

Реновация в Восточной Германии: программа поддержки «исчезающих» городов

А. Хендрикс

доцент Военного Института (г. Мюнхен), член Европейской академии по земельным отношениям (г. Цюрих) доктор технических наук

Н.В. Волович

профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва), член Европейской академии по земельным отношениям (г. Цюрих), доктор экономических наук

Николай Владимирович Волович, wolowitsch@list.ru

Введение

Социально-культурные и технико-производственные изменения в современном обществе связаны с формированием новой благоприятной среды обитания. Учитывая необходимость значительных капитальных вложений в развитие инфраструктуры в условиях независимого от действий властей миграционного и иного поведения граждан, задача создания оптимального с социальной и экономической точек зрения новой городской среды требует научной проработки таких решений. В России это тем более важно, так как очевидно, что прогнозировать цены на недвижимость на долгосрочную перспективу трудно. Однако накопленный износ жилой и иной инфраструктуры не позволяет отсрочить принимаемые решения даже в условиях недостатка финансовых ресурсов.

В настоящей статье предлагается сравнить программу реновации (перестройки или редевелопмента) жилых зон в Германии с принятой в Москве программой реновации как одним из направлений научного обоснования принимаемых мер в этой сфере территориального развития.

Разработка такой программы в Германии на рубеже тысячелетий в первую очередь была обоснована состоянием и перспективами демографического развития,

что проявилась в так называемой проблеме исчезающих (сжимающихся) городов, то есть городов с быстро сокращающимся населением. Проблема значительного сокращения численности населения четче всего проявляется в восточных землях бывшей ГДР.

В целом программа реновации оказалась достаточно успешной и может послужить положительным примером решения аналогичных задач в России. Однако при реализации программы были выявлены проблемы. В связи с этим структура программы изменилась, но возникли новые проблемы и остались нерешенными некоторые вопросы, ответы на которые необходимо искать в рамках международной дискуссии.

Программа «Реновация-Восток» («Stadumbau Ost-fuerlebenswerte Staedte und attraktives Wohnen») на уровне федерального правительства в лице уполномоченного министерства и изменения в градостроительное законодательство были приняты в сжатые сроки как выражение политической воли для скорейшего решения специфических проблем в депрессивных регионах (см. [1]). Это означало не только политическое согласие в части финансового стимулирования, но и реальное объединение усилий властей всех уровней. Поэтому до того, как эта программа была имплементирована

в правовую систему стимулирования городского развития в 2002 году, на уровне 259 восточнонемецких муниципалитетов и десяти округов Восточного Берлина на конкурсной основе была выработана концепция развития «исчезающих» городов. Эта концепция отражала связь стратегических перспектив развития этих городов с градостроительством и экономикой жилищно-коммунального хозяйства, жилой сферой в целом. До этого в 2000 году были подготовлены Рекомендации правительственной комиссии «Структурные преобразования жилищной сферы в новых федеральных землях», которые обосновали в том числе необходимость принятия программы ликвидации невостребованных рынком жилых домов.

Программа «Реновация-Восток» затронула все крупные населенные пункты Восточной Германии с населением более 20 тысяч человек за исключением некоторых городов, расположенных в окрестностях Берлина. Так, исключением стал Потсдам, столица земли Бранденбург, где как основа для повышения привлекательности города использовались другие программы развития – прежде всего программы охраны объектов культурного наследия и санации.

Программа реновации в восточных регионах (а с 2004 года действует близкая по проблематике программа и для «старых» земель) стала важным элементом всей системы стимулирования городского развития за счет совместных средств федерального, региональных и местных бюджетов наряду с такими программами, как:

- Мероприятия градостроительного санирования и развития (действует с 1972 года);
- Градостроительная охрана объектов культурного наследия для сохранения центров городов и городских кварталов (с 1991 года действует в восточных землях, с 2009 – во всей Германии);
- Социальный город – инвестиции в городские кварталы для стабилизации

и возрождения городов и их частей с особенной потребностью в развитии (с 1999 года);

- Активные городские и внутригородские центры для стимулирования развития центров городов (с 2008 года);
- Небольшие города и муниципалитеты – межпоселенческое сотрудничество для обеспечения развития малозаселенных и сельских территорий (с 2010 года).

Действуют и инструменты специального стимулирования решения конкретных отраслевых проблем в части здравоохранения, образования и т. п.

На основе принятых концепций и выбранных инструментов ее реализации каждый регион самостоятельно принял свои программы реновации.

