



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

HBP/2004/3
4 May 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ**

Шестьдесят пятая сессия
(Женева, 20-22 сентября 2004 года)

СЕМИНАР ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ФОНДОМ

Доклад, подготовленный делегацией Российской Федерации
во взаимодействии с секретариатом

Введение

1. Семинар по вопросам управления жилищным фондом проходил в Москве (Российская Федерация) с 23 по 25 ноября 2003 года. Он был организован Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (Госстрой) в консультации с секретариатом ЕЭК ООН и Консультативной сетью по вопросам управления жилищным фондом и городским хозяйством Комитета ЕЭК ООН по населенным пунктам.
2. В Семинаре приняли участие представители следующих стран: Австрия, Азербайджан, Армения, Беларусь, Германия, Казахстан, Канада, Латвия, Нидерланды, Норвегия, Республика Молдова, Российская Федерация, Румыния, Словакия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Узбекистан и Финляндия. В работе Семинара участвовало более 220 человек, которые представляли в основном региональные и местные органы власти, негосударственные организации и учреждения из Российской Федерации. Участие в Семинаре также принял представитель секретариата ЕЭК ООН.

3. Г-н Н. Кошман, Председатель Госстроя, обратился к участникам с приветствием и охарактеризовал основные проблемы и задачи жилищного сектора Российской Федерации, в особенности в области управления существующим жилищным фондом.

4. Первый заместитель Председателя Госстроя г-н С. Круглик рассказал о существующем положении в сфере жилья, особенно о реформе жилищного сектора, управлении им и основных элементах жилищной политики.

5. Г-н Г. Виноградов, представлявший секретариат ЕЭК ООН, рассказал о деятельности Комитета ЕЭК ООН в области населенных пунктов и, в частности, о той помощи, которую Комитет оказывает странам с переходной экономикой в проведении реформ жилищного сектора.

I. ЦЕЛИ И ТЕМЫ СЕМИНАРА

6. Семинар был призван обсудить правовые, организационные и оперативные проблемы и трудности в управлении существующим жилищным фондом на основе Руководящих принципов по жилищным кондоминиумам для стран с переходной экономикой (ЕСЕ/НВР/123) ЕЭК ООН при уделении особого внимания положению в Российской Федерации. Эти проблемы рассматривались на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

7. На Семинаре были обсуждены следующие основные темы:

- a) организации по управлению жилищным фондом. Основные формы собственности/организации управления жилищным фондом в ближайшей и среднесрочной перспективах;
- b) кондоминиум как единица недвижимости: общая собственность, нежилые помещения, земельные участки;
- c) образование, регистрация кондоминиумов и управление ими;
- d) сотрудничество между органами власти и организациями управления жильем;
- e) жилищная демократия: социальное партнерство, участие жильцов в решении жилищных проблем. Объем практической помощи, предлагаемой государственным

сектором в деле учреждения и использования различных организационных форм управления жильем.

8. Участниками из различных районов Российской Федерации было представлено более 20 докладов. Международные участники поделились своим опытом в деле управления жилищным фондом в своих странах.

II. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ЖИЛИЩНЫМ КОНДОМИНИУМАМ ЕЭК ООН

9. Г-н Г. Гундерсен, Председатель Консультативной сети по вопросам управления жилищным фондом и городским хозяйством, представил Руководящие принципы по жилищным кондоминиумам для стран с переходной экономикой ЕЭК ООН. Было сообщено, что в конечном счете успех кондоминиумов как эффективной формы владения недвижимостью будет зависеть от реализации конкретных стратегий и мер. Этого можно добиться только при условии подробного разъяснения владельцам характера этой новой формы владения недвижимостью, ее достоинств и преимуществ, а также при условии оказания им помощи в практическом обеспечении функционирования кондоминиумов. Без специальных стратегий и мер по созданию кондоминиумов жилищный сектор в странах ЕЭК ООН с переходной экономикой столкнется с серьезными проблемами.

10. Важный вопрос состоял в определении того, требуют ли национальные законодательные положения создания в каждом приватизированном многоквартирном жилом здании или группе зданий ассоциации владельцев жилья, с тем чтобы она представляла законные интересы собственников в вопросах, касающихся общей собственности. Было отмечено, что обязательное членство в ассоциациях владельцев жилья является во всех развивающихся странах требованием закона.

