



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

HBP/2005/4
11 July 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Шестьдесят шестая сессия
(Женева, 19-21 сентября 2005 года)
(Пункт 4 а) предварительной повестки дня)

**ОБСУЖДЕНИЕ ПО ИТОГАМ СТРАНОВОГО ОБЗОРА ЖИЛИЩНОГО
СЕКТОРА - АРМЕНИЯ**

Доклад рабочего совещания

СОДЕРЖАНИЕ

- I. СТРАНОВОЙ ОБЗОР ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА АРМЕНИИ
ЗА 2003 ГОД
 - A. Основные выводы странового обзора
 - B. Рекомендации по итогам странового обзора

- II. ПОЛОЖЕНИЕ, СЛОЖИВШЕЕСЯ В ЖИЛИЩНОМ СЕКТОРЕ,
И ПРИОРИТЕТЫ МИНИСТЕРСТВА
 - A. Изменения в жилищном секторе Армении с 2003 года
и недавние инициативы правительства
 - B. Предложения, подготовленные министерством
для обсуждения

- III. МНЕНИЯ УЧАСТНИКОВ РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ:
ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ЭКСПЕРТЫ
 - A. Жилищная стратегия
 - B. Социальное жилье
 - C. Эксплуатация и обслуживание жилищного фонда

- IV. ВЫВОДЫ РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ

Введение

1. Рабочее совещание по итогам национального обзора жилищного сектора Армении (ЕСЕ/НВР/132) было проведено в Ереване 20-21 мая 2005 года по приглашению министерства городского развития. Рабочее совещание преследовало цель провести обзор изменений в жилищном секторе, которые произошли после проведения странового обзора, и ход выполнения рекомендаций по его итогам. Совещание было проведено при финансовой поддержке ПРООН.
2. Страновой обзор жилищного сектора в Армении был проведен по просьбе министерства городского развития в соответствии с решением Комитета ЕЭК ООН по населенным пунктам, принятым в сентябре 2002 года. Была создана международная группа экспертов, которая в феврале 2003 года посетила Армению, где в тесном сотрудничестве с министерством изучила ситуацию. На шестьдесят пятой сессии Комитета по населенным пунктам министерство сообщило, что сделанные в обзоре выводы и рекомендации были использованы для дальнейшего развития жилищной политики Армении, в частности начата разработка концептуального документа по вопросам жилищной стратегии. Кроме того, министерство проинформировало Комитет, что обзор был переведен на армянский язык и что существует необходимость провести рабочее совещание, чтобы приступить к изучению рекомендаций и привлечь к их выполнению все заинтересованные стороны.
3. Семинар собрал представителей правительства, в том числе министерства городского развития, местных органов власти и их ассоциаций, неправительственных организаций, а также действующих в Армении международных организаций. Проводили рабочее совещание представители Группы международных экспертов, осуществлявшие исследование, а также приглашенные эксперты из стран ЕЭК ООН и секретариата ЕЭК ООН.
4. Участники обсудили приоритеты в области разработки и практической реализации жилищной политики на основе рекомендаций, содержащихся в обзоре, а также последние программы, разработанные министерством. Министерство, в частности, хотело узнать мнение широкого круга структур, занимающихся жилищными вопросами в различных странах, а также международных экспертов в отношении его последних шагов и инициатив в области социального жилья, эксплуатации фонда многоквартирных жилых зданий и подготовки жилищной стратегии.