Проблема «исчезающих» городов в Восточной Германии

Германия – страна с высоким уровнем внутренней миграции, в первую очередь из восточной в западную часть страны. Это явилось одной из причин того, что во многих, прежде всего небольших, городах бывшей ГДР численность населения снизилась на 25 процентов с момента объединения Германии. Миграционные процессы вызвали рост технологической нагрузки на инфраструктуру в городских агломерациях Юго-Западной Германии, что связано с тенденцией передвижения в экономически успешные регионы. Одновременно проблема проявляется и в том, что люди переселяются из центров городов в пригороды, что также имеет существенное влияние на рынок недвижимости. Сложившиеся тенденции доказывают, что само по себе регулирование миграции не может быть инструментом решения проблем в Восточной Германии. В создавшихся условиях и формировании градостроительной политики на уровне отдельных муниципалитетов оказалось неэффективным без принятия мер на уровне регионов и всего государства.

Не менее важным демографическим фактором для всей страны, особенно для восточных регионов, стал вопрос естественного прироста населения. Если в 1960-х годах в Германии коэффициент рождаемости был выше 2,2 ребенка на одну семью, то в следующие десять лет произошел серьезный спад рождаемости. Впоследствии в Западной Германии коэффициент рождаемости был относительно стабильным – около 1,4 ребенка на семью. В Восточной Германии наблюдался краткосрочный рост рождаемости в 1980-х годах, однако за ним последовал серьезный спад – коэффициент рождаемости составил 0,8 ребенка на семью, что совпало с периодом объединения Германии. В течение следующих лет коэффициент стабилизировался и по состоянию на 2017 год составил около 1,5 ребенка на семью, что является одним из самых низких показателей в мире. Все прогнозы немецких демографов свидетельствуют о сохранении этого показателя до 2050 года (см. [20, 21]).

При этом в городах ГДР уже к моменту объединения Германии примерно 420 тысяч единиц жилья не были занятыми, миграция значительно увеличила этот показатель. После объединения Германии на фоне сложившейся эйфории в восточных землях было построено более 693 тысяч единиц жилья и еще 83 тысячи единиц были санированы и перестроены, что привело к совершенно новому состоянию рынка. Как показали специальные научные исследования, положенные в основу общегосударственной Программы «Реновация-Восток» после серьезного обсуждения, низкая рождаемость вместе с высокой миграцией вызвала появление структурной вакансии¹ на рынке жилой недвижимости в Восточной Германии (см., например, [2, s. 10]). При этом принятые далее уже на региональном уровне про-

граммы (прежде всего их конкретные цели и инструменты) не унифицировались, а исходили из реальных особенностей рынка жилой недвижимости в конкретных регионах и городах. Так, если на начало 2000-х годов в Саксонии и Саксонии-Ангальт доля свободных жилых единиц составляла 17,7 и 17,0 процента, то в Бранденбурге, Мекленбург-Померании и Тюрингии к моменту запуска программы реновации таких было только 13,0, 12,1 и 9,7 процента соответственно. В это же время в Восточном Берлине эта долгосрочная вакансия (то есть более 6 месяцев) составляла всего 5,0 процента, что заставляло сконцентрироваться в программе реновации не на сносе жилых домов как основного инструмента для исправления ситуации, а на ликвидации устаревшей инфраструктуры.

Учитывалась и сама структура представленных на рынке единиц жилья. По статистическим данным, если в среднем в Германии доля жилья, построенного до 1950 года, составляла четверть, то в восточных землях она была существенно выше и в таких землях, как Тюрингия, Саксония и Саксония-Ангальт, превышала 50 процентов (см. [3]). В целом было признано, что проблема имеет системный характер и имидж сокращающихся городов стимулирует концентрацию в них социально слабых групп населения и одновременно отток квалифицированных кадров, прежде всего врачей и инженеров.

Правовая база

Одним из первых мероприятий Правительства ФРГ после объединения Германии стала коррекция Градостроительного кодекса (далее – BauGB) в части так называемых «градостроительных контрактов». §11 BauGB содержит основные положения, касающиеся регулирования договор-

¹ Структурная вакансия – это объем свободных помещений (в настоящем контексте – жилого назначения), вакантность которых обусловлена структурными долгосрочными изменениями на макроуровне. Текущая вакансия – это объем свободных помещений (в настоящем контексте – жилого назначения), вакантность которых обусловлена краткосрочными изменениями рыночных условий и может быть, как правило, существенно снижена путем поиска самими собственниками новых пользователей.

ных отношений между муниципалитетами и собственниками недвижимости в части распределения обязанностей по градостроительному развитию территорий и соответствующих затрат при безусловном сохранении монополий муниципалитетов на градостроительное планирование. Эти положения регулируют и компенсацию конечными выгодоприобретателями расходов муниципалитетов, обусловленных развитием этих же территорий (например инфраструктуры в широком смысле).

