявились во всех изученных центральноевропейских городах.

1. Государственный арендный жилищный фонд

21. В период социализма потенциальные проблемы обновления в этих трех городах были связаны с государственным арендным сектором. Наиболее важные решения принимались на самом высоком уровне (муниципальном, национальном уровне или даже партийными комитетами), при этом квартиросъемщики не принимали никакого участия в процессе их обсуждения. Размер квартирной платы основывался скорее на политических, нежели на экономических соображениях, и даже не покрывал текущих расходов на содержание зданий. Необходимость работ по текущему содержанию определялась главным образом на произвольной основе, а сами работы выполнялись государственными монополиями - государственными предприятиями по текущему обслуживанию и ремонту.

22. Частный арендный сектор в западных странах функционирует совершенно по-иному. Имеются примеры стран, где государственный сектор функционирует так же эффективно, как и частный сектор. Так обстоит дело в Вене, где муниципальное жилье вместе с некоммерческим арендным сектором составляет более 40% от общего жилищного фонда. В странах переходного периода государственный арендный сектор практически полностью исчез в результате массовой приватизации, и сейчас находится во владении беднейших слоев населения. Это в еще большей степени затрудняет взимание квартирной платы, которая могла бы покрыть издержки на жилье.

2. Частный арендный жилищный фонд

23. Эта форма владения не получила широкого распространения в центральноевропейских городах (за исключением "серого" рынка, размер которого трудно оценить), хотя в качестве вторичного эффекта от приватизации жилья ее значение может в будущем возрасти. В Вене, по всей видимости, проблемным является незначительный сегмент частного арендного жилищного фонда отчасти в силу существовавшего в прошлом контроля за арендным жилищным фондом и отчасти потому, что домовладельцы, сдающие квартиры, в большей степени заинтересованы в получении прибыли, чем в повышении качества жилья.

3. Совместное владение в многоквартирных домах

24. После происшедших в странах переходного периода потрясений эта форма владения получила широкое распространение в Венгрии и Словении в результате массовой приватизации государственных арендуемых квартир, в которых сейчас проживают их владельцы. До 1995 года около двух третей частного арендного жилищного фонда в Венгрии было распродано. В 1990 году арендный фонд в Будапеште составлял почти половину общего жилищного фонда; в 1995 году на его долю приходилось всего 15%. В Словении произошло аналогичное изменение: до конца 1994 года две трети арендного жилищного фонда было распродано, причем в Любляне эта цифра достигла 75%. Предполагается, что лишь 11% жилищного фонда будет сдаваться в аренду. Аналогичная тенденция прогнозируется и в Словакии. Этот процесс в Словакии развивается медленнее главным образом потому, что новые владельцы обязаны возместить все неоплаченные займы в кооперативах, а также в силу отсутствия возможностей зарегистрировать все государственное жилье в поземельном кадастре.

25. Такое радикальное изменение в структуре владения было обусловлено мощным политическим стремлением к созданию общества, ориентированного на рынок. В ходе этих преобразований вопросы будущего управления жилищным фондом не учитывались. В трех странах переходного периода, по которым проводились тематические исследования, для кондоминиумов или жилья с другими формами совместного владения характерны значительные недостатки, что является серьезным препятствием для обновления. В результате такой массовой приватизации общественность потеряла большую часть своих рычагов непосредственного влияния на процессы обновления городов. Хотя сейчас жилищный фонд практически полностью стал частным сектором, национальные и муниципальные правовые инструменты, как правило, недостаточно детально разработаны, что не дает возможности новым владельцам выполнять возложенные на них обязанности.

26. Создание ассоциаций владельцев в восточной и центральной Европе не всегда требовалось в обязательном порядке. В Венгрии и Словении такие ассоциации обязательны; в Словакии - факультативны. Другой вариант, имеющийся в распоряжении каждого владельца, предусматривает возможность передачи соответствующих функций жилищно-эксплуатационной фирме, которой обычно является государственная компания, существовавшая до приватизации. В 1996 году в Словении были заключены договоры,

регулирующие взаимоотношения между владельцами в многоквартирных домах менее чем в 40% домов. В отсутствие ассоциаций владельцев значительная часть полномочий по принятию решений передается управляющей компании. Это может создать трудности, если владельцы преследуют разные интересы. В таком случае общие проблемы могут остаться нерешенными.

27. Помимо формы владения, в последние годы изменилась также структура управляющих компаний. Большая часть бывших крупных государственных компаний распалась, и по окончании переходного периода в Венгрии и Словении образовалось множество новых частных компаний. Имеются также примеры распада крупных государственных компаний на более мелкие по размеру компании, причем некоторые из них становятся частными. В Венгрии владельцы, как правило, в большей степени удовлетворены таким управлением, т.е. управлением, за которое отвечает один из владельцев или какое-либо частное лицо. Отношение к новым частным управляющим компаниям также более благожелательное. В меньшей степени население удовлетворено работой оставшихся крупных государственных компаний, которые главным образом обслуживают крупные кондоминиумы и многоквартирные дома, значительная часть квартир в которых сдается в аренду государством.

28. Как выяснилось в ходе тематических исследований по трем странам центральной Европы, в этих странах существуют процедуры для взимания обычных сборов, включая сборы за текущее обслуживание. Однако в большинстве случаев его размер, определяемый самими владельцами без каких-либо предписанных минимальных пределов, слишком мал.

