



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/HBP/2006/3
10 July 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОМУ ХОЗЯЙСТВУ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЮ

Шестьдесят седьмая сессия
Женева, 18-20 сентября 2006 года
Пункт 4 с) предварительной повестки дня

**СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ В НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ
ГОРОДСКИХ РАЙОНАХ РЕГИОНА ЕЭК ООН**

Записка секретариата, подготовленная в сотрудничестве с Бюро

История вопроса

1. На своей шестьдесят шестой сессии в сентябре 2005 года Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию провел обстоятельную дискуссию по вопросу о социально-экономических выгодах развития населенных пунктов. Цель этого обсуждения заключалась в том, чтобы вопрос о важном значении развития населенных пунктов для содействия стабильности и процветанию во всем регионе оставался в центре внимания директивных органов региона ЕЭК ООН.
2. По итогам этого обсуждения Комитет принял решение провести параллельно с шестьдесят седьмой сессией Комитета в сентябре 2006 года совещание высокого уровня. На этом совещании должны быть определены будущие направления политики в отношении работы Комитета и рассмотрены некоторые конкретные вопросы. Комитет

также призвал Бюро и секретариат подготовить проект заявления по итогам обстоятельного обсуждения данного вопроса, проведенного в 2005 году, которое должно быть рассмотрено и принято на совещании высокого уровня (ЕСЕ/НВР/136, пункт 14).

3. На своих двух заседаниях, проведенных в 2006 году, Бюро Комитета рассмотрело эту просьбу и приняло решение о том, что на совещание высокого уровня должны быть вынесены два основных вопроса, представляющих интерес для всех стран региона ЕЭК ООН: а) социально-экономическая интеграция посредством политики развития населенных пунктов и б) сектор многоквартирных жилых домов: права собственности, уход, обновление и управление.

4. Настоящая записка подготовлена секретариатом по согласованию с Бюро Комитета, с тем, чтобы оказать помощь совещанию высокого уровня в рассмотрении этих вопросов и принятии упомянутого заявления (ЕСЕ/НВР/2006/4). Записка составлена главным образом на основе результатов работы Комитета ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию, а также на основе выводов проведенного Нидерландами исследования по теме "Устойчивая модернизация высотных жилых зданий и реконструкция прилегающих к ним районов" (министерство жилищного хозяйства, территориального планирования и охраны окружающей среды Нидерландов, 2004 год).

I. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ ПОСРЕДСТВОМ РАЗВИТИЯ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

5. Социальный кризис, сопровождающий процесс глобализации экономики, по-видимому, застал врасплох сторонников неоклассической экономической теории, убежденных в том, что возвращение к экономическим методам развития и создание многочисленных рабочих мест будут способствовать недопущению ухудшения социального положения. Однако несмотря на то, что большинство промышленно-развитых стран, а также значительное число стран с переходной экономикой и развивающихся стран за последние несколько лет испытывают период экономического роста, этот рост, как сейчас представляется, не позволяет смягчить многие социальные проблемы или бороться с распространением нищеты. Возвращение к экономическому росту не ведет автоматически к решению социальных проблем.

6. В настоящее время широко распространены опасения относительно ослабления социальной сплоченности в регионе ЕЭК ООН. Данная проблема отмечается в странах Западной Европы и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), а также в государствах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), хотя она вызвана целым рядом различных причин и существует в условиях конкретных исторических и других факторов

в отдельных странах. Комплексная политика в области градостроительства жилищного хозяйства и управления земельными ресурсами рассматривается в качестве средства содействия социально-экономической интеграции. Общей целью остается создание общества, открытого для всех, которое дает возможность обеспечить надлежащие социально-экономические и жилищные условия для всех групп населения. Если эта цель не будет достигнута, то это приведет к существенным социальным издержкам для государственного сектора, политической стабильности и безопасности в городских районах.

Социально-экономическая интеграция как политическая задача

7. В городских районах, как правило, встречаются все из нижеперечисленных разнородных социальных групп:

- этнические меньшинства, иммигранты, беженцы, перемещенные лица, мигранты и лица, просящие убежища;
- домашние хозяйства с низким уровнем доходов, особенно отдельно живущие незамужние женщины, а также многодетные молодые семьи с детьми, живущими на попечении родителей;
- безработные, в особенности не имеющие работы в течение длительного времени;
- молодежь и пожилые лица;
- инвалиды;
- бездомные.

8. Вместе с тем за последние десятилетия происходящие в западноевропейских странах процессы модернизации, глобализации и структурных преобразований привели к разобщенности городского населения. В результате ужесточения государственной бюджетной дисциплины и экономических факторов увеличилась нагрузка на системы социального обеспечения и уменьшился прирост инвестиций в новые социальные программы, в том числе в жилищный сектор. Это привело к социальной поляризации, росту маргинализации групп населения, находящихся в особо уязвимом положении, а также к появлению в городских районах социальных гетто и неблагополучных районов. Изоляция пригородных районов, проблемы с трудоустройством, а также осложненный

доступ к средствам транспорта, учреждениям системы образования, здравоохранения, государственного управления и другим государственным или частным службам, создают серьезные трудности для жителей. Неблагополучные районы, естественно, медленнее других приспособляются к новым условиям, причем иногда весьма неожиданным образом. По мере того, как молодежь начинает прибегать к насилию, возникают социальные трения и снижается безопасность. Недавно это явление вызвало в некоторых странах региона ЕЭК волнения и протесты, которые стали шокирующей неожиданностью для многих лиц, ответственных за принятие решений.