Первым принципом таких договоров является то, что в них должны быть четко сформулированы объективные связи между обязательствами частного инвестора-застройщика и комплексом мероприятий по городскому градостроительному развитию. Второй принцип – первостепенность эффекта, однако интерпретация этого понятия неоднозначная в зависимости от взглядов каждой стороны договора. Лучший критерий для проверки соответствия этому принципу – отношение добавочной стоимости затронутого девелопментом участка и другой находящейся на нем недвижимости к понесенным сторонами затратам.

В современной научной литературе ведутся споры относительно того, какая именно доля добавочной стоимости, возникшая в результате принятия мер по редевелопменту территории, может быть присвоена муниципалитетом (перераспределена в натуральном или денежном выражении в пользу муниципалитета). В теории и судебной практике превалирует мнение, что допустимо поглощение до 2/3 от прироста стоимости недвижимости у частных собственников в результате осуществления совместных мер городского планирования и частных инвесторов. Изъятие сверх этой границы уже требует специальной проверки обоснованности в каждом индивидуальном случае. Это очень сложный вопрос в силу того, что проводимые инвестиции

имеют значение для многих территорий, формально этими мерами не затронутых, однако частные собственники на которых имеют ощутимый рост стоимости своего имущества.

В начале 2000-х годов после осознания глубины основных проблем «исчезающих» городов в Восточной Германии федеральный законодатель существенно расширил специальные нормы о градостроительных контрактах в части формализации мероприятий по реновации городов (редевелопменту городских территорий). В главе «Специальное градостроительное право» BauGB появилась новая часть «Реновация городов» (Stadtumbau), включающая § 171 a–d (см. рис. 1)². В новых нормах мероприятия по реновации населенных пунктов и их частей определяются как мероприятия по восстановлению устойчивых градостроительных структур на территориях, где произошли значительные потери важных градостроительных функций. Значительные градостроительные потери имеют место, особенно если уже длительный срок существует или предполагается избыточное предложение объектов капитального строительства определенных видов использования, в том числе для жилищных нужд, или если общие требования о защите климата или соответствии климату не могут быть соблюдены обычным образом. Такие меры обязательно должны служить общественному благу и приводить к тому, чтобы:

- 1) структура населенных мест соответствовала требованиям населения и экономики, равно как задачам защиты климата;
- 2) улучшались условия жизни и труда, вся окружающая среда;
- 3) повышалась притягательность центров городов;
- 4) здания и сооружения, вид использования которых не востребован, были перепрофилированы;
- 5) объекты, которые нельзя перепрофи-

² В дальнейшем Градостроительный кодекс BGB также был дополнен параграфом 171 e «Социальный город» (Sozialer Stadt), а в конце 2006 года – параграфом 171 f «Гражданские инициативы для городского развития».

лизовать, были снесены;

6) территории с разрушенной застройкой или свободные от строений в дальнейшем использовались в целях защиты климата и близких этому целях;

7) историческая застройка центров городов сохранялась.

Для этого муниципалитетам прежде всего необходимо ответить на вопрос, присутствует ли на их территории реально системная структурная вакансия или речь идет о краткосрочной, хотя и глубокой, текущей вакансии на рынке недвижимости. В случае же ее наличия муниципалитет должен предложить общую концепцию городской реновации (§ 171 a–b).

Следующий шаг – поиск консенсуса со всеми вовлеченными сторонами, поскольку успешная реализация всех условий реновации возможна лишь при полной синхронности действий всех участников процесса.

Далее местные органы принимают конечное решение о концепции и границах территорий, на которых будут проводиться мероприятия городской реновации (§ 171 b).

Финальные шаги – утверждение градостроительного договора (§ 171 c), фактическая реализация мероприятий и контроль за исполнением всего проекта (§ 171 d).

Параграфом 171 с предусмотрены некоторые особые ограничения по юридическому обеспечению договоров такого типа.

Таким образом, необходимо принимать во внимание как базовые правила, прописанные в параграфе 11, так и упомянутые особые ограничения в целях полного соответствия градостроительных контрактов принципу законности. Такими часто возникающими конфликтными вопросами являются сроки проведения мероприятий по сносу зданий, порядок использования территорий в переходное время (например консервация зданий на промежуток времени, требующийся для озеленения территории).

К другим возможным вопросам для обязательного обсуждения и утверждения в градостроительном контракте относится

обязанность контролировать динамику издержек при сносе или реконструкции объектов и выдача субсидий на понесенные расходы. Сроки на снос должны быть четко определены, и информация должна быть размещена в публичном доступе.