29. Важно, чтобы ассоциация владельцев имела возможность взимать сборы с отдельных владельцев, даже если они отказываются их платить. В конечном счете это должно подразумевать, что ассоциация может выселить владельца и реализовать стоимость квартиры. Однако в большинстве стран эта процедура крайне сложна и продолжительна.

30. Процесс мобилизации дополнительных средств для обновления был бы облегчен, если бы ассоциация владельцев являлась юридическим лицом. Однако это не так во всех трех изученных странах переходного периода. По этой причине предоставление кредитов кондоминиуму связано с большими трудностями. На практике для этого требуется согласие всех совместных владельцев (поскольку они должны предоставить свою квартиру в качестве дополнительного обеспечения банковского займа). Для кооперативов этот процесс может быть сопряжен с меньшими трудностями, поскольку они могут рассматриваться банками в качестве коммерческих структур.

31. Многие новые владельцы до сих пор не понимают, что роль владельца отличается от роли квартиросъемщика. Многие даже не думают о том, что в их задачу входит содействие управлению собственностью и покрытию расходов, связанных с текущим обслуживанием и модернизацией. Они недостаточно серьезно воспринимают свою роль в процессе принятия решений, как это должно было бы быть. Лишь незначительное число владельцев принимает участие в собраниях владельцев, на которых обсуждаются вопросы обновления.

32. В приватизированном здании, которое становится кондоминиумом, в течение многих лет могут сохраняться смешанные формы владения. Если крупнейшим владельцем продолжает оставаться государственный орган, в ведение которого входят все непроданные сдававшиеся в аренду квартиры, то могут по-прежнему использоваться методы и структура, существовавшие в социалистический период; в таком случае значительная часть ответственности за техническое обслуживание лежит на прежней государственной компании по техническому обслуживанию и ремонту. Это означает также, что государственная структура обязана платить за техническое обслуживание и модернизацию в зависимости от ее доли собственности, даже если ее доход от арендной платы недостаточен.

4. Особый случай обновления районов с различными формами владения

33. В одном районе могут находиться здания с различными формами владения. Тематическое исследование по Вене показывает, что при наличии систематизированного подхода к проблеме обновления района и общей политики и инструментов для его благоустройства участники этого процесса вполне могут наладить более тесное сотрудничество и таким образом достичь лучших результатов.

II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ДЛЯ ОБНОВЛЕНИЯ ГОРОДОВ

34. Обновление городов является одним из наиболее сложных процессов их развития. Оно требует четкой координации сотрудничества между государственными ведомствами различных уровней (центральным правительством, местной администрацией, директивными органами, государственными или полугосударственными компаниями-застройщиками и т.д.). Не только должны действовать и координироваться между различными участниками правовые положения, но должна также существовать система учреждений, ответственных за обновление на различных уровнях.

35. Основное внимание в настоящей главе будет уделено существенному различию между тщательно, во всех деталях разработанной системой ответственности на различных уровнях государственных органов (центральное и местное правительство, отдел, устанавливающий размер арендной платы, полугосударственный фонд обновления) в Вене и ситуацией в трех центральноевропейских столицах. В Братиславе, Будапеште и Любляне централизованно планируемая, управляемая сверху вниз и направленная на реализацию политических целей система обновления городов, существовавшая в период социализма, в 90-е годы была преобразована в ориентированную на рынок систему с ограниченным кругом ответственности государства. В отличие от Вены, в институциональных системах этих городов нет специальных структур, занимающихся обновлением городов, либо же, если таковые существуют, они по-прежнему находятся на начальном этапе своего развития. Не существует прямого централизованного регулирования или законов по обновлению городов; более того, юридические акты, косвенно связанные с обновлением, предусматривают для государственных органов лишь крайне ограниченные права и обязанности для вмешательства в рыночные процессы. В последние годы на местном (городском) уровне для решения задач по обновлению городов были разработаны некоторые новые законодательные,

регламентирующие и финансовые нормативы/системы. Они существенно отличаются не только в зависимости от того или иного года, но также на более низком уровне - одной и той же городской администрации (городские районы или округа).

36. Не существует "наилучшей" законодательной и институциональной основы для обновления городов: каждая страна и город должны разработать свою собственную систему, основанную на традициях и структуре/условиях своего жилищного фонда. Вена представляет собой "органически развитую" модель обновления городов. Она приняла свою первую комплексную систему обновления в 1974 году (приблизительно в то время, когда проблема обновления городов начала становиться актуальной для европейских городов после десятилетий нового строительства в соответствии с послевоенными жилищными стратегиями). В трех других столицах обновление городов в постсоциалистический период началось в централизованном порядке сверху вниз с помощью государственного финансирования; главным образом это касалось государственного арендного жилищного фонда в исторических районах городов. Проектов обновления в "обычных" жилых районах в организованном порядке в период социализма практически не существовало. В 90-е годы, в период перехода от централизованно планируемой к ориентированной на рынок жилищной политики необходимость в обновлении существующего жилищного фонда становилась все более актуальной, тогда как условия для скоординированного обновления городов в организованном порядке в большинстве случаев ухудшились.