9. В странах Юго-Восточной Европы и государствах ВЕКЦА переход к рыночной экономике породил особые проблемы в отношении условий жизни в городах и сельских районах. С приватизацией жилищного сектора роль государства в жилищной политике существенно уменьшилась. Жилищные потребности бедных и находящихся в особо неблагоприятном положении слоев населения зачастую не учитываются надлежащим образом. Слабые стороны недостаточно регулируемых рынков земли и жилья наряду с ухудшением таких социальных служб, как образование и здравоохранение, деградацией инфраструктуры и ухудшением жилищных и других условий, а также ростом нищеты привели к существенному обострению проблемы социального отчуждения. Большой разрыв в доходах между богатыми и большинством населения привел возникновению существенной разницы в условиях жизни, иногда даже в виде создания для богатых особых районов проживания с повышенным режимом безопасности. Помимо этого, серьезной проблемой является содержание многоквартирных жилищных комплексов со смешанными формами владения жильем, в которых проживает большинство городского населения. Содержание кондоминиумов связано с весьма значительными проблемами, и средства, вкладываемые в их обслуживание, являются недостаточными или же отсутствуют вообще. Существующее положение усугубляется отсутствием надлежащих институциональных, правовых и финансовых механизмов, а также общей стратегии. В течение переходного периода государства не уделяли надлежащего внимания вопросам территориально-пространственного планирования и градостроительства. Несмотря на то, что во многих странах принимаются новые политические и законодательные меры, сохраняются многочисленные проблемы в деле их осуществления.

10. Во многих странах с переходной экономикой для домашних хозяйств, испытывающих экономические трудности, выбор стратегии выживания в значительной мере определялся фактором человеческого капитала. В частности, семьи с низким уровнем человеческого капитала, семьи пенсионеров и лиц с низким уровнем образования, в особой степени подвержены проблеме социального отчуждения. Для того чтобы преодолеть проблему роста нищеты, необходимо осуществлять мониторинг

процесса обнищания этих хозяйств и проводить целенаправленную адресную политику, направленную на решение данной проблемы, особенно в области жилья.

11. Одной из основных мер децентрализации было "устранение" так называемой социальной инфраструктуры и передача ее местным органам власти, что было вполне законно в условиях перехода от системы централизованного планового хозяйства к рыночной экономике. Проблема здесь заключается в сфере практической работы. Местные органы власти не были способны взять на себя эти функции, поскольку зачастую не располагали финансовыми средствами для содержания такой социальной инфраструктуры. Результатом этого явилась полная дезорганизация сферы жилья и коммунальных служб, а также других элементов социальной инфраструктуры (детские сады, медицинские учреждения, молодежные лагеря и т.д.).

12. В связи с этим в регионе ЕЭК ООН возникают новые проблемы в области политики. Каковы наилучшие стратегии решения этих проблем? Какие политические средства следует применять? Комплексный подход должен сочетать развитие и планирование городских районов, механизмы обеспечения социального жилья, участие населения, системы землевладения и землепользования, а также всеобъемлющие меры по решению городских проблем.

Градостроительство и учет территориально-пространственных факторов

13. Такой подход к планированию, который обеспечивает совместное проживание в жилых зданиях лиц, пользующихся социальным (арендным) жильем, и владельцев частного жилья, мог бы способствовать повышению социальной сплоченности и улучшению структуры общества. Одним из возможных решений является выделение в новом жилищном фонде определенной минимальной доли для социального жилья. Установление правовых ограничений и реализация эффективных социальных программ также могут содействовать улучшению социальной обстановки в городах. Надлежащее территориально-пространственное планирование способствует улучшению доступа к рабочим местам, товарам и услугам и тем самым ведет к уменьшению сегрегации по территориально-пространственному признаку. В связи с этим целесообразно развивать более компактные города или городские центры, где обеспечивается равный доступ к услугам и близость коммунальных служб к их пользователям. Это может дополняться архитектурными решениями, способствующими объединению людей, включая строительство мест для общественных собраний, разбивку общих парков и обеспечение таких мест общего пользования, как прачечные, детские учреждения и библиотеки, что способствует налаживанию взаимоотношений между людьми и укрепляет их взаимную поддержку. На уровне микрорайонов следует обеспечивать такие объекты, как

озелененные территории, площадки для спортивных игр и магазины. На общегородском уровне градостроительство должно обеспечивать, чтобы общины хорошо вписывались в городские структуры, включая доступ к системам городского транспорта и учебным и медицинским учреждениям.

Социальное жилье

14. Понятие социального жилья трудно поддается определению, и его суть несколько варьируется в разных странах. Обычно термины "социальное жилье" и "арендуемое жилье" используются как синонимы, даже несмотря на то, что в некоторых странах жилищные кооперативы и даже определенные части жилищного фонда, в котором проживают владельцы этого жилья, отвечают критериям социального жилья.