I. СТРАНОВОЙ ОБЗОР ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА АРМЕНИИ ЗА 2003 ГОД

A. Основные выводы странового обзора

5. Обзор был подготовлен по итогам миссии группы международных экспертов в феврале 2003 года. Миссия состоялась в период, когда правительство Армении рассматривало возможность внесения ряда серьезных изменений в жилищной сфере. Армения стала "страной домовладельцев", поскольку в 2003 году в частных руках находилось 96% жилищного фонда. Приватизация сопровождалась изменением институциональных структур и нормативно-правовой базы. Новые государственные, частные и международные институты стали неотъемлемой частью жилищного сектора, а принятие основных законов, необходимых для эксплуатации вновь приватизированного жилищного фонда, позволило сформировать правовую базу частной собственности.
6. Однако в это время Армении приходилось заниматься последствиями событий, которые создали серьезные трудности для всего населения: распад Советского Союза, последовавшие за этим шаги по переходу к рыночной экономике, спитакское землетрясение 1988 года и приток большого числа беженцев.
7. Эти события очень сильно повлияли на жилищную политику правительства в последние 15 лет и заставили правительство сосредоточиться на тех группах населения, на которых они отразились в наибольшей степени. К этим группам относятся, в частности, люди, потерявшие дома во время спитакского землетрясения, а также этнические армянские беженцы, прибывшие в страну в период с 1988 по 1992 год.
8. К 2003 году с помощью международного сообщества правительству в значительной степени удалось удовлетворить жилищные потребности наиболее уязвимых категорий людей, потерявших постоянное жилье. Однако в последние годы правительству все чаще приходится решать проблемы жилищного сектора и находить соответствующие решения. Речь идет, в частности, об эксплуатации и обслуживании существующего жилищного фонда, который приходит в упадок с начала 90-х годов.
9. Именно в таком контексте правительство обратилось к Комитету по населенным пунктам с просьбой провести страновой обзор жилищного сектора, после чего в начале 2003 года была организована миссия международных экспертов с целью изучения ситуации.

В. Рекомендации странового обзора

10. В обзоре содержатся рекомендации в отношении жилищной реформы, существующего жилищного фонда и нового строительства, а также в отношении институциональной, нормативно-правовой и финансовой базы. Основные рекомендации приводятся в настоящем разделе.
11. Эксперты подчеркнули, что, несмотря на достижения правительства в решении жилищных проблем наиболее уязвимых групп населения, в частности жертв землетрясения и беженцев, необходим более широкий подход к жилищной сфере. По этой причине необходимо разработать общую жилищную стратегию, которая послужит основой для всех будущих мер жилищной политики.
12. Эксперты подчеркнули, что любая жилищная стратегия должна быть интегрирована в общую политику экономического развития Армении. Учитывая большое число уязвимых групп населения, которые испытывают трудности с жильем, важно вписать национальную жилищную стратегию в контекст общей стратегии сокращения бедности в стране. Было рекомендовано включить в эту стратегию в качестве основных компонентов создание базы для эксплуатации и обслуживания существующего жилого фонда, предоставление социального жилья уязвимым группам населения, создание базы для нормально функционирующего рынка жилья и выделение необходимых бюджетных средств.
13. К числу важнейших относятся рекомендации по решению проблемы продолжающегося обветшания существующего жилья, особенно многоквартирных жилых домов.
14. Эксперты, в частности, рекомендовали правительству возложить на муниципалитеты четкие обязанности по эксплуатации и обслуживанию муниципального жилищного фонда. Все обязанности следует подкрепить мерами по укреплению финансовых и кадровых ресурсов муниципалитетов.
15. В отношении жилья, находящегося в частной собственности, эксперты настоятельно рекомендовали пересмотреть практику эксплуатации многоквартирного жилищного фонда, в частности в том, что касается ассоциаций владельцев жилья. Эксперты, в частности, отметили необходимость более широкого информирования ассоциаций домовладельцев об их функциях, а также о правах и обязанностях их членов. Владельцам квартир следует дать практическое руководство в отношении всевозможных действий,

предпринимаемых в рамках кондоминиума: от ведения переговоров с целью заключения договора на эксплуатацию до проведения собраний ассоциации.

16. Для повышения уровня эксплуатации и обслуживания потребуются также повысить эффективность муниципальных жилищно-эксплуатационных контор (жэков). Для этого следует усилить конкуренцию в обслуживающем секторе путем оказания помощи новым частным обслуживающим компаниям, а также поощрения местных органов власти к тому, чтобы они находили частные компании для эксплуатации и обслуживания государственного жилищного фонда.