11. В ответ на рекомендацию Комитета ЕЭК ООН по населенным пунктам делегация Российской Федерации перевела Руководящие принципы на русский язык и распространила эту публикацию среди участников Семинара для ее более широкого распространения и использования.

III. ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЖИЛИЩНЫМ ФОНДОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12. После принятия в начале 90-х годов Конституции Российской Федерации и новых федеральных законов о собственности, а также после приватизации государственного и муниципального жилья в жилищном секторе произошли значительные преобразования.

13. Осуществленные в 1992-2002 годах реформы улучшили положение в жилищном секторе:

a) были созданы основные законодательные рамки и инфраструктура для функционирования рынка жилья (68% жилищного фонда находится в частной собственности, владельцы 3% жилых единиц меняются ежегодно);

b) основные компании в секторе жилищного строительства приватизированы (90% строительных фирм являются частными, 41% строительства нового жилья финансируется отдельными лицами (индивидуальное жилищное строительство), с 1990 по 2001 год объем индивидуального жилищного строительства увеличился в 2,2 раза);

c) были значительно сокращены субсидии, предоставляемые коммунальным службам; доля коммунальных служб, финансируемых потребителями в соответствии с установленными тарифами, увеличилась с 2% в 1992 году до около 60% в 2002 году; в то же время была создана система предоставления льгот с учетом доходов; в настоящее время ею охвачено около 11% домашних хозяйств.

14. Однако в течение последних 12 лет резкий рост цен, особенно в 1992-1994 и 1998-1999 годах, был "компенсирован" искусственно низкими ценами на основные коммунальные услуги. В настоящее время социальная стабильность в определенной степени зависит от критического состояния жилищно-муниципального сектора:

a) жилищный фонд и инфраструктура коммунальных служб находятся в состоянии серьезного упадка;

b) безработица и задолженность по заработной плате продолжают расти;

c) социальные права и гарантии в отношении жилья превышают возможности государства по их обеспечению;

d) жилищно-коммунальный сектор в значительной степени зависит от государственного бюджета. Частные инвестиции не поощряются;

e) приватизация жилья не сопровождается приватизацией сектора управления жильем или повышением ответственности со стороны владельцев; ответственность за состояние жилищного фонда продолжают нести государственные и муниципальные органы власти;

f) наблюдается нехватка адекватных финансовых и кредитных учреждений и механизмов для стимулирования рынка жилья, жилищного строительства и развития инфраструктуры коммунальных служб;

g) пока еще не получила широкого распространения практика сдачи частного жилья в аренду;

h) существуют чрезмерные административные барьеры на пути к выходу на рынок жилищного строительства;

i) земля и строящиеся жилые здания не рассматриваются как единая категория недвижимости.

15. Стратегическая задача жилищной политики государства заключается в создании эффективного жилищного сектора, функционирующего на основе рыночных принципов и удовлетворяющего жилищные потребности большинства населения при поддержке уязвимых групп, которые не способны обеспечивать свои собственные жилищные потребности. Меры, направленные на развитие жилищного сектора в Российской Федерации, должны предполагать:

a) необходимые законы и положения и прочие меры правовой поддержки;

b) мероприятия на федеральном, региональном и местном уровнях по приватизации сектора коммунальных услуг и развитию конкурентности;

c) устранение административных барьеров в жилищном секторе;

d) разработку финансовых инструментов по оживлению рынка жилья и, следовательно, рынка труда; и

e) развитие эффективного предпринимательства в сфере управления жилищным фондом, основанного на рациональном использовании природных ресурсов.

16. Самый решающий аспект жилищного сектора в Российской Федерации и других странах с переходной экономикой сегодня связан с существующим жилищным фондом. В настоящее время имеются серьезные проблемы, касающиеся его организации, управления, модернизации и функционирования. Например, на сегодняшний день в Российской Федерации было образовано лишь около 5 000 ассоциаций домовладельцев.

Вместе с примерно 16 000 жилищных кооперативов в их ведении находится не более 8% жилищного фонда страны.