В историческом плане социальное жилье было одним из основных элементов так называемой "Европейской социальной модели", которая была выработана для укрепления сплоченности общества путем поддержки семей с низким уровнем доходов. С середины 1970-х годов в Западной Европе и начиная с 1990-х годов в странах с переходной экономикой жилищный сектор стал все в большей мере ориентироваться на рыночные факторы и становиться объектом конкуренции и действия экономических сил.

В большинстве стран ЕЭК ООН объем инвестиций в новое социальное жилье в реальном выражении уменьшился. Помимо этого, во многих странах произошла широкомасштабная приватизация социального жилья, в результате чего доля такого жилья в общем жилищном фонде уменьшилась.

15. Эти изменения могли стать одной из причин, обусловивших рост социальной отчужденности и упадка городского хозяйства, поскольку социальное (арендуемое) жилье призвано выполнять следующие важные функции:

- ослабление социальной отчужденности;
- недопущение социальной поляризации;
- укрепление солидарности и чувства ответственности людей перед обществом;
- формирование чувства принадлежности к общине;
- снижение неравенства между людьми в уровнях их состояния и доходов.

16. Организации, предоставляющие социальное жилье, действуют в условиях широкого диапазона социально-политических факторов. Таким образом, их способность реализовать свой потенциал по достижению социальной сплоченности будет зависеть от ряда структурных мер, таких, как обеспечение оптимального сочетания мер жилищной политики (предоставление жилья, адресные меры, развитие системы домовладения,

предоставление жилищных пособий/субсидий) и разработки и осуществления комплексных политических мер (обеспечение синергизма между политикой в области жилья, занятости, градостроительства, управления земельными ресурсами, здравоохранения и образования).

Институциональное устройство и обеспечение участия

17. Одной из главных задач центрального правительства является обеспечение широкого круга услуг и функций в проблемных городских районах, а также решение структурных проблем, связанных с социально-экономическим отчуждением.

18. Ведущую роль в разработке и осуществлении стратегий и политики в области социального жилья и градостроительства играют муниципалитеты. Необходимыми условиями для достижения успешных результатов в этом отношении являются создание эффективной институциональной структуры и обеспечение четкого распределения обязанностей и ресурсов. Распределение полномочий между национальными, региональными и местными органами в различных странах ЕЭК ООН является различным и зависит от существующих традиций, структуры государственного управления, а также от возможностей и зрелости институтов различных уровней. В рамках такого распределения обязанностей задача создания общенациональной структуры для реализации политики в области жилищного хозяйства, градостроительства и управления земельными ресурсами лежит на центральном правительстве. Помимо правительственных органов, в решении этой задачи должны участвовать и другие заинтересованные лица и группы лиц, такие, как частный сектор (застройщики, инвесторы, владельцы частного жилья) и организации гражданского общества.

19. В последние годы ориентация политики претерпела определенные изменения. Основное внимание стало уделяться переосмыслению роли правительства, сокращению бюрократических процедур, снижению налогового бремени, привлечению ресурсов частного сектора и развитию конкуренции в сфере услуг. В системе партнерских отношений между государственным и частным секторами признается, что основная ответственность и основные обязанности по-прежнему остаются за государственными учреждениями, в то время как привлечение ресурсов частного сектора может способствовать улучшению работы по оказанию услуг.

20. Важной задачей, связанной с социальной интеграцией, является вовлечение граждан и местных жителей в работу по развитию общин и управлению городским хозяйством. Такое активное участие повышает их чувство ответственности и принадлежности к общине. Широкое участие населения в возрождении микрорайонов и реализации

городских проектов реконструкции является решающим фактором для обеспечения широкой поддержки этих проектов и солидаризации населения с ними. Привлечение местных жителей к процессу принятия решений также обеспечивает надлежащий учет потребностей различных видов домашних хозяйств.

21. В целях организации и обеспечения широкого участия населения и социальной интеграции, содействия повышению транспарентности и борьбы с коррупцией могут использоваться информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и электронные средства управления. Вместе с тем лица, оперирующие такими технологиями, должны иметь надлежащее образование и подготовку. Без важнейшей поддержки со стороны различных заинтересованных участников и без руководства со стороны государственных органов ИКТ, вместо того чтобы способствовать росту открытости и демократизации, вполне могут превратиться в еще один фактор, ведущий к социальной отчужденности.

Организация землепользования в поддержку социальной сплоченности и урегулирования споров

22. Проблемы, касающиеся земли, бедности и социального отчуждения, являются сложными, но тесно взаимосвязанными. Эффективный контроль за производственными ресурсами, особенно землей, имеет важное значение для способности людей обеспечивать себе средства к существованию и бороться с нищетой. Поскольку во многих аграрных обществах значительную часть доходов бедного сельского населения по-прежнему составляют средства, получаемые от сельскохозяйственной деятельности, доступ к земле имеет самое прямое отношение к борьбе с нищетой. Кроме того, земля выполняет целый ряд самых различных функций: помимо того, что она является экономическим ресурсом, для местных жителей она представляет собой главнейший фактор, определяющий их самобытность, культуру, политическое влияние и социальную сплоченность. Как следствие этого недостаточный доступ к земле или утрата земли могут углублять социальную отчужденность и снижать возможность человеческого фактора, способствовать миграции неимущих и молодежи в города, а также порождать насилие и конфликты.