А. Изменяющиеся условия для обновления в центрально- и восточноевропейских городах в переходный период

37. Переход от централизованного планирования к рыночной системе внес значительные изменения в институциональную основу для обновления городов в центральной и восточной Европе. В результате одного из основных процессов - децентрализации в системе управления началось создание действительно независимых местных структур. Вследствие этого новые местные администрации стали ключевыми участниками местных процессов развития, включая обновление городов. В отличие от социалистического периода, когда значительная часть финансовых ресурсов, выделяемых на местные нужды, устанавливалась заранее, т.е. их использование было предопределено центральным правительством, в рамках новой системы независимость избранных демократическим путем местных администраций постоянно возрастает. Они стали основными органами, принимающими решения, касающиеся использования ресурсов из местных бюджетов. Мобилизация финансовых ресурсов на местах (например взимание местных налогов) в еще большей степени укрепила их позиции в сфере принятия решений. Однако с законодательной точки зрения свобода действий местных правительств в значительной степени ограничена, поскольку они не могут идти против национальных нормативных положений.

38. Важные изменения произошли также во внутренней структуре системы принятия решений на уровне местных правительств. Заменяя исполнительные комитеты, которые прежде занимали очень сильные позиции и которые строго следовали политическим установкам, новые местные собрания стали важнейшими участниками всех процессов на местном уровне. Однако полное развитие новой институциональной и управленческой

структуры на местах требует более продолжительного времени; особенно это касается разделения процессов принятия стратегических и политических решений (что входит в задачу местных собраний) и процедур урегулирования текущих проблем управления, чем должны заниматься муниципалитет или контролируемые населением некоммерческие организации.

39. Хотя в целом децентрализация стимулировала рост влияния местных правительств на процессы обновления городов, другой важный элемент переходного периода в жилищном секторе - приватизация - сыграл совершенно иную роль. В результате приватизации, а в нескольких центрально- и восточноевропейских странах также и возвращения недвижимости ее прежним владельцам, прямой контроль со стороны местных правительств над местным многоэтажным жилищным фондом ослаб, причем в некоторых странах он практически полностью был ликвидирован. Квартиры в многоквартирных домах, которые раньше сдавались в аренду государством, перешли в собственность квартиросъемщиков, превратившись в кондоминиумы.

40. Ввиду этих изменений возможности для создания государственной системы обновления существенно сократились. В настоящее время вместо прямого регулирования государственного сектора можно использовать косвенные инструменты регулирования и финансовые стимулы. В целом возможности для обновления городских районов сузились, а ситуация в связи с обновлением отдельных зданий стала более поляризованной в зависимости от социальной принадлежности и финансовых средств жильцов.

В. Законодательная основа для регулирования процессов обновления городов

41. Законодательная основа для обновления городов в значительной степени зависит от той или иной конкретной страны. Один из основных путей - принятие национального закона по обновлению городов, устанавливающего базу для местного законодательства и определяющего основу для прав и обязанностей государственного сектора. Таково положение дел в Австрии, где в 1974 году был принят национальный Закон по обновлению городов, явившийся первым законодательным актом страны, непосредственно посвященным этой проблеме. Даже если возможности, предусмотренные этим Законом, практически никогда не использовались, само его существование позволило создать местные (региональные, местные) законодательства по вопросам обновления городов.

42. В центральноевропейских странах, по которым были проведены тематические исследования, лишь в крайне редких случаях существуют национальные законодательства, непосредственно посвященные проблеме обновления городов (в некоторых странах даже отсутствуют взаимосвязанные между собой законодательные положения по вопросам жилищной политики либо же они содержат весьма расплывчатые формулировки). Как правило, в этих странах имеется общий национальный закон о жилье и недвижимости (например закон о строительстве), регулирующий права и обязанности государственного и частного секторов в сфере развития жилищного фонда. Эти национальные нормативные положения в значительной степени различаются с точки зрения прямых полномочий по регулированию, которые они предоставляют государственным органам в связи с процессом

обновления городов. В некоторых странах могут приниматься широкие меры в сфере регулирования, тогда как в других прямое вмешательство государственных органов допускается только в чрезвычайной ситуации (например, когда состояние здания ухудшается до опасного уровня).

43. При отсутствии законодательства по вопросам обновления городов основные положения, регулирующие права и обязанности государственного сектора, могут содержаться в нормативных актах, касающихся различных форм владения (см. выше). Однако эти акты лишь в редких случаях могут использоваться для принятия обязательных к исполнению решений относительно текущего ремонта или обновления. Обычно их применяют только в чрезвычайных ситуациях (например, в случае крайне плохого состояния здания, что делает его непригодным для проживания). Нормативные положения, касающиеся форм владения, могут иметь непосредственное отношение к обновлению городов только в случае государственного арендного жилья и только если финансовые стимулы связаны с обязательством по обновлению жилищного фонда.

44. Помимо национального законодательства, непосредственно связанного с обновлением городов, крайне важно упомянуть о других законодательных сферах, которые, на первый взгляд, практически не имеют отношения к этой проблеме. Для реализации задачи обновления городов требуются многочисленные "побочные нормативные положения", например четко сформулированные правовые положения, касающиеся размера сборов (арендная плата, сбор за проживание в кондоминиуме), порядка выселения и лишения имущественных прав в случае неуплаты, обязательного резервного фонда для будущего обновления жилья, в котором проживают сами владельцы, и т.д. Отсутствие эффективных нормативных положений в этих сферах, как это зачастую имеет место в центральной и восточной Европе, может серьезно отразиться на эффективности работы по обновлению городов.