17. С принятием законов о собственности и о приватизации государственного и муниципального жилищного фонда частные и юридические лица также стали владельцами. Они стали владельцами не только жилых и нежилых единиц в многоквартирных домах, но также и частичными владельцами общей собственности в зданиях (долевой собственности). Проблема состоит в том, что частные собственники и жильцы проживают бок о бок в одном и том же здании, что затрудняет управление этим зданием. Кроме того, владельцы являются собственниками всех квартир в здании, но не самого здания и не участка земли. Таким образом, существует потребность в новой системе управления жилищным фондом, основанной на новых принципах управления.

18. С принятием новой концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации (президентский указ № 425 от 28 апреля 1997 года) объединение собственников жилья в ассоциации домовладельцев стало рассматриваться как прогрессивная мера защиты прав домовладельцев. Основными целями Концепции являются:

- a) государственный учет комплексных объектов недвижимости;
- b) рациональное использование земельных ресурсов;
- c) обеспечение надлежащего использования, содержания и ремонта общего имущества жилых домов;
- d) развитие договорных отношений в жилищно-коммунальной отрасли;
- e) привлечение негосударственных организаций к обслуживанию частного, государственного и муниципального жилья;
- f) приобщение к управлению и содержанию многоквартирного дома всех собственников;
- g) контроль качества и объема предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

19. Процесс создания эффективных партнерств домовладельцев сдерживается рядом факторов. Одна из главных проблем - это состояние жилищного фонда. Домовладельцы готовы брать на себя ответственность по управлению жилыми единицами только при

условии проведения капитального ремонта. Однако у местных властей не хватает на это финансовых средств.

20. Кондоминиум, будучи единой единицей недвижимости, должен быть официально зарегистрирован в министерстве юстиции. Однако в настоящее время какого-либо механизма официальной регистрации не существует. Органы юстиции не имеют права официально регистрировать недвижимую собственность. Они регистрируют права собственности. Ассоциация домовладельцев не является коммерческой организацией, а представляет собой недоходную ассоциацию домовладельцев. Поскольку кондоминиумы нельзя создать или зарегистрировать, во многих субъектах Российской Федерации ассоциации домовладельцев не создаются.

21. Государство более не может содержать жилищный фонд и управлять им. Передача всех функций по управлению собственностью домовладельцам без какой-либо финансовой поддержки со стороны государства - задача нереалистичная, особенно в то время, когда доходы населения находятся на низком уровне или даже сокращаются, а ассоциации собственников являются неплатежеспособными или терпят банкротство.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Общие выводы и рекомендации

22. Участники Семинара сделали несколько выводов и высказали некоторые рекомендации.

23. Положительный опыт осуществляемого домовладельцами самоуправления следует распространить по всей Российской Федерации. Следует создать союзы домовладельцев (ассоциации, кооперативы и прочие формы объединений). Следует создать равные экономические условия управления жилищным фондом.

24. Другой важной задачей на последующие годы должно осуществление рекомендаций, содержащихся в Руководящих принципах по жилищным кондоминиумам для стран с переходной экономикой ЕЭК ООН при усовершенствовании координации государственной поддержки с целью создания благоприятных условий для жилищных организаций и эффективного управления частным жилищным фондом посредством:

а) сосредоточения основных обязанностей по осуществлению жилищной политики в рамках одного парламентского комитета;

b) сосредоточения задач по эффективному осуществлению и координации жилищной политики в рамках одного учреждения, занимающегося жилищной деятельностью;

c) оказание постоянной поддержки организациям домовладельцев и жильцов, включая соответствующее образование и подготовку домовладельцев и менеджеров по вопросам недвижимости, на основе руководящих принципов ЕЭК ООН.

25. Следует продолжить работу по отражению законов и положений, касающихся управления жилищным фондом в готовящемся жилищном кодексе Российской Федерации.

26. В соответствии с положениями нового жилищного кодекса следует пересмотреть Федеральный закон "О товариществах собственников жилья", с тем чтобы заменить государственную регистрацию кондоминиумов кадастровыми реестрами для обеспечения права владельцев выбирать любую компанию по управлению, предотвращению создания более, чем одной ассоциации домовладельцев в одном многоквартирном здании и защиты прав покупателей и перспективных владельцев в нововозведенных зданиях.

27. Для учета общественного мнения при подготовке жилищной политики к процессу принятия решений следует привлекать представителей некоммерческих жилищных организаций.