23. В некоторых случаях причинами конфликтов и насилия часто являются этническая зависть, националистические тенденции, классовые конфликты, спорные границы и экономические интересы. В ходе таких конфликтов гибнут люди, разрушаются дома, перестают действовать правовые структуры, происходит захват собственности и оккупация земель. Во многих случаях важным элементом процесса восстановления централизованной власти является установление (восстановление) надежной системы землевладения, распределения и реституции земель, транспарентных рынков земли и

землеустройства. Управление земельными ресурсами играет важнейшую роль в качестве фактора, обеспечивающего надежность прав собственности как средства, содействующего развитию рынка земли и другой недвижимости, а также как источника информации для различных государственных нужд.

Неофициальные поселения

24. Неофициальные поселения обычно представляют собой районы плотной застройки, где люди проживают в построенных ими самими жилищах в условиях неофициальной или традиционной системы землевладения. Как правило, они возникают как следствие острых потребностей в жилье среди городской бедноты, беженцев и перемещенных лиц. В связи с этим их характерными чертами являются наличие большого числа мелких жилищ, построенных из самых различных материалов, деградация местной экосистемы и сложные социальные проблемы. Развитие неофициальных поселений происходит в условиях, когда существующая система управления земельными ресурсами и планирования оказывается неспособной решать потребности всего общества. Незаконное жилищное строительство (включающее иногда строительство весьма дорогих жилых зданий) также является результатом сбоев в функционировании систем территориально-пространственного планирования и коррупции.

25. В европейском масштабе - ввиду происходящих конфликтов и распада государств, которые сопровождаются увеличением числа беженцев, перемещенных лиц и иммигрантов и ростом внутренней миграции - улучшение условий жизни в неофициальных поселениях и социальная интеграция проживающих в них лиц являются одними из наиболее сложных и актуальных задач, стоящих в настоящее время перед многими странами региона ЕЭК ООН. Необходимым условием для улучшения положения в этой области является создание отвечающей современным требованиям системы территориально-пространственной информации. Обычно меры для поддержки усилий, направленных на улучшение условий жизни людей, включают, в частности, следующее: а) мониторинг и прогнозирование роста масштабов проблемы; б) переселение людей в официальный жилой фонд; в) модернизацию поселений (например, за счет улучшения базовой инфраструктуры); г) ликвидацию последствий стихийных бедствий, наводнений и пожаров; и е) рациональное природопользование и управление использованием ресурсов. Одним из важнейших условий эффективного планирования является прямой доступ к точным и современным территориально-пространственным данным. Поскольку неофициальные поселения растут и развиваются очень быстро, традиционные методы картирования являются экономически или практически неосуществимыми. Во многих случаях наилучшим источником

территориально-пространственных данных о неофициальных поселениях является аэрофотосъемка.

Вопросы для обсуждения

1. Каким образом жилищная политика, управление земельными ресурсами и градостроительство способствуют социально-экономической интеграции?
2. Каковы наиболее эффективные способы недопущения территориально-пространственной сегрегации и восстановления беспрепятственного доступа к рабочим местам и услугам благодаря политике градостроительства?
3. Какие средства развития социального жилищного сектора применяются в вашей стране (тематические исследования)?
4. Какие институциональные и правовые преобразования оказались наиболее эффективными для укрепления местных органов власти и обеспечения участия других заинтересованных лиц?
5. Каковы возможные пути вовлечения местных на постоянной основе жителей в развитие районов их проживания?
6. Каким образом политика землепользования может способствовать расширению участия в жизни общества?
7. Каким образом можно повысить степень понимания правительственными органами важного значения управления городским хозяйством и земельными ресурсами в целях социально-экономической интеграции и уменьшения последствий стихийных бедствий?
8. Почему так трудно достигать соглашений, налаживать партнерские отношения и укреплять доверие между различными министерствами и на различных уровнях управления?

II. МНОГОКВАРТИРНЫЙ ЖИЛИЩНЫЙ СЕКТОР: ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ, ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ, ОБНОВЛЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ

26. Примерно за последние 15 лет проблема неблагополучных городских районов, вызванная структурными и социально-экономическими проблемами, которые были связаны со строительством многоквартирных жилых домов (включая многоэтажную застройку), стала в странах региона ЕЭК ООН одной из наиболее острых и трудноразрешимых. Наличие районов, где сосредоточена большая часть городского населения, испытывающего лишения, препятствует устойчивому экономическому развитию, ослабляет сплоченность общества и ведет к высоким экологическим издержкам. Проблема устойчивого восстановления и реконструкции многоквартирного жилого фонда, который был построен в период с 60-х по 80-е годы прошлого века, имеет большую важность для значительной части населения. Ни одна страна не может считать себя в безопасности от таких социальных проблем, вызванных притоком большого числа лиц с низкими доходами и иммигрантов, как насилие в городах и отсутствие безопасности. Никто не может также быть уверенным в том, что подобные проблемы могут существовать только в каком-то ограниченном районе. Ввиду низкой стоимости и собственности в районах старой многоквартирной жилищной застройки от наличия таких районов в масштабах столицы и всей национальной экономики страдают в первую очередь рынки недвижимости. Несмотря на то, что во многих неблагополучных районах свободные земли и офисные помещения имеются в избытке, многие из них пришли в упадок и/или находятся в неудовлетворительном санитарном состоянии, что требует дорогостоящих работ по реконструкции, восстановлению инфраструктуры и очистке, и зачастую это снижает общую целесообразность и рентабельность реконструкции неиспользуемых площадей.

27. Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК ООН рассматривает вопрос о многоквартирном жилищном фонде в рамках таких своих основных направлений деятельности, как составление страновых профилей жилищного сектора и обзоров систем управления земельными ресурсами, а также составление руководящих принципов в отношении жилищных кондоминиумов и социального жилья. Цель этой работы заключается в том, чтобы оказать помощь странам - членам ЕЭК в совершенствовании их жилищной политики и политики управления земельными ресурсами, проводя всесторонний анализ жилищного сектора с уделением особого внимания существующему многоквартирному жилищному фонду и связанным с ним вопросам управления земельными ресурсами. Уже несколько лет назад министры стран ЕС, отвечающие за вопросы жилищной политики, уделяли большое внимание в своих программах вопросу обновления многоквартирных зданий жилищной застройки, что отчасти было вызвано

присоединением новых государств из Центральной и Восточной Европы, где в данный момент эта проблема стоит весьма остро. Министерство жилищного строительства, территориального планирования и охраны окружающей среды Нидерландов подготовило исследование, посвященное сектору многоэтажного жилищного строительства в 28 странах региона ЕЭК ООН.

Основные социально-экономические проблемы, возникающие в связи со строительством многоквартирных жилых зданий

28. Начиная с конца 40-х годов и до 90-х годов прошлого века строительство многоквартирных жилых домов, включая многоэтажные здания, было одной из главных тенденций в регионе ЕЭК ООН. После второй мировой войны возникла огромная нехватка жилья и новой концепцией городского строительства стало сооружение типовых панельных домов. Позднее в странах Западной Европы такой вид жилья стал рассматриваться как второсортный, и многие жилые здания были снесены, даже несмотря на то, что их качество было еще вполне приемлемым. В то же время эти страны накопили многолетний опыт управления недорогостоящим многоквартирным жилым фондом силами жилищно-строительных ассоциаций и частных компаний. В то время как физическое состояние этого жилого фонда в настоящее время, как правило, не вызывает серьезных опасений, проблемой является его статус на рынке жилья. Правительства соответствующих стран обеспокоены главным образом социально-экономическими проблемами, которые касаются сосредоточения большого числа лиц с низким уровнем доходов, иммигрантов, безопасности в городах и наличия учебных учреждений в тех городских районах, где основную часть составляет многоквартирный жилой фонд.

29. В странах ВЕКЦА ситуация является иной. Ввиду существующей нехватки жилья, а также того факта, что люди предпочитают иметь основное место жительства в каком-либо крупном городе, строительство многоквартирного жилья и многоэтажных зданий продолжается, однако при этом увеличиваются размеры жилищ и улучшается их качество. Основной проблемой является физическое состояние многоквартирного жилого фонда, который был построен в период 60-80-х годов прошлого века. Причины неудовлетворительного технического состояния этой части жилого фонда заключаются в следующем: а) низкое качество строительных работ; б) снятие с себя государством функций по техническому обслуживанию и ремонту в результате массовой приватизации жилья; а также с) отсутствие учреждений и ассоциаций домовладельцев, которые могли бы эффективно взять на себя обязанность по текущему ремонту и обслуживанию. В настоящее время органы власти, озабоченные проблемой нехватки жилья и/или его неадекватного технического состояния, зачастую не рассматривают социальные аспекты в качестве проблемы. В период 60-80-х годов прошлого века концепция строительства

многоквартирного жилья в этих странах была основана на эгалитаризме, и жилье распределялось государством бесплатно, тогда как в последние годы, в связи с ростом цен на землю и жилищное строительство (во многих случаях вызванным спекулятивными факторами), а также в связи с улучшением качества жилья и оборудования, только зажиточные домохозяйства, как правило, могут позволить себе приобрести новую квартиру в современных многоквартирных жилых домах. В связи с этим явлением в недалеком будущем среди политических задач могут выйти на первый план социальные проблемы.

30. Проведенное Нидерландами исследование по вопросу о рациональной модернизации многоэтажных жилых зданий и перепланировке окружающих районов (см. пункт 4 настоящей записки) выявило следующие общие для всех стран - членов ЕЭК ООН проблемы: а) доступность жилья; б) неравенство в доходах и в плане занятости; с) качество архитектурных решений и градостроительного проектирования.

31. В 15 странах, которые уже длительное время являются членами ЕС (ЕС-15), наиболее острой проблемой, связанной с многоквартирной высотной застройкой, является а) этническая/культурная сегрегация, которая дополняется б) нехваткой возможностей для приносящей доход деятельности в данном районе и с) отсутствием безопасности.