17. Эксперты, однако, подчеркнули, что существенного улучшения эксплуатации и обслуживания существующего жилищного фонда можно добиться лишь создав систему поддержки лиц, которые не в состоянии получить или содержать жилье без посторонней помощи. Поэтому эксперты рассматривают создание транспарентной системы жилищной поддержки наиболее нуждающихся в качестве одной из основных обязанностей правительства в ближайшие годы. Для достижения этого был определен широкий спектр политических решений по оказанию жилищной поддержки, включая систему жилищных субсидий и дотаций на аренду жилья с проверкой на нуждаемость, а также строительство социального жилищного фонда.

18. Эксперты неоднократно подчеркивали важную роль местных органов власти. Они, в частности, отмечали, что, для того чтобы местные органы власти должным образом выполняли свои обязанности, надо четко определить их функции. В частности, следует доработать в соответствии с положениями нового закона о местном самоуправлении (май 2002 года) нормативно-правовую базу налоговой децентрализации, а также нормативно-правовую базу передачи собственности, земли и другого недвижимого имущества местным органам власти.

19. Эксперты также подчеркнули необходимость четкого разграничения задач между различными государственными учреждениями, связанными с жилищным сектором. Координация деятельности различных учреждений имеет важнейшее значение для разработки и реализации эффективной жилищной политики, и эксперты рекомендовали министерству городского развития взять на себя ведущую роль в этой области.

20. Эксперты обратили внимание на активное задействование потенциала неправительственных организаций в жилищном секторе. Чтобы в полной мере воспользоваться деятельностью и опытом этих организаций, эксперты рекомендовали провести оценку роли и функций НПО, а также того, каким образом их деятельность вписывается в общие цели государственной жилищной стратегии.

21. С целью развития диалога между различными учреждениями и уровнями власти, а также другими структурами, действующими в жилищной сфере, эксперты предложили создать жилищный консультативный совет с участием представителей центрального правительства, местных органов власти, а также частного сектора, ассоциаций домовладельцев и академического сообщества. Консультативный совет мог бы работать под эгидой министерства городского развития и служить форумом для обмена мнениями и опытом по различным проектам и инициативам.

22. Эксперты подготовили ряд рекомендаций, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы, в частности на устранение противоречий между существующими законодательными актами. Однако они подчеркнули, что упор следует сделать на соблюдение существующего законодательства.

23. Эксперты настоятельно рекомендовали, чтобы в рамках своей жилищной стратегии министерство городского развития регулярно анализировало вопросы, касающиеся государственного и частного финансирования жилищного сектора. Этот анализ следует сосредоточить на объемах, источниках, объектах и условиях финансирования.

II. ПОЛОЖЕНИЕ, СЛОЖИВШЕЕСЯ В ЖИЛИЩНОМ СЕКТОРЕ, И ПРИОРИТЕТЫ МИНИСТЕРСТВА

A. Изменения в жилищном секторе Армении с 2003 года и последние инициативы правительства

24. Правительством были предприняты значительные усилия для решения проблем, выявленных группой экспертов в 2003 году, и разработки стратегических направлений развития жилищного сектора. Правительство, в частности, сосредоточилось на значительном числе нуждающихся семей, которые не были охвачены осуществляемыми в настоящее время государственными жилищными программами и которые не могут самостоятельно улучшить свои жилищные условия.

25. Правительство также озабочено значительным числом бездомных семей, а также так называемых неимущих владельцев, которые не в состоянии должным образом заботиться о своей собственности. Одной из конкретных проблем, с которыми сталкивается правительство в этом плане, является отсутствие каких-либо традиций эксплуатации частной собственности, особенно в многоквартирных зданиях, профессиональный уровень заинтересованных сторон в жилищном секторе, а также нехватка финансовых ресурсов. В результате объемы работ по ремонту и содержанию явно недостаточны.

Поэтому проблема быстрого обветшания жилищного фонда стоит не менее остро, чем в 2003 году.