45. В Австрии законодательные полномочия и полномочия по регулированию на национальном уровне претерпевают изменения (национальный Закон об обновлении городов от 1974 года; национальные и муниципальные правила определения размера арендной платы (Закон об арендованном имуществе)).

46. В центральной Европе, как правило, не существует ни прямого законодательства, ни общей концепции обновления городов на национальном уровне. Однако национальное законодательство зачастую содержит некоторые положения о финансовых инструментах (например, процентные субсидии), которые прямо или косвенно связаны с обновлением городов.

47. Существуют различные модели регулирования государственного арендного сектора. В Словакии размер арендной платы по-прежнему устанавливается на национальном уровне. В других странах полная децентрализация в сфере арендной политики привела к тому, что ответственность за установление размера арендной платы лежит на органах самого низкого уровня - окружного (городские районы).

48. Тематические исследования показывают, что в центральноевропейских странах более широкое распространение получила практика принятия нормативных положений по обновлению городов на местном уровне, на котором главным образом регулируются аспекты планирования и финансирования, а также вопросы, связанные с субсидированием работ по обновлению городов. Зачастую местные правительства принимают решение о создании местного нормативного акта и/или программы обновления, включая положения об учреждении фонда обновления, порядок его использования, методы определения приоритетных направлений и т.д. Регулирование землепользования на местном уровне также отражается на возможностях обновления городов, как и регулирование взаимоотношений между органами местного управления различных уровней (в случае двухуровневых систем местного управления).

49. Основная проблема, связанная с местным регулированием, заключается в том, что оно не может выходить за рамки национальных законов: отдельные квартиросъемщики или владельцы немедленно обратились бы в суд, если бы местное правительство попыталось принять меры, которые не установлены в законодательном порядке на более высоком уровне. Поэтому регулирование на местах, как правило, имеет стимулирующий характер и содержит обязательные элементы только для тех сфер, которые в основном находятся в государственной собственности (жилье и/или земля).

Законодательство по вопросам обновления на городском уровне

Вена: Закон о жилищном строительстве и обновлении жилищного фонда в Вене от 1984 года

Столицы центральноевропейских государств: законы по вопросам обновления на городском уровне, как правило, по-прежнему находятся на стадии обсуждения

Будапешт: Закон об обновлении города Будапешта от 1998 года, включая учреждение фонда реконструкции и программу конкретных действий в различных районах

С. Изменяющаяся институциональная основа для обновления городов

50. На национальном уровне за большинство аспектов обновления городов лишь в крайне редких случаях несет ответственность одно министерство. Примером служит тот факт, что в центральноевропейских странах такая ответственность определена весьма расплывчато (большая часть обязанностей государства была передана местным администрациям), и даже если определенный круг ответственности по-прежнему лежит на национальном правительстве, он распределен между многочисленными правительственными ведомствами.

51. Реорганизация местной институциональные системы в этих странах в 90-е годы привела к возникновению новых видов конфликтов, которые затрагивают также и процесс обновления городов. Права и обязанности между различными участниками распределены еще недостаточно четко. Например, во многих случаях созданные местные собрания, обладающие большими полномочиями, стремятся контролировать все аспекты развития на местах, включая будущее использование отдельных участков в районах обновления и их владельцев. Однако существуют примеры более сложных моделей, предусматривающих более четкое разделение процессов принятия стратегических решений и решений, касающихся отдельных участков, зданий и проектов.

52. Вена являет собой пример модели, в рамках которой обладающее большими полномочиями местное правительство (один из крупнейших государственных землевладельцев в Европе) передало все важнейшие полномочия по принятию решений в сфере обновления городов, за исключением определения основной стратегии, полугосударственному некоммерческому учреждению, принадлежащему муниципалитету, - Венскому фонду закупки земельных участков и обновления города. Получив значительные начальные инвестиционные средства от местного правительства, этот Фонд отвечает за организацию работ по обновлению города, определение районов для выполнения работ, принятие решений относительно обновления отдельных зданий, а также за привлечение к участию в этом процессе частного сектора.

53. В качестве еще одной потенциальной модели новой институциональной системы обновления городов можно упомянуть о проекте "Округ IX" в Будапеште, в рамках которого была создана совместная некоммерческая компания по застройке города (в которой участвуют венгерский и зарубежный банки и контрольный пакет акций которой принадлежит местному правительству). На эту компанию была возложена ответственность за обновление, и только право на принятие общих стратегических решений по-прежнему принадлежит местному собранию.

54. Сущность этих новых систем заключается в разделении различных функций местного правительства. В целом местное правительство:

- имеет право принимать решения о разрешениях на строительство (относительно разрушения или полной реконструкции существующих зданий и строительства новых зданий на пустующих участках);
- является владельцем государственного арендного жилищного фонда и, таким образом, может принимать решения относительно обновления, предоставления квартир в порядке возмещения и т.д. и имеет право определять (в рамках, установленных национальными нормативными положениями) размер арендной платы на квартиры в местном государственном арендном жилищном фонде;
- является владельцем значительной части пустующих земельных участков.