32. В странах, недавно ставших членами ЕС (ЕС-10), и в странах ВЕКЦА в качестве основных проблем указываются следующие: а) физическое состояние и обслуживание этих жилых зданий; б) необходимость модернизации и реконструкции; с) проблемы управления; d) низкая энергоэффективность; е) задолженность по платежам; и f) автомобильные стоянки. По некоторым оценкам, проблемы управления связаны с высокой долей жилья с различными формами собственности в многоквартирных жилых домах.

Физическое состояние многоквартирного жилья, потребности в инвестициях, возможности трудоустройства и безопасность людей

33. В некоторых странах ВЕКЦА и ЮВЕ многие специалисты подвергают сомнению даже физическую стабильность многих многоквартирных жилых зданий. Когда первые из этих многоквартирных домов станут непригодными и опасными для проживания - лишь вопрос времени. Поскольку большая часть этих жилых зданий была построена в один и тот же период с использованием одних и тех же технологий, проблемы физической устойчивости должны возникнуть одновременно и в больших масштабах. Таким образом, в связи с этими проблемами в краткосрочной и среднесрочной перспективе могут возникнуть весьма серьезные политические, экономические и социальные задачи.

34. Объем инвестиций, требуемых для реконструкции многоквартирного жилья в 15 странах ЕС, составляет, по оценкам, 251 млрд. евро (что соответствует приблизительно 15% всего многоквартирного жилого фонда). В десяти странах ЕС 60% многоквартирного жилого фонда нуждается в реконструкции, что потребует инвестиций в объеме 86 млрд. евро. В других странах ЕЭК ООН от 60 до 80% многоквартирного жилого фонда нуждается в модернизации и реконструкции, а состояние многих зданий требует принятия срочных мер, в то время как в 15 странах ЕС (в целом) данная проблема не стоит столь остро ввиду наличия долгосрочных программ обновления жилищного фонда.

35. На основе информации, полученной от Чешской Республики, Словакии, Словении и Польши, которые среди стран Центральной Европы достигли наибольших успехов в осуществлении программ обновления жилья, было подсчитано, что при текущих темпах работ для решения имеющихся потребностей в области обновления жилья потребуются более 40 лет. Ввиду того, что средств, которые вкладываются в обновление и ремонт жилья в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, явно недостаточно, потребности в инвестициях неуклонно растут. Это означает, что данным странам необходимо в срочном порядке активизировать свои программы по обновлению и модернизации многоквартирного жилого фонда.

36. Спрос на жилье и новое жилищное строительство также влияет на существующий жилой фонд. Массовый снос многоквартирных жилых комплексов в условиях наличия устойчивого спроса на жилье не является реально осуществимым вариантом. Это нанесло бы ущерб стабильности и было бы сопряжено с высокими социально-экономическими издержками. Следовательно, существующий многоквартирный жилой фонд по-прежнему будет играть важную роль в обеспечении жилья в странах ВЕКЦА и ЮВЕ. В Российской Федерации правительство принимает меры по возрождению строительной отрасли для возведения крупнопанельного жилья из готовых конструкций, которое почти прекратилось в 1990-х годах.

37. Отдельной проблемой в этих странах является массовое новое строительство высотных жилых зданий (более 20 этажей) в крупных городах. Такая тенденция обусловлена действием рыночных факторов в связи с высокой стоимостью земли. Проблемы при этом могут возникать в результате отсутствия надлежащего опыта в применении строительных технологий для строительства такого типа жилья, отсутствия соответствующих норм и стандартов, низкой квалификации рабочей силы и ослабления государственного контроля за процессом проектирования и строительства. Многие владельцы приобретают жилье в этих домах по соображениям престижности, не зная при этом тех потенциальных проблем, которые связаны с проживанием в таких зданиях.

Многие эксперты ставят под сомнение безопасность и качество жизни в таких жилых помещениях.

38. Согласно докладу Международного центра по статистике пожаров за 2005 год, при строительстве и модернизации нового жилья противопожарная безопасность часто рассматривается как нечто само собой разумеющееся (от 70 до 90% жертв пожаров гибнут при пожарах в жилых помещениях). В регионе ЕЭК ООН от пожаров ежегодно гибнут десятки тысяч людей, причем особенно остро эта проблема строит в странах ВЕКЦА и ЮВЕ (8 и более случаев гибели людей на 100 000 человек населения, в то время как соответствующий показатель для Западной Европы составляет от 0,5 до 1,5). Наиболее эффективным методом снижения числа жертв является улучшение систем противопожарной защиты наряду с просвещением населения. Для координации этих усилий требуются срочные правительственные меры, которые должны включать: а) сбор и анализ статистических данных о пожарах, а также б) разработку общенациональной стратегии обеспечения противопожарной безопасности, которая должна отражать существующее положение дел в части, касающейся существующего многоквартирного жилого фонда и нового жилищного строительства, особенно многоэтажных жилых зданий.