В. Конкретные замечания, выводы и рекомендации международных экспертов

28. Имеющемуся жилищному фонду принадлежит ключевая роль. Даже если темпы нового жилищного строительства достигнут уровня 1990 года, все равно ежегодный прирост жилищного фонда составит лишь 2%. Поэтому имеющееся жилье будет являться основой российского жилищного фонда на долгие годы. Следовательно, содержание, ремонт, обновление и усовершенствование имеющихся жилищных фондов имеют важнейшее значение для соблюдения будущих жилищных стандартов и, таким образом, обеспечение качества жизни российского населения. Порядок решения этих управленческих задач будет иметь серьезные последствия для социальной стабильности страны.

29. Помимо этих важных политических соображений, практическое отношение к существующим жилищным фондам в предстоящие годы будет оказывать непосредственное воздействие на национальную экономику с точки зрения экономического развития, занятости и энергоэффективности. В этой связи политика и

практические решения, которые будут выбраны в отношении существующего жилищного фонда, будут определять способности жилищного фонда играть свою потенциальную роль как важной движущей силы эффективной экономической и социальной трансформации Российской Федерации.

30. Важно провести обзор различных форм пользования и собственности в экономически наиболее передовых странах ЕЭК ООН. В их числе наиболее важными являются:

- a) жилье, в котором проживает собственник, включая косвенную собственность:
 - жилищные кооперативы;
 - квартиры, в которых проживают собственники, в многоквартирных домах (кондоминиумы), организованные как ассоциации домовладельцев;
 - квартиры, в которых проживают владельцы, в многоквартирных зданиях, организованных как акционерные компании; и
 - дома на одну семью, в которых проживают владельцы.

- b) Арендуемое жилье:
 - социальное жилье, находящееся в собственности муниципалитетов;
 - жилищные кооперативы, сдающие жилье в аренду;
 - некоммерческие жилищные ассоциации, предоставляющие жилье в аренду по низким ценам;
 - частные многоквартирные дома, в которых жилье сдается в аренду по рыночным ценам.

31. Что касается индивидуальных квартир, то в Российской Федерации уже приватизировано 68% жилищного фонда. Однако какой-либо реальной приватизации находящихся в общей собственности частей жилых домов не проводилось. Это сочетание формально приватизированных квартир и "реально не приватизированных" общих компонентов затрудняет процесс эффективного, рыночного управления жилищным фондом.

32. Быстрая "бесплатная" приватизация квартир создала управленческие проблемы, которые необходимо решать в настоящее время. Хотя параллельно с процессом приватизации были приняты законы, нормативные документы и прочие положения, в них пока еще должным образом не учитываются все проблемы, которые были порождены массовой приватизацией.

33. Приватизация жилья в Российской Федерации была мотивирована политическими соображениями. Предполагалось, что новые частные владельцы возьмут на себя все организационные, экономические и финансовые функции, связанные с содержанием своих жилых единиц. Однако на деле все оказалось иначе. Лишь небольшая часть находящегося в частных руках жилого фонда многоквартирных домов организована как кондоминиумы ассоциаций частных домовладельцев. Индивидуальные владельцы выбирают эту форму собственности, поскольку знают, какие права и обязанности она за собой влечет. Более важно, что они делают свой выбор на основе всесторонней информации о финансовых последствиях и своей способности выполнять эти обязательства без неприятных личных тягот.

34. Эти важные предварительные условия перехода к частной собственности на многоквартирное жилье не были приняты во внимание в процессе приватизации жилищного фонда в Российской Федерации. Более того, расходы частных собственников в многоквартирных домах, как об этом свидетельствует федеральная жилищная политика, в ближайшей и среднесрочной перспективах будут расти, поскольку:

- a) цены на коммунальные услуги поднимутся до уровня возмещения издержек;
- b) возрастут расходы на эффективное управление жилищным фондом и его эксплуатацию;
- c) для предотвращения дальнейшей серьезной деградации жилищного фонда будет возрастать стоимость содержания и ремонта как в виде непосредственных выплат, так и в рамках погашения ссуд;
- d) для улучшения качества существующего жилищного фонда, с тем чтобы он отвечал растущим требованиям, которые будут предъявляться к жилью российским населением в предстоящие годы, потребуются крупные инвестиции. Если эти инвестиции примут форму заимствования на финансовых рынках, то владельцам придется покрывать соответствующие расходы. Они будут нести юридическую ответственность за эти займы. По этой причине им необходимо организовываться в качестве юридических лиц.