55. В рамках проекта "Округ IX" в Будапеште местное правительство сохранило правовые функции местного органа власти (установление размера арендной платы, выдача разрешений на строительство) на уровне собрания, создало отдельное подразделение в местной администрации, отвечающее за обновление государственного арендного жилищного фонда, и передало полномочия по застройке пустующих участков земли и обновлению зданий, предназначение которых меняется, вновь созданной совместной некоммерческой компании. Таким образом, местное правительство сохранило контроль над всеми аспектами обновления городов, однако смогло разделить различные виды контроля. В результате этого была создана более транспарентная и более эффективная система.

56. Для обновления городов требуются также специальные организационные элементы, конкретный тип которых зависит от форм владения и законодательной структуры в данной местности. Для достижения целей, выходящих за рамки обновления отдельных зданий, ключевое значение, по всей видимости, имеют районные подразделения. Для координации работ по обновлению зданий, расположенных на одной улице (которые могут относиться к различным формам владения), и обновления государственных территорий необходимо вмешательство со стороны государства, которое, однако, может оказаться эффективным только в случае четкой координации деятельности на местном уровне при повседневном сотрудничестве с другими участниками.

57. Власти должны также создать учреждения, содействующие бесперебойной работе других участников и их привлечению к участию в процессе обновления. Одним из таких примеров является государственная арбитражная палата в Вене. Она выполняет роль посредника между частными домовладельцами и квартиросъемщиками при определении изменений в системе арендной платы после реконструкции зданий.

58. Для развития этих специальных институциональных элементов требуются годы или даже десятилетия, поэтому в большинстве центральноевропейских городов они лишь только зарождаются. Примером переходного периода является Будапешт, где в соответствии с постановлением муниципалитета были разработаны нормативный акт и программа для обновления города, однако создание институциональной основы еще не завершено. Вопрос о создании какого-либо учреждения, несущего ответственность за реализацию программ (который впоследствии мог бы быть преобразован в организацию по аналогии с Венским фондом), рассматривается на протяжении уже многих лет. На данный момент каких-либо районных подразделений также не существует.

Институциональная ответственность за обновление на уровне городов

Вена: Фонд обновления города (учреждение, а также финансовый инструмент, существующий с 1984 года, и районные подразделения, функционирующие с 1974 года, а также государственная арбитражная палата;

Столицы центральноевропейских государств: некоторые финансовые инструменты, как правило, существуют, однако учреждения, несущие ответственность на городском уровне, и какие-либо районные подразделения отсутствуют;

Будапешт: в некоторых округах были созданы отделы по обновлению, а в двух округах - специальные предприятия, несущие ответственность за обновление на районном уровне

III. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ОБНОВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

A. Основные проблемы, связанные с финансированием процесса обновления жилищного фонда

59. В трех странах переходного периода структуры собственности в сфере жилья и вместе с этим условия финансирования работ по обновлению жилья после 1989 года радикально изменились. В период социализма большая часть жилищного фонда принадлежала государству, и (центральное) правительство несло ответственность за финансирование ремонтных работ, текущего содержания и обновления. Жилье считалось государственной собственностью, размер арендной платы был в основном символическим и даже не покрывал текущие расходы на ремонт и содержание. Капиталовложения в новое жилищное строительство или (в редких случаях) обновление жилья поступали из государственного бюджета наряду с капиталовложениями на другие нужды, которые, как правило, рассматривались как более неотложные. В результате этого объем капиталовложений в новое жилищное строительство иногда был недостаточным, а капиталовложениям в работы по обновлению обычно вообще не уделялось никакого внимания.

60. Изменение в структуре собственности сопровождалось изменением в сфере ответственности за финансирование ремонтных работ, текущего содержания и обновления. Место, которое раньше занимало центральное правительство в качестве землевладельца и инвестора, осталось незаполненным: не существовало конкурентоспособной банковской системы, которая могла бы выполнять функцию посредника и переводить сбережения отдельных семей для использования в целях строительства или обновления жилья. Поэтому, прежде всего, должна быть создана основа для системы финансирования жилья в рыночных условиях (например, необходимо создать надежные системы имущественных прав и кадастров, определить правовую основу для финансовых учреждений и финансовых

инструментов, таких, как ипотечные кредиты, т.п.). Сегодня во всех трех странах переходного периода имеется тот или иной тип новой системы финансирования жилья 1/. В то же время новые владельцы жилищного фонда были оставлены без всякой поддержки и должны сами финансировать крайне неотложные работы по техническому обслуживанию и обновлению.

61. В двух из четырех городов (Будапешт и Любляна) сектор жилья, где проживают сами владельцы, в виде кондоминиумов в настоящее время является преобладающим. Это означает, что капиталовложения в работы по обновлению в значительной степени зависят от финансовых возможностей отдельных владельцев. Прежняя политическая система явилась причиной существенных различий в социальной структуре населения. В результате приватизации по крайне низким ценам даже очень бедные квартиросъемщики также смогли стать владельцами жилья. Однако лишь в редких случаях они могут позволить себе выплачивать плату за проживание в кондоминиуме, которая была бы достаточно высока для покрытия не только ремонтных работ и текущего содержания, но также вносилась бы в резервный фонд для будущего обновления. Эти не имеющие средств владельцы могут определять финансовые возможности всего кондоминиума, поскольку они не способны платить сбор за проживание в кондоминиуме, а совладельцы не имеют права заставить их делать это. В выгодно расположенных районах существует также "богатые" кондоминиумы (Любляна) или кондоминиумы, где можно получить дополнительные доходы, например в Будапеште, посредством продажи чердачных помещений или сдачи в аренду крыши для рекламных целей. В таких случаях вполне возможно, что владельцы не платят общий сбор, поскольку их дополнительные доходы покрывают все расходы.