Владение жильем и структура владения жилищным фондом

39. В ходе процесса преобразований в странах Центральной и Восточной Европы и последовавшей приватизации собственности в большинстве случаев приватизация происходила в условиях отсутствия надлежащих законодательных и институциональных рамок и нормально функционирующих систем управления земельными ресурсами и налогообложения, а также рынков жилья. В результате такой крупномасштабной приватизации в государственной собственности осталась лишь небольшая часть жилищного фонда (в среднем от 5% до 8%). (В Чешской Республике и Латвии темпы приватизации жилья не были столь высокими, как в других странах.) Никаких мер по информированию владельцев жилья в многоквартирных зданиях об их ответственности в отношении совместной собственности в таких жилых помещениях не принималось. Главными последствиями приватизации жилья в многоквартирном жилом фонде является сочетание различных форм собственности под одной крышей и отсутствие надлежащего опыта и навыков управления.

40. В настоящее время сектор владельцев собственного жилья занимает доминирующее положение в структуре домовладения в регионе ЕЭК ООН, составляя в среднем от 60% до 70% общего объема жилого фонда. В 15 странах ЕС 50% многоквартирных жилых зданий находятся в собственности проживающих в них лиц. В 10 странах ЕС эта доля

составляет 35%, в то время как на долю кооперативного жилья приходится 26% жилого фонда. В других странах ЕЭК ООН доля жилого фонда, находящегося в собственности проживающих в нем лиц, составляет в многоквартирных зданиях от 70% до 80%, за исключением Швейцарии, где основную часть составляет арендуемое жилье.

Финансирование реконструкции многоквартирных жилых зданий

41. В целом западноевропейские страны затрачивают более 2% годового национального бюджета на жилье, в то время как в других странах ЕЭК ООН этот показатель ниже 2%. Наиболее распространенным средством государственной поддержки в странах ЕЭК ООН являются субсидии. Другими такими инструментами являются освобождение от налогов, льготные процентные ставки, ссуды и гарантии.

42. Во всех странах доля доходов домашних хозяйств, идущая на оплату жилья, составляет приблизительно 20-25%. Вместе с тем в западноевропейских странах приблизительно 70% расходов на жилье приходится на арендную плату или выплату ипотечного кредита, в то время как в странах ВЕКЦА и ЮВЕ 70% расходов идут на оплату энергоснабжения и других коммунальных услуг.

43. В большинстве стран имеется возможность получить займы (ипотечные или потребительские кредиты в банках) для целей содержания жилья. В ряде стран (Австрия, Франция, Германия, Чешская Республика, Польша, Словакия) есть также возможность получения кредитов на приобретение жилья через систему так называемых "Баушпаркасс". Вместе с тем в странах ВЕКЦА и ЮВЕ существует ряд препятствий, затрудняющих получение займов для целей модернизации и обновления многоквартирных жилых зданий:

Препятствия институционального характера: Большинство таких жилых комплексов управляются (или должны управляться) ассоциациями квартировладельцев, и для получения кредита на цели обновления требуется решение общего собрания. Во многих странах со смешанной системой форм собственности, сочетающейся с низким уровнем доходов, возникают сложности при создании таких ассоциаций, и в некоторых случаях нелегко организовать созыв общего собрания. Результатом отсутствия надлежащим образом функционирующих ассоциаций квартировладельцев является существенная нехватка инвестиций в обслуживание и ремонт жилья.

Финансовые препятствия: Многие владельцы жилья не располагают финансовыми средствами для получения прямых инвестиций или кредитов.

Правовые препятствия: Во многих странах членство в ассоциациях квартировладельцев не является обязательным для владельцев жилья. В тех случаях когда создание ассоциаций носит факультативный характер, зачастую возникают сложности с уходом за многоквартирным жилищным фондом. Кроме того, отдельные члены ассоциаций квартировладельцев иногда отказываются предоставлять принадлежащее им жилище под обеспечение займов на обновление объектов общего пользования/отдельных частей зданий.

Психологические препятствия: В некоторых странах среди владельцев жилья отсутствует понимание того, что основной обязанностью ассоциации квартировладельцев является сохранение и повышение ценности принадлежащего владельцам имущества и что именно владелец несет ответственность за содержание своего жилища и мест совместного пользования.

Институциональная и правовая среда для многоквартирных жилых зданий

44. Ненадлежащее обслуживание многоквартирных жилых зданий во многих странах ЭЭК ООН связано с неэффективным использованием активов домовладений и неправильным отношением жильцов к принадлежащему им имуществу. Передача жилья в частную собственность проживавшим в нем людям была осуществлена до принятия соответствующего законодательства, регулирующего вопросы кондоминиумов и ассоциаций квартировладельцев. Новые владельцы жилья начали нести ответственность за уход за ним в условиях отсутствия надлежащих законов, регулирующих юридические права и обязанности.

45. Индивидуальные жилищные единицы в системе регистрации земли не учитывались. После приватизации миллионов жилищных единиц нагрузка на национальные органы регистрации земли серьезно возросла. Нестабильная система регистрации собственности, приводящая к увеличению операционных рисков, становится препятствием для развития системы жилищного финансирования, реконструкции жилого фонда, создания кондоминиумов и развития эффективного рынка жилья.

46. Первоочередной задачей этих стран является развитие системы жилищных кооперативов и/или функционирующих ассоциаций кондоминиумов в качестве эффективных систем строительства и обслуживания жилья. При определении надлежащих путей взаимодействия различных партнеров, разработкой эффективных и

рентабельных механизмов обеспечения доступного жилья для домовладельцев и создании эффективных, транспарентных и подотчетных систем управления для жилищного сектора, находящегося на этапе перестройки, зачастую возникают острые противоречия.