Особенно важно то, что согласно § 39–44 BauGB собственники земельных участков и другой находящейся на ней недвижимости должны обязательно подписать отказ от компенсации. В Германии муниципалитеты обязаны выплачивать компенсацию, если изменения в уже утвержденном плане застройки сделают его экономически менее выгодным для частных собственников. По этой причине в рамках реновации отказ от компенсации является важным условием контракта, гарантирующим, что собственник не сможет подать заявление на выплату дополнительной компенсации по формальным причинам. Следующий пункт – уравнивание финансового бремени между всеми вовлеченными собственниками недвижимости. Это является очень сложной в решении проблемой, особенно если на территории реновации больше чем несколько

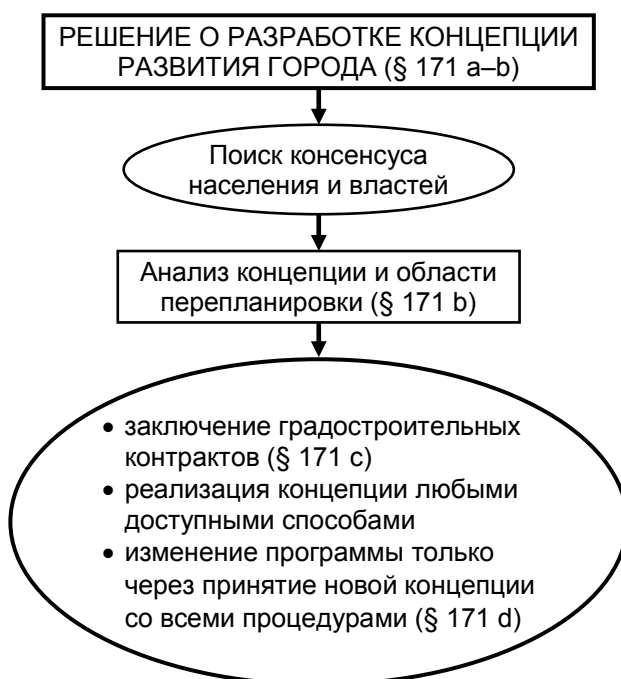


Рис. 1. Последовательность мероприятий по городской реновации согласно § 171 a–d BauGB

частных собственников. Этот вопрос будет рассмотрен далее.

Сложность таких градостроительных контрактов связана с часто противоположными экономическими и иными интересами затронутых сторон, которыми могут быть муниципалитет, частные собственники земельных участков и зданий на территории реновации, арендаторы (квартиросъемщики), кредиторы (в основном банки), предприятия коммунальных услуг (которым предстоит адаптировать местную инфраструктуру к новым условиям) и владельцы недвижимости вне территории реновации (например владельцы недвижимости в новых жилых домах, в которые переселяются граждане с территории реновации).

В случае если возникают сложности с заключением такой формы градостроительного контракта в целях обновления городской застройки посредством реновации, муниципалитет может использовать другие нормы специального градостроительного законодательства, которыми предусмотрены мероприятия по градостроительной санации (§ 136–164 BauGB) или специальные градостроительные меры развития (§ 165–171 BauGB). Однако эти меры требуют более значительных финансовых и временных затрат со стороны властей в каждой для этого специально установленной конкретной зоне города. Основными среди специальных мер развития являются мероприятия по предварительному выкупу недвижимости муниципалитетами с последующей ее продажей в соответствии с утвержденными целями развития. Суть мер санации – запрет на продолжение сложившегося вида использования участка с установлением нового вида его использования. Важно, что в случае принятия мер санации и проведения мероприятий по развитию частные собственники недвижимости обязаны выплатить муниципалитету разницу между стоимостью их участков и переданных им взамен новых объектов недвижимости по определенным правилам или участвовать в возмещении понесенных

муниципалитетом расходов на проведение таких мероприятий. При этом возможно одновременное использование всех установленных Градостроительным кодексом форм градостроительных контрактов.

Не менее важно и то, что города стали активно использовать свое право преимущественного приобретения жилья на рынке у частных лиц.

Политика изменилась, и вместо приватизации пришло время накопления городской собственности для более эффективной градостроительной политики. Однако это увеличивает нагрузку на бюджет муниципалитета даже в случае приобретения имущества при банкротстве юридических лиц и граждан.