26. В центре усилий, предпринимаемых в настоящее время правительством с целью решения этих проблем, находится разработка жилищной стратегии. В конечном итоге это должно привести к отмене Жилищного кодекса 1982 года и к принятию нового закона о предоставлении жилья. Эта стратегия в настоящее время разрабатывается группой экспертов, назначенных правительством. Группа экспертов работает при поддержке ПРООН. Проект стратегии должен быть представлен министерству в начале лета этого года, а рассмотрение его правительством должно быть завершено к осени этого года, после чего стратегия будет представлена для утверждения.

27. Проект стратегии сосредоточен на жилищных потребностях наиболее уязвимых групп населения. Он нацелен, в частности, на соблюдение конституционного права на жилье путем создания системы жилищных льгот для наиболее нуждающихся и строительства муниципального социального жилья. В стратегии будут сформулированы критерии расширения жилищной поддержки, а также нормы и правила предоставления социального жилья, включая порядок проведения торгов на строительство. Стратегия предусматривает, что социальное жилье будет предоставляться на основе комплексного подхода, который включает приобретение социального жилья муниципалитетами на частном рынке, новое строительство, а также аренду объектов.

28. В отношении существующего жилья, особенно многоквартирных домов, правительство признало, что для устранения первопричин продолжающегося обветшания жилищного фонда крайне важно максимально четко обозначить роли и ответственность всех действующих лиц в этом секторе. Поэтому меры, запланированные правительством в этой области, включают создание консультативных центров, более широкое привлечение профессиональных управленцев, расширение участия НПО в этом секторе, а также проведение широкомасштабных разъяснительно-пропагандистских кампаний.

29. Вместе с тем многочисленные международные и неправительственные организации, действующие в жилищном секторе Армении, уже провели или начали целый ряд мероприятий. К ним относятся проект "Жилищный сертификат" и восстановление зоны землетрясения, проведенное Институтом городского хозяйства; предоставление жилья беженцам за счет УВКБ ООН; повышение качества сельского жилья силами НПО "Новый путь"; совершенствование системы отопления в многоквартирных жилых домах силами Национальной ассоциации владельцев кондоминиумов и Объединения за энергосбережение, а также оказание технической помощи управляющим

многоквартирными зданиями силами Института городского хозяйства и НПО "Третий путь". Этот перечень является далеко не исчерпывающим.

30. Частный сектор играет в жилищном секторе Армении не очень активную роль. Хотя доля его в новом строительстве возрастает, речь идет главным образом о высококачественном жилье, которое большинство семей не может себе позволить. Процесс предоставления жилья, таким образом, все больше поляризуется, и лишь наиболее обеспеченные люди могут позволить себе приобрести его по существующим рыночным ценам, причем новое строительство сосредоточено лишь в нескольких местах, в частности в Ереване. Как следствие, диапазон жилищных условий весьма велик: от высококачественного до постоянно ветшающего жилья, в котором проживает большая часть населения.

В. Предложения, подготовленные министерством для обсуждения

31. В основу дискуссии, состоявшейся на рабочем совещании, легли представленные выше недавние инициативы министерства. В частности, министерство предложило участникам совещания высказать свое мнение в отношении:

- a) проекта жилищной стратегии, призванной обеспечить соблюдение права на жилье;
- b) предложения правительства, касающегося оказания жилищной поддержки нуждающимся лицам, в частности строительство социального жилья, а также предложенного закона о жилищной политике;
- c) эксплуатации и обслуживания многоквартирного жилищного фонда;
- d) выводов, которые следует сделать из мероприятий, проведенных в жилищном секторе международными неправительственными организациями, а также из опыта других европейских стран.