62. В Братиславе по-прежнему существует достаточно обширный кооперативный сектор. В этом городе каждый кооператив, иными словами община, отвечает в настоящее время за все финансовые вопросы. Их капиталовложения в текущее содержание и обновление жилья, как и в кондоминиумах, зависят от финансовых возможностей их членов.

63. Владельцем остального государственного арендного сектора (относительно большого в Братиславе и незначительного в Будапеште и Любляне) является сейчас местное правительство, финансовые возможности которого определяют размер капиталовложений на цели обновления. Наряду с необходимостью обновления жилья существуют также другие, в равной степени неотложные потребности, например инфраструктура городов, транспорт или образование. Как показывают примеры Будапешта и Братиславы, помимо бюджета местного правительства, новые местные государственные владельцы могут использовать свои

1/ См. United Nations Economic Commission for Europe, Housing Finance; Key Concepts and Terms (1998). В продаже под № E.97.II.E.14.

собственные источники для капиталовложений на цели обновления: доходы от приватизации, которые являются довольно незначительными, поскольку приватизация проводилась "за бесценок", и поступлений от арендной платы.

64. В Будапеште местной власти разрешено устанавливать размер арендной платы в принадлежащих ей зданиях. Однако, поскольку власти должны учитывать финансовые возможности квартиросъемщиков, поступления от арендной платы обычно не покрывают расходов на ремонт и обновление. Аналогичная ситуация наблюдается в Братиславе, где государство строго регулирует квартирную плату в принадлежащем ему жилье (как и арендную плату в частном жилищном секторе).

65. В Вене существует относительно большой частный арендный сектор, в Будапеште же и Любляне его размер крайне незначителен. За исключением небольшого сектора высококлассного жилья в Вене, размер арендной платы в жилищном секторе также регулируется законодательством. В Будапеште не существует национального законодательства по вопросам арендной платы. В Любляне арендная плата исчисляется в размере лишь приблизительно 5% от среднего дохода семьи. Это означает, что она не может покрыть расходы на эксплуатацию и текущее содержание. Многие из сдаваемых в аренду частных квартир в Вене находятся в плохом состоянии, что отчасти объясняется также существовавшей прежде системой контроля за арендной платой.

В. Частные рыночные инструменты для финансирования процесса обновления жилищного фонда

66. Очевидно, что общие мероприятия по обновлению жилищного фонда всех форм владения не могут финансироваться за счет лишь капитала владельцев. Даже в Вене, где поступления от арендной платы рассматриваются в качестве основного источника для финансирования регулярных работ по текущему содержанию и модернизации, его оказывается достаточно лишь в редких случаях. Это означает, что практически все участники этого процесса зависят от внешних ресурсов, а именно банковских займов и/или государственных субсидий.

67. В Австрии существует хорошо развитый банковский сектор с многочисленными финансовыми инструментами, которые могут использоваться для строительства нового жилья и обновления. Широко распространена практика предоставления банковских кредитов с 15-летним сроком погашения со ставкой процента в размере 6-7%. Обычно банки рефинансируют выданные ими кредиты путем выпуска облигаций. Тем не менее коммерческие банки зачастую считают финансирование проектов обновления жилья рискованным предприятием, если отсутствуют государственные гарантии или другие формы государственной поддержки, обеспечивающие большую надежность капиталовложений. В Любляне также существует система предоставления займов частными банками, однако финансовые расходы (ссудный процент) слишком высоки для большей части семей и коммерческие банки крайне неохотно идут на финансирование "обычного" жилья без каких-либо государственных гарантий.

68. В настоящее время в бывших социалистических странах банковский сектор полностью реорганизуется (приватизация). В Венгрии и Словакии господствующее положение в сфере жилищного финансирования традиционно занимают бывшие государственные сберегательные банки, которые по-прежнему остаются важнейшими финансовыми институтами. В Венгрии в начале 90-х годов бывший государственный сберегательный банк при поддержке центрального правительства приступил к реализации программы модернизации кредитной системы. Эта программа ориентирована на кондоминиумы, однако субсидируемые кредиты предоставляются отдельным владельцам. До недавних пор государственный сберегательный банк должен был заключить соглашение о предоставлении ссуды со всеми владельцами в доме, прежде чем приступить к кредитованию кого-либо из них. В соответствии с этой процедурой займы, покрывающие максимум 70% расходов на обновление, предоставляются на пять-десять лет при такой же ставке процента, как и кредиты на новое жилищное строительство, однако желающих брать такие кредиты немного.

69. В Словакии в 1995 году национальный сберегательный банк начал выдавать кредиты с 15-летним сроком погашения при ставке процента в размере 12,5%. Эти кредиты могут использоваться для покупки или обновления жилья.

70. Давние традиции, например в Австрии и Германии, имеет система взаимосбережений "Bausparen", которая главным образом используется для строительства многоквартирных домов. В Словакии и Венгрии были созданы системы договорных сбережений. Вопрос о внедрении таких систем обсуждается в Словении. В принципе подобные системы мобилизации капитала для жилищных целей (покупка и обновление) могут функционировать на частной рыночной основе, однако на практике они зачастую работают только при условии предоставления значительных государственных субсидий. Система "Bausparen" может послужить важным дополнительным источником для финансирования работ по обновлению жилья, хотя она по-прежнему будет оставаться вспомогательным средством по сравнению с прямым финансированием.