Программа реновации в Восточной Германии

Параллельно с изменением в градостроительном законодательстве Правительством Германии принимались практические шаги по решению проблемы «исчезающих» городов. В феврале 2000 года правительственная комиссия из профессиональных экспертов (см. [2]) признала, что структурный дисбаланс на рынке недвижимости и состояние городской застройки требуют принятия кардинальных мер в восточных землях, а именно ликвидации излишней жилой недвижимости посредством сноса до 400 000 единиц жилья – квартир или индивидуальных жилых домов. Была разработана и соответствующая программа (см. [1]).

Автономность регионов и независимость муниципалитетов позволила не унифицировать требования к органам, которые будут осуществлять управление проектами городской реновации в различных городах. Как правило, если не осуществляется кардинальная перестройка значительных территорий, то за это отвечают органы и учреждения, ответственные за общее градостроительное развитие, а не создаются новые структуры.

Первый этап реализации программы реновации

Проведение программы началось в 2002 году, и ее первый этап продлился до 2010 года. Общий объем выделенных финансовых вложений за этот период составил 2,5 миллиарда евро, причем весь объем инвестиций был профинансирован в равной мере бюджетами всех уровней – федеральным, региональным и муниципальным. Целевое назначение средств – снос или реконструкция пустующих жилых зданий и улучшение среды в сохраняемых районах.

В программе приняли участие 442 муниципалитета в пяти федеральных землях и Восточном Берлине – от 33 в земле Бранденбург до 129 в Саксонии. Количество участвующих муниципалитетов демонстрирует, что разным федеральным землям свойственна разная стратегия реновации. Так, в Бранденбурге предпочитают проведение программы в меньшем количестве муниципалитетов при условии концентрации в каждом из них большей доли средств бюджета, а в Саксонии – противоположная ситуация.

В целом поставленные задачи программой были выполнены. В результате на затронутых программой территориях доля вакантности снизилась с 16,2 процента до 10 процентов. Если говорить о работе над улучшением среды городских районов, то можно отметить, что программа оказалась успешной в отношении городских центров в классическом стиле индустриального периода (эпоха «грюндерства 1840–1870»), хотя до сих пор не решена проблема периферийных районов (см. [3]).

В итоге с 2002 по 2009 год были снесены более 260 000 единиц жилья (примерно 85 процентов от общего рекомендованного объема) (см. рис. 2). Более детализированный анализ мероприятий по сносу зданий в различных федеральных землях четко демонстрирует, что некоторые регионы были успешнее других. В то время как Восточный Берлин, Бранденбург и Тюрингия достигли, а Мекленбург (Передняя Померания и Саксония-Анхальт) почти достиг рекомендованного объема сноса, Саксонии оставалось снести еще порядка 40 000 квартир. При приближенном анализе хронологии