III. МНЕНИЯ УЧАСТНИКОВ РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ: ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

A. Жилищная стратегия

32. Участники пришли к общему мнению, что принятие жилищной стратегии будет иметь важнейшее значение для создания общих рамок государственной жилищной политики на ближайшие годы.
33. В связи с этим участники высказали удовлетворение по поводу проходящей в настоящее время подготовки жилищной стратегии. Однако эксперты отметили, что, хотя забота о социально уязвимых категориях населения должна оставаться центральным элементом стратегии, она не должна быть направлена исключительно на наиболее нуждающихся, а должна служить серьезной основой для общей жилищной политики правительства. Это включает разработку рекомендаций в таких областях, как функционирование жилищного рынка, финансирование жилья, новое строительство и эксплуатация и обслуживание существующего жилищного фонда.
34. Участники высказали удовлетворение по поводу возможности получения откликов на программные предложения министерства городского развития, и в частности на жилищную стратегию. Они настоятельно рекомендовали, чтобы все заинтересованные структуры продолжали участвовать в процессе разработки стратегии.
35. Кроме того, участники высказали пожелание увязать, насколько это возможно, жилищную стратегию с политикой и программами правительства, направленными на сокращение бедности и достижение "Целей развития на рубеже тысячелетия".
36. Участники пришли к общему мнению, что жилье следует рассматривать не только как сферу, где существуют проблемы, но и как сферу, которая открывает возможности для социально-экономического развития.
37. Эксперты подчеркнули также, что новая национальная жилищная стратегия должна служить рамками для муниципальных жилищных программ. Ряд муниципалитетов, такие, как муниципалитет Ванадзора, начали разрабатывать муниципальную жилищную политику. Их следует оценивать и учитывать при разработке общенациональных основ сотрудничества в жилищной сфере между центральным правительством и муниципальными органами власти.

В. Социальное жилье

38. Участники высоко оценили стремление правительства обеспечить жильем уязвимые группы населения. Они подчеркнули, что любая система жилищной поддержки должна быть основана на реальных потребностях. Программы, осуществляемые в настоящее время, в основном при поддержке доноров, для уязвимых групп населения, таких, как беженцы и жертвы спитакского землетрясения, следует продолжать, согласовывая их при этом с общей политикой жилищной поддержки, проводимой правительством, с тем чтобы обеспечить одинаковое отношение ко всем нуждающимся.

39. Участники согласились с мнением, что главной проблемой для правительства, помимо оказания помощи наиболее уязвимым группам населения, является создание системы жилищной поддержки для всех нуждающихся в жилье, особенно для бездомных, для которых пока не существует никаких механизмов.

40. Участники поддержали планы правительства развивать различные виды жилищной поддержки, включая систему жилищных пособий, а также наращивание потенциала сектора социального жилья. Решение же относительно того, каким инструментом или каким сочетанием инструментов в конечном итоге следует воспользоваться, должно быть принято муниципалитетами, на практике реализующими социальные жилищные программы.

41. В этом контексте эксперты отметили, насколько важно определить в будущем законе о предоставлении жилья права и обязанности муниципалитетов в отношении программ социального жилья.

42. Однако, какими бы инструментами ни воспользовались муниципалитеты для успешной реализации политики и программ, направленных на предоставление социального жилья, исключительно важно, чтобы процесс предоставления социального жилья был прозрачным и предсказуемым. Так, семьи, имеющие право на социальное жилье, должны быть уверены, что они смогут оставаться в выделенном им жилище до тех пор, пока их ситуация будет соответствовать критериям, дающим им право на поддержку. В отсутствие таких гарантий многие семьи не пожелают отказываться от своих временных пристанищ (домиков), часто возведенных на общем земельном участке, предоставленном муниципалитетом для социального жилья.

43. При разработке политики и программ в области социального жилья правительство могло бы использовать "Руководящие принципы по социальному жилью", разработанные Комитетом по населенным пунктам.

С. Эксплуатация и обслуживание жилищного фонда

44. Обветшание существующего жилищного фонда представляет собой одну из наиболее насущных, если не самую насущную, проблему жилищного сектора Армении и может привести к серьезным социальным проблемам в ближайшие годы.