35. С учетом данных о доходах российских домашних хозяйств, имеются убедительные основания полагать, что в ближайшей и среднесрочной перспективах многие владельцы квартир будут не в состоянии покрывать эксплуатационные расходы. В частности, это касается значительного числа семей с низкими доходами и семей, проживающих в районах с небольшими или отрицательными перспективами экономического роста.

36. Российское население также мало знакомо с правами и обязанностями, связанными с частной собственностью в многоквартирных домах. Это порождает общую подозрительность и недоверие к создаваемым ассоциациям/кондоминиумам домовладельцев. Положение усугубляется тем фактом, что приватизированы были только квартиры, а не общие площади.

37. Уже признано, что управленческие и эксплуатационные органы государственного сектора следует постепенно заменять частными, профессиональными управленческими компаниями. Очевидно, что для достижения этой цели необходим переходный период. В течение этого переходного периода государственным образованиям следует переключаться на решение только управленческих задач, тогда как проведением всех эксплуатационных и ремонтных работ должен заниматься частный сектор. Нынешнее сочетание управления (размещение заказов, контроль за качеством и расходами) и порядка проведения работ создает конфликт интересов, что обуславливает неэффективное руководство, а также дороговизну и низкое качество проводимых работ.

38. Ассоциации/кондоминиумы домовладельцев не могут быть в одночасье созданы на всей территории Российской Федерации; их необходимо создавать поэтапно, поскольку для неотложного капитального ремонта, улучшения и обновления жилищного фонда необходимо обеспечить наличие капитала. Поэтому рекомендуется осуществлять экспериментальные проекты, с тем чтобы широкие слои населения видели, каких результатов можно добиться, и мобилизовывать необходимые средства для дальнейшего улучшения жилищного фонда.

39. Короче говоря, очевидно, что в жилищном секторе Российской Федерацией имеются серьезные проблемы. Следующие шесть рекомендаций могут содействовать обеспечению эффективного управления существующим жилищным фондом:

а) Рекомендация 1: В разрабатываемую новую жилищную политику Российской Федерации следует включить удовлетворительные основополагающие условия (правовые, нормативные, организационные и экономические) для существования всех основных форм жилищной собственности;

b) Рекомендация 2: Следует осуществлять широкомасштабные информационные и просветительские программы с целью повышения осведомленности и улучшения понимания российским населением преимуществ, обязательства ответственности, связанных с членством в жилищных кондоминиумах. Для того, чтобы такие программы принесли ощутимые результаты, потребуется время;

c) Рекомендация 3: Муниципалитетам следует брать на себя ответственность за находящиеся в общей собственности части жилых домов, если очевидно, что владельцы не имеют финансовых средств для эффективного управления ими. Для того чтобы муниципалитеты могли выполнять эту функцию, они должны получать помощь от федеральных и региональных органов власти;

d) Рекомендация 4: Следует устранить все правовые, нормативные и бюрократические препоны, мешающие эффективному созданию и работе ассоциаций домовладельцев, с тем чтобы жилые многоквартирные дома управлялись функционирующими жилищными ассоциациями;

e) Рекомендация 5: Следует осуществлять экспериментальные проекты, с тем чтобы перейти от нынешней монополистической практики, когда ответственность за управление находящимися в общей собственности компонентами приватизированных зданий несут управленческие и эксплуатационные органы государственного сектора, к положению, при котором существует свободная конкуренция между государственным сектором и управленческими компаниями частного сектора;

f) Рекомендация 6: Следует рассмотреть вопрос о введении моратория на дальнейшую бесплатную приватизацию жилья, до тех пор пока не будут решены некоторые из основных проблем, существующие в приватизированном жилищном фонде. В будущем приватизацию следует предлагать жильцам в сочетании с рядом альтернативных организационных форм и более обстоятельной информацией относительно каждого варианта. Таким образом, новые владельцы смогут делать обоснованный выбор при лучшем знании своих прав и обязанностей и, следовательно, обеспечивать более эффективное и устойчивое управление своими домами.