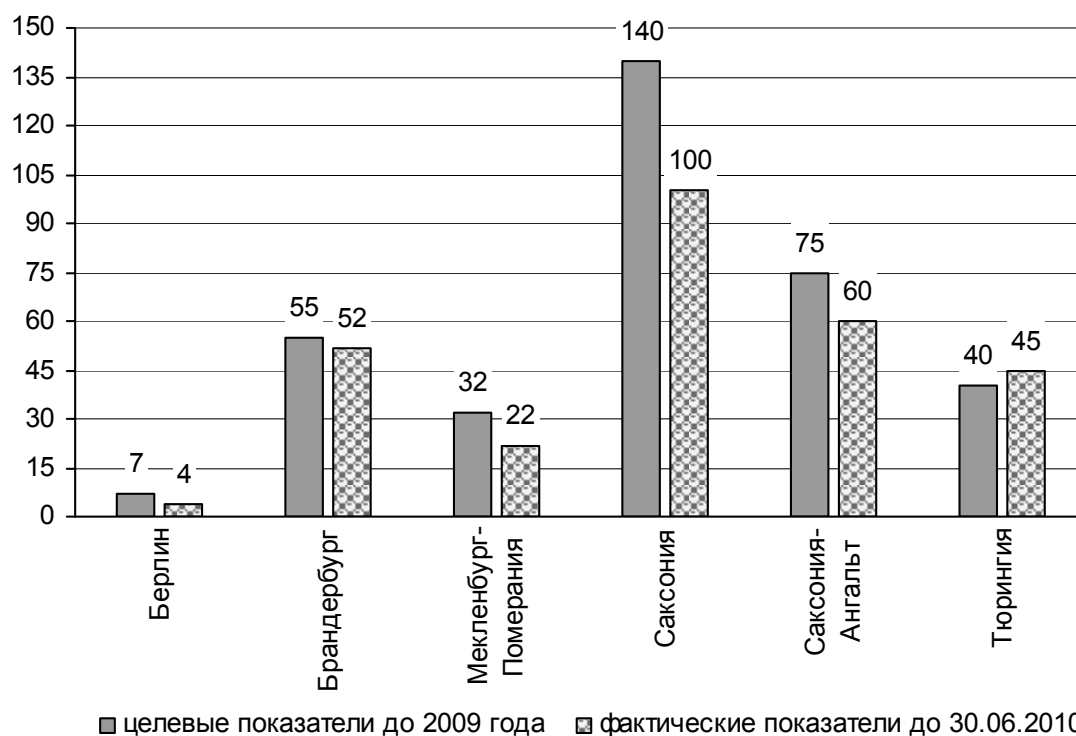


Рис. 2. Динамика сноса зданий в различных федеральных землях, тыс. единиц жилья (отдельных квартир или индивидуальных домов)

проведения таких мероприятий важно отметить, что процесс притормаживался по мере реализации программы и накопления сложных вопросов: большая часть зданий была снесена в период 2002–2006 годы, затем темпы стали снижаться (за исключением Восточного Берлина, где большинство зданий были снесены в 2009 году).

Второй этап реализации программы реновации

По мере выявления возникающих проблем уже после пяти лет практической реализации программы «Реновация-Восток» в 2008 году Федеральное министерство транспорта, строительства и городского развития подготовило рекомендации по совершенствованию программы. 19 июля 2009 года Бундестаг ФРГ принял решение о продолжении этой программы (второй этап программы «Stadtumbau Ost») с одновременным усилением мониторинга ее результатов (см. [5, 6, 17]).

К концу первого этапа программы реновации количество сносимых домов стало резко сокращаться. Соответственно, в последние годы первого периода эта часть годового бюджета программы постепенно снижалась и в 2009 году составила 27,6

процента (см. рис. 3). Однако увеличивались иные затраты, например на благоустройство районов (59,8 процента в 2009 году) и развитие местной инфраструктуры (9,9 процента в 2009 году).

После подведения итогов прохождения первого этапа Правительство и Парламент Германии изменили основные цели программы (см. [5, 6, 18]). Для второго этапа основными были названы следующие цели:

- 1) развитие жилых районов, условия которых позволяют их сохранить;
- 2) продолжение устранения вакантного жилищного фонда;
- 3) сохранение домов, имеющих историческую ценность (построенных ранее 1949 года);
- 4) развитие и адаптация инфраструктуры жилых районов.

Первые два пункта остались такими, как на первом этапе программы, однако отныне приоритет сместился на работу над качеством жизни и создание благоприятной социальной среды. Бюджет для второго этапа был утвержден в размере 2,1 триллиона евро.

Также экспертами была проанализирована ситуация на рынке жилья Восточной Германии и сделан новый расчет требуе-