45. Суть проблемы обветшания жилищного фонда заключается в неадекватной эксплуатации и обслуживании жилья, особенно многоквартирных жилых домов. Участники обозначили ряд вопросов, где, по их мнению, существуют наиболее узкие места в области эксплуатации жилищного фонда. Они, в частности, отметили:

а) плохое знание владельцами квартир своих прав и обязанностей. Во многих случаях владельцы до сих пор не знают, что именно они отвечают за эксплуатацию и обслуживание здания, в котором они проживают;

б) проблемы в организации и функционировании ассоциаций домовладельцев. Хотя в настоящее время существует более 800 ассоциаций домовладельцев, многие из них фактически бездействуют. Кроме того, домовладельцы плохо представляют себе, в чем именно заключается их роль в ассоциации. Существующие ассоциации кондоминиумов от низкого уровня профессионализма и отсутствия транспарентности, например при назначении руководителя ассоциации или при использовании денежных средств;

с) недостатки нормативно-правовой базы, особенно закона о кондоминиумах. Тем не менее участники пришли к мнению, что основная проблема заключается не в неадекватности нормативно-правовой базы, а в том, что положения законов не соблюдаются, а также в том, что все заинтересованные стороны, включая местные органы власти, владельцев квартир и руководителей ассоциаций домовладельцев, как правило, не знакомы с законом о кондоминиумах.

46. Участники и эксперты единодушно отметили, что наращивание потенциала и подготовка кадров для всех структур, связанных с эксплуатацией и обслуживанием частной собственности в многоквартирных зданиях, включая обязанности и права, связанные с этой собственностью, должны быть центральным элементом любой политики, направленной на решение проблем существующего жилищного фонда.

47. Эксперты отметили в этой связи, что на территории страны осуществляется множество экспериментальных проектов, направленных на совершенствование управления кондоминиумами. Эксперты рекомендовали проанализировать все такие

проекты, а по итогам этого анализа провести информационную кампанию с целью обнаружения положительных и отрицательных примеров.

48. Эта кампания должна быть ориентирована на местные органы власти, а также на домовладельцев, чтобы все заинтересованные лица лучше понимали свою роль и обязанности. При проведении такой кампании правительство могло бы использовать "Руководящие принципы владения кондоминиумами для стран с переходной экономикой", которые были подготовлены Комитетом по населенным пунктам.

IV. ВЫВОДЫ РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ

49. Правительство, несомненно, предприняло существенные шаги по выполнению рекомендаций, содержащихся в страновом обзоре. В настоящее время оно разрабатывает жилищную стратегию, в которой приоритетное внимание уделяется предоставлению жилья нуждающимся, а также эксплуатации и обслуживанию жилых многоквартирных зданий.

50. Заслуживают также одобрения шаги правительства по вовлечению в свою деятельность по разработке политики широкого круга действующих лиц, в частности в рамках данного рабочего совещания. Наличие широкого спектра неправительственных структур, осуществляющих жилищные проекты и программы, является одним из важнейших достижений в жилищном секторе Армении, поскольку это позволяет стране не только привлечь существенные финансовые ресурсы и технические знания, но и ценный опыт.

51. Принимая во внимание этот ценный опыт и деятельность, важно, чтобы правительство играло координирующую роль. Необходима более эффективная координация структур и программ, таких, как:

- a) правительственные и муниципальные программы;
- b) инициативы различных государственных учреждений на центральном уровне;
- c) деятельность неправительственных и международных организаций.

52. Координация деятельности различных структур поможет правительству реализовать свою стратегию для жилищного сектора. В то же время наличие общей одобренной стратегии в отношении жилищного сектора, которая служит общей основой для всей деятельности, является важнейшим предварительным условием, определяющим способность правительства эффективно выполнять координирующие функции.

53. После создания такой стратегии правительство, возможно, пожелает создать консультативный совет по вопросам жилья. Этот консультативный совет мог бы действовать под эгидой министерства городского развития. Он мог бы проводить свои заседания на регулярной основе и включать представителей других министерств, а также неправительственных, частных и международных организаций, действующих в жилищном секторе.