С. Государственная поддержка механизмов финансирования процесса обновления жилищного фонда

71. Масштабы государственной финансовой поддержки проектов обновления жилищного фонда в четырех изученных городах отражают, с одной стороны, их разное идеологическое прошлое и, с другой стороны, различия в уровне национального дохода.

72. В Вене обновление жилищного фонда на протяжении длительного времени считается задачей государства, с чем согласны все политические партии. Венский фонд закупки земельных участков и обновления города предоставляет субсидии отдельным владельцам арендуемого жилья, если доход от арендной платы за последние десять лет не позволяет им произвести ремонт или модернизацию здания, находящегося в плохом состоянии (см. Закон об арендованном имуществе). Субсидии частично предоставляются в виде прямых невозмещаемых выплат, а частично - в виде ежегодных субсидий для погашения

банковских ссуд. В целом размер субсидий может достигать 80-90% от расходов на строительство, иными словами эта стратегия является весьма дорогостоящей.

73. Преимущество Вены - и Австрии в целом - заключается в том, что такое финансирование обеспечено гарантиями. Средства для обновления жилищного фонда собираются с помощью определяемых государством налогов и распределяются среди провинций. Кроме того, для удовлетворения потребностей в жилищном строительстве и обновлении Вена выделяет средства из своего регулярного бюджета. В странах переходного периода такой стабильной финансовой системы не существует.

74. В Вене квартиросъемщикам, желающим обновить и модернизировать свои квартиры, предоставляется конкретная помощь, которая заключается в том, что муниципалитет гарантирует выдаваемые им банками займы. Кроме того, венский муниципалитет субсидирует также выполняемые самими квартиросъемщиками отдельные работы по благоустройству жилья.

75. В изученных странах переходного периода концепция, определяющая стратегии в сфере приватизации жилья, обусловлена предполагаемым превосходством рыночных механизмов и стремлением к развитию частной собственности. Согласно этому подходу, государство больше не несет ответственности за оказание финансовой поддержки проектам нового строительства или обновления жилищного фонда. В Словении, которая хотя и является относительно богатой страной, этот фактор, по всей видимости, является основной причиной того, что государство не стремится оказывать финансовую поддержку проектам нового жилищного строительства и обновления. В Венгрии и Словакии, как представляется, более важную роль играют бюджетные ограничения. Однако во всех трех странах стало очевидно, что без государственной помощи состояние жилищного фонда будет очень быстро ухудшаться и тормозить общее экономическое развитие. Поэтому в городах этих трех стран были введены новые формы государственной поддержки. Внедряются новые инструменты, хотя все они страдают от недостатка финансирования, что свидетельствует о незначительном месте, которое отводится вопросам жилья, и/или общих финансовых трудностях в этих странах. Ниже перечислены формы государственной поддержки, которые были введены недавно или остались от прежнего периода.

76. В Братиславе, Будапеште и Любляне обновление исторически важных зданий, расположенных главным образом в центральных частях городов, субсидируется из специальных фондов.

77. Второй вид поддержки, оказываемой государством в сфере обновления, - улучшение теплоизоляции зданий. В Венгрии такие проекты субсидирует государство. В Братиславе был осуществлен небольшой экспериментальный проект по экономии энергии. Он финансировался государством и из муниципальных источников и не отразился на размере арендной платы.

78. Во всех трех странах были созданы национальные или местные жилищные фонды. В Братиславе фонд, созданный за счет поступлений от приватизации, весьма незначителен

ввиду приватизации "за бесценок". В Будапеште администрации некоторых округов также используют часть поступлений от приватизации для содействия финансированию проектов обновления кондоминиумов. В Словении и Любляне, соответственно, существующие национальные и муниципальные жилищные фонды предназначены для использования практически исключительно для обеспечения гарантий по кредитам некоммерческим жилищным организациям для предоставления арендного жилья на некоммерческой основе.

79. Венгрия и Словакия поддерживают "частные" схемы финансирования работ по обновлению жилищного фонда. В Венгрии государство покрывает 50% ежемесячных выплат на программу ОТП путем предоставления субсидий, выплачиваемых непосредственно ОТП. В Словакии существует не облагаемая налогом государственная страховая премия в размере 30% (максимум) в год в отношении сбережений отдельных лиц.

80. Одним из серьезнейших препятствий на пути обновления жилищного фонда является проблема финансовых возможностей. В Австрии субсидии предоставляются квартиросъемщикам, что укрепляет спрос. В трех странах переходного периода таких систем нет. Дотации предоставляются только в качестве пособий по социальному обеспечению.

81. Анализ показывает, что в странах переходного периода все-таки имеются частные и государственные инструменты для финансовой поддержки проектов обновления жилищного фонда. Однако, поскольку условия, предлагаемые свободным рынком, неблагоприятны, а государственных средств явно недостаточно, роль этих инструментов в процессе обновления крайне ограничена. Практически повсюду лица, ответственные за ремонт и обновление, прежде всего пытаются сэкономить определенные суммы и лишь затем постепенно выполняют наиболее неотложные работы, не прибегая при этом ни к каким (субсидируемым или несубсидируемым) кредитам.