Существует целый ряд факторов, препятствующих осуществлению законов. Во-первых, некоторые владельцы не заинтересованы в создании новых организаций, поскольку они опасаются, что это приведет к существенному повышению платы за услуги без каких-либо гарантий качества. Во-вторых, в условиях существующей неопределенности в системах регистрации земли административные процедуры и договоренности являются усложненными и неясными.

47. Развитие современных систем управления, дополняемых эффективными методами регистрации земли, может также оказать общее позитивное воздействие на местные общины, способствуя изменению позиции и поведения людей.

Повышение экономии энергии при обновлении многоквартирных жилых зданий

48. Сектор многоквартирного жилья уже давно считается одной из особо проблемных областей, в том что касается экономии энергии. Благодаря более высоким стандартам качества потребление энергии в расчете на домашнее хозяйство в многоквартирных домах в западных странах в среднем на 50-60% превышает этот показатель в других странах региона ЕЭК ООН, которые стремятся добиться современных стандартов комфорта. Однако в западных странах меры энергосбережения в многоквартирных зданиях могут дать экономию потребления энергии на уровне от 20 до 40%, в то время как в других странах региона ЕЭК ООН общий потенциал экономии энергии огромен – составляет от 50 до 60%, что объясняется ненадлежащим состоянием жилого фонда и отсутствием современного оборудования для контроля за уровнем комфорта внутри помещений.

49. На долю отопления и снабжения горячей водой приходится от двух третей до трех четвертей общего потребления энергии в жилищном секторе. Основными факторами, влияющими на потребности в отоплении, являются климат, размеры отапливаемых площадей в домашнем хозяйстве, доход домашнего хозяйства, цены на энергию, качество внешнего каркаса здания, система отопления и характер права собственности.

Национальные инструменты политики и надлежащая практика

50. Инструменты политики, применяемые различными странами ЕЭК ООН, являются отражением того, каким образом эти страны представляют себе проблемы, связанные с многоквартирными жилыми зданиями. В западных странах эти проблемы рассматриваются как сложные вопросы социально-экономического характера, причем

технические аспекты не считаются главной проблемой. В связи с этим инструменты политики разрабатываются в рамках всеобъемлющего подхода, направленного на расширение участия людей в жизни общества, улучшения образования и профессиональной подготовки, формирование чувства принадлежности к общине и солидарности, создание жизнеспособных местных коммерческих предприятий и повышение общественной безопасности.

51. Западноевропейский опыт показывает, что сложные проблемы (например, накладывающиеся друг на друга проблемы технического и социального характера в жилищном секторе) можно решать только на основе более комплексного подхода, постепенно переходя от обновления отдельных зданий к практике реконструкции целых районов. На административном уровне это предполагает необходимость не выборочных мер по планированию, а скорее межотраслевого планирования и соответствующей бюджетной политики.

52. Страны, испытывающие хронические проблемы, связанные с обслуживанием и ремонтом жилья, низкой энергоэффективностью и нехваткой отвечающих надлежащим требованиям специалистов в области управления жилищным фондом, уделяют главное внимание обеспечению финансовых стимулов для владельцев жилья, а также другим методам, обеспечивающим рост инвестиций и ноу-хау в области реконструкции многоквартирного жилья. Необходим более сбалансированный и комплексный подход, основанный на сочетании финансовых инструментов с правовыми и институциональными мерами. Важнейшую роль играет укрепление возможностей участников жилищного сектора посредством улучшения образования и профессиональной подготовки, расширения пропагандистской деятельности и создания устойчивой системы управления многоквартирными жилыми зданиями с различными формами владения жильем, включая квартирновладельцев, не относящихся к зажиточным слоям населения.

Вопросы для обсуждения

1. Каков опыт вашей страны в области создания ассоциаций квартирновладельцев для управления многоквартирным жилищным фондом? Каких результатов удалось добиться?
2. Каковы основные особенности политики вашей страны в отношении существующего жилищного фонда? Каковы потребности в этой области? Существует ли надлежащая правовая основа для регулирования вопросов обновления городских районов и реконструкции жилья? За счет каких средств

может финансироваться такая реконструкция? Принимает ли в этом участие частный сектор?

3. Каковы институциональные и правовые условия, необходимые для разработки и осуществления комплексных стратегий для многоквартирных жилищных комплексов в части, касающейся ухода, обслуживания, энергосбережения и социальной политики?
4. Какую роль должно играть государство в применении подхода, основанного на реконструкции целых районов, в целях модернизации и реконструкции многоквартирного жилья? Каковы критерии для определения районов, подлежащих обновлению?
5. Каким образом партнерские отношения между государственным и частным секторами могут способствовать реконструкции многоквартирных жилых зданий?
6. Каким образом можно избежать сосредоточения в тех или иных городских районах социально неблагополучных групп населения с низким уровнем доходов? Располагает ли ваша страна опытом улучшения условий жизни в этих районах посредством осуществления программ обновления городов? Какие меры были приняты? Определялись ли они в основном чисто физическими факторами или же включали также социально ориентированные меры политики?