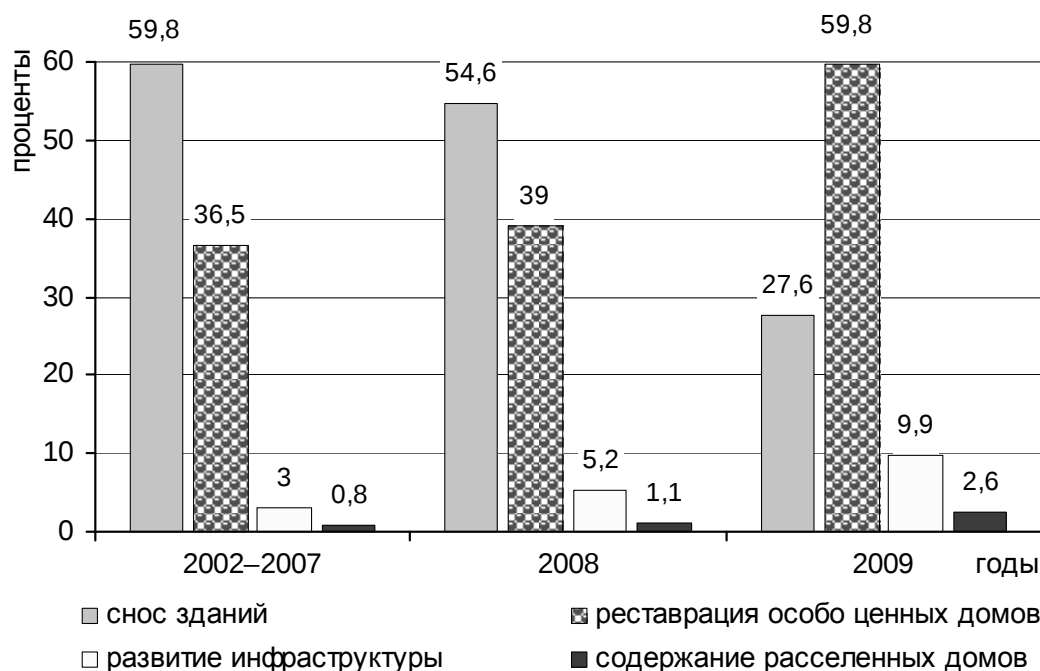


Рис. 3. Структура затрат из бюджета по годам

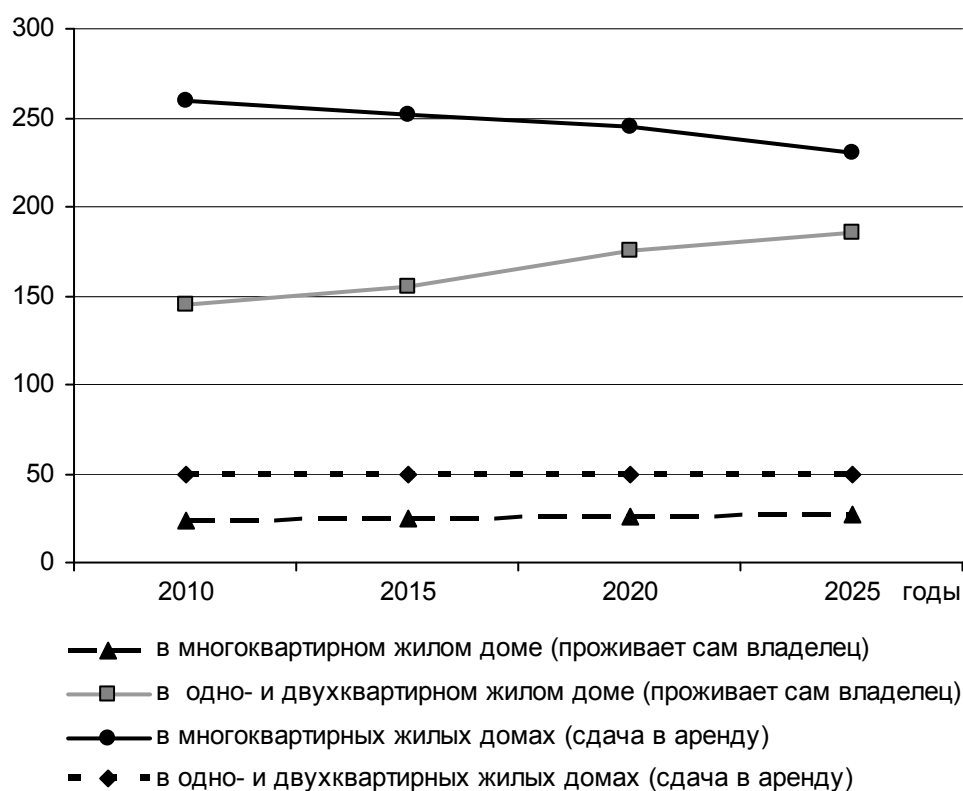


Рис. 4. Прогноз спроса на различные виды жилья по годам, в тыс. единиц жилья (квартир или индивидуальных домов)

мого количества квартир на перспективу 15 лет (см. рис. 4). По предварительному мнению властей, ожидалось снижение спроса на аренду квартир. Немецкие эксперты провели анализ, по результатам которого были выделены две группы – индивидуальные одно- и двухсемейные дома (далее также – ИЖС) и многоквартирные дома, относительно которых ожидалось различное потребительское поведение граждан (см. [22]). Наибольшее снижение спроса планировалось в сегменте аренды многоквартирных домов (с 265 до 235 млн кв. м), в то время как для аренды одно- и двухсемейных домов ситуация представлялась неизменной (порядка 50 млн кв. м).

Был составлен прогноз роста доли квартир (домов) в собственности (особенно одно- и двухсемейных домов, количество которых по предварительным расчетам должно было возрасти с 170 до 190 млн кв. м).

В целом, немецкие эксперты рекомендовали в Восточной Германии сохранить объ-

ем сноса единиц жилья в количестве 30 000 (квартир) в год. Это существенно влияет на рынок недвижимости всей Германии, так как, по данным статистического ведомства, на начало 2018 года в стране было всего 18 840 000 единиц жилья – квартир и индивидуальных жилых домов. Однако на втором этапе реально не удалось достичь ожидаемого числа сносимых единиц жилья (см. [12]). В этой части программа выполнялась примерно на 50 процентов.