IV. ВОЗДЕЙСТВИЕ ЖИТЕЛЕЙ НА ПРОЦЕСС ОБНОВЛЕНИЯ ГОРОДОВ

82. Во всех тематических исследованиях признается важность участия жителей в развитии и обновлении жилищного фонда и роль такого участия в качестве инструмента для урегулирования конфликтных ситуаций. Жители могут участвовать в:

- текущем обслуживании зданий: определение приоритетных задач в текущем содержании зданий и отчасти выполнение функции "системы заблаговременного предупреждения" для производства ремонтных работ;
- мелком ремонте: определение приоритетов и предупреждение необходимости будущих мероприятий по обновлению;
- общих мероприятиях по благоустройству: определение приоритетов, разработка ориентированных на жителей программ обновления (иногда по удешевленной

схеме или постепенного обновления), которые могут повысить уровень удовлетворенности жильцов качеством жизни и их чувство ответственности;

- обновлении района: осознание причастности жителей к жизни своего микрорайона, разработка общих стратегий для благоустройства района, что зачастую способствует снижению расходов в результате своевременного урегулирования конфликтов и самостоятельного выполнения некоторых работ.

83. Тематические исследования показали, что стратегии участия были разработаны и успешно применяются как в арендном секторе, так и в частном жилищном секторе. Однако масштабы влияния жителей зависят от наличия хорошо разработанной и четко функционирующей системы планирования и управления (жильем). Иными словами, те города, где произошли резкие изменения в жилищной системе, еще не выработали подходящей основы для участия жителей. Наглядным примером этого является положение новых домовладельцев в Братиславе, Будапеште и Любляне, где прежде существовал государственный жилищный фонд. Нынешняя система участия жителей в Вене совершенствуется и развивается на протяжении более длительного периода.

А. Информация

84. Активное участие жителей в значительной степени зависит от поддержки на законодательном уровне и/или помощи со стороны государственных властей, особенно путем предоставления соответствующей информации (см. Стратегии, ЕСЕ/НВР/97, глава III, раздел С). Тематические исследования показывают, что информация предоставляется на различных уровнях и различными средствами, главным образом через:

- общие или специализированные средства массовой информации (Вена; отчасти Будапешт, Братислава и Любляна);
- публично организуемые собрания жильцов (Вена, Будапешт);
- местные отделы планирования (Вена);
- специальные информационные команды (Вена, Любляна);
- жилищные ассоциации или (частных) застройщиков и т.д. (все города).

В. Правовая основа для участия жителей

85. Законодательство, касающееся воздействия жителей на процессы обновления городов и жилищного фонда и их участия в этих процессах, создается на национальном уровне (например, закон об аренде государственного жилья, закон о кондоминиумах) или на местном уровне (закон о муниципальном планировании и т.д.). Во всех изученных городах законодательство имеется на обоих уровнях. Отмечается явная тенденция к

децентрализации. Однако государство продолжает выполнять некоторые обязанности для обеспечения реализации национальных стратегий в области жилья и создания общей основы для участия, предоставляя потребителям, обладающим более широкими правами, возможность принятия самостоятельных решений по их применению. Порядок участия во все большей степени определяется самими коллективами жильцов. С другой стороны, программы приватизации (особенно в Венгрии) не всегда учитывают необходимые положения об участии жителей, что тем самым создает разрыв между потребностями в обновлении и процессом принятия решений. Примеры законодательства, в котором определяются права жителей на участие, включают:

- законодательные акты об аренде, например австрийский Закон об аренде государственного жилья, в котором определены возможности для воздействия жителей на процессы текущего содержания и обновления жилья;
- законодательства о субсидиях, например в Вене и Словении, увязывающие субсидии с определенными процессами участия;
- законы о кондоминиумах, например в Венгрии, определяющие процесс принятия решений;
- законы о местном планировании, например в Будапеште, Вене и Братиславе, в которых предусматривается организованное участие более широких слоев населения через посредство справочных буклетов, выставок, публичных слушаний и т.д.

С. Практическая основа для участия жителей

86. Как для обновления городов, так и модернизации жилья необходима практическая основа для участия жителей. В случае отдельных зданий используется ряд механизмов (собрания квартиросъемщиков в Вене, собрания владельцев в Любляне). Это означает, что для жильцов созданы условия для проведения собраний и получения поддержки со стороны специалистов. В Будапеште новый закон о кондоминиумах, возможно, несколько улучшил ситуацию, однако до сих пор воздействие владельцев жилья носит неофициальный характер, что в некоторых случаях действует успешно, в других же - нет.

87. В связи с проблемами обновления по районному принципу следует учитывать тот факт, что деградирующие части городов требуют большего, нежели просто улучшения жилья. Зачастую плохое состояние жилья, что безусловно свидетельствует о деградации, является не самой неотложной проблемой. Поэтому в зависимости от сложности ситуации, планы обновления по районному принципу включают местные программы создания рабочих мест, улучшения возможностей для получения образования, социальную инфраструктуру и т.д. Это возможно лишь в том случае, если жители активно участвуют в процессе обновления и если программы ориентированы на соответствующие целевые группы. Подход по районному принципу с участием жителей следует скорее рассматривать как политический процесс, в рамках которого различные участники, особенно уязвимые в