Причины торможения исполнения заявленных темпов ликвидации излишнего жилья представляются объективно обоснованными. К 2009 году большая часть структурной вакансии была устранена на территориях с большой концентрацией планируемых к сносу домов, достаточный объем вакансии остался только в местах точечного сноса. Некоторые здания не были снесены по причине удовлетворительного технического состояния и из-за сопротивления владельцев, которые внесли значительные средства в капитальный ремонт и

отделку своей недвижимости. Важно учесть и то, что низкокачественное жилье имеет значительный спрос со стороны семей с низкими доходами ввиду более низкой арендной платы. Также практика показала, что многие домовладельцы не накопили достаточного количества свободных квартир, куда можно было бы переселить арендаторов, поэтому, не желая терять арендаторов, они пытаются отложить снос до тех пор, пока не решат эту проблему.

Одна из самых больших проблем заключается в том, что большая часть оставшихся нерасселенных квартир в зданиях, планируемых под снос, находится в частной собственности, и зачастую решить вопрос об их сносе затруднительно, в то время как договориться о сносе зданий, находящихся в собственности юридических лиц (наемные дома), легче.

Приведем примеры (см. [8, s. 241–248]).

Существуют четыре здания, которыми владеют две разные компании – два разных юридических лица, причем на каждую приходится по два здания. В каждом здании пять этажей, на каждом этаже по одной

квартире. В четырех зданиях размещены десять арендованных и десять вакантных квартир (см. рис. 5).

Этот пример наглядно иллюстрирует вариант ликвидации излишней (структурной) вакансии в связи с редевелопментом.

Хотя компании вынуждены столкнуться с потерей жилищного фонда, для них появляется ряд положительных моментов, например снижающиеся эксплуатационные и операционные расходы, возрастающая стоимость остающихся зданий вследствие снижения вакансии, появление после сноса зеленых зон вблизи оставшихся домов и в целом улучшение окружающей среды.

Однако ситуация меняется в случае наличия индивидуальной частной собственности – 20 владельцев (физических лиц) квартир в этих же 4-х зданиях, причем, как и в первом случае (см. рис. 6), половина квартир занята, а половина свободна.

В случае с квартирами, в которых проживают сами владельцы, ситуация сильно осложняется тем, что возникает вопрос, какое именно здание должно быть снесено и, соответственно, кто из собственников,

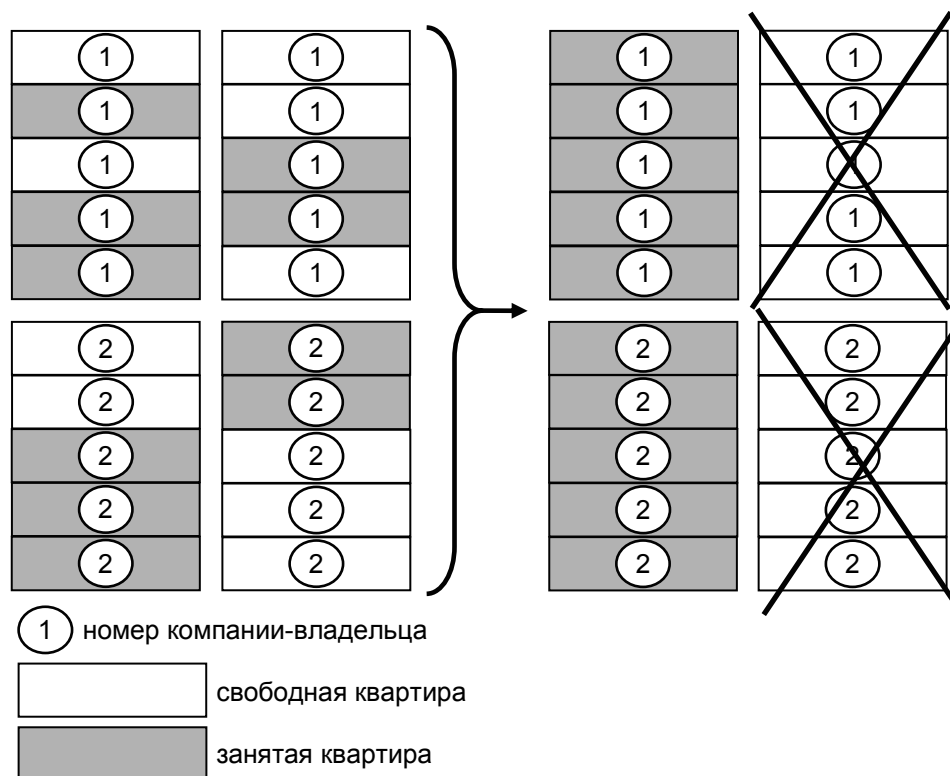


Рис. 5. Иллюстрация к примеру «здания в собственности двух юридических лиц»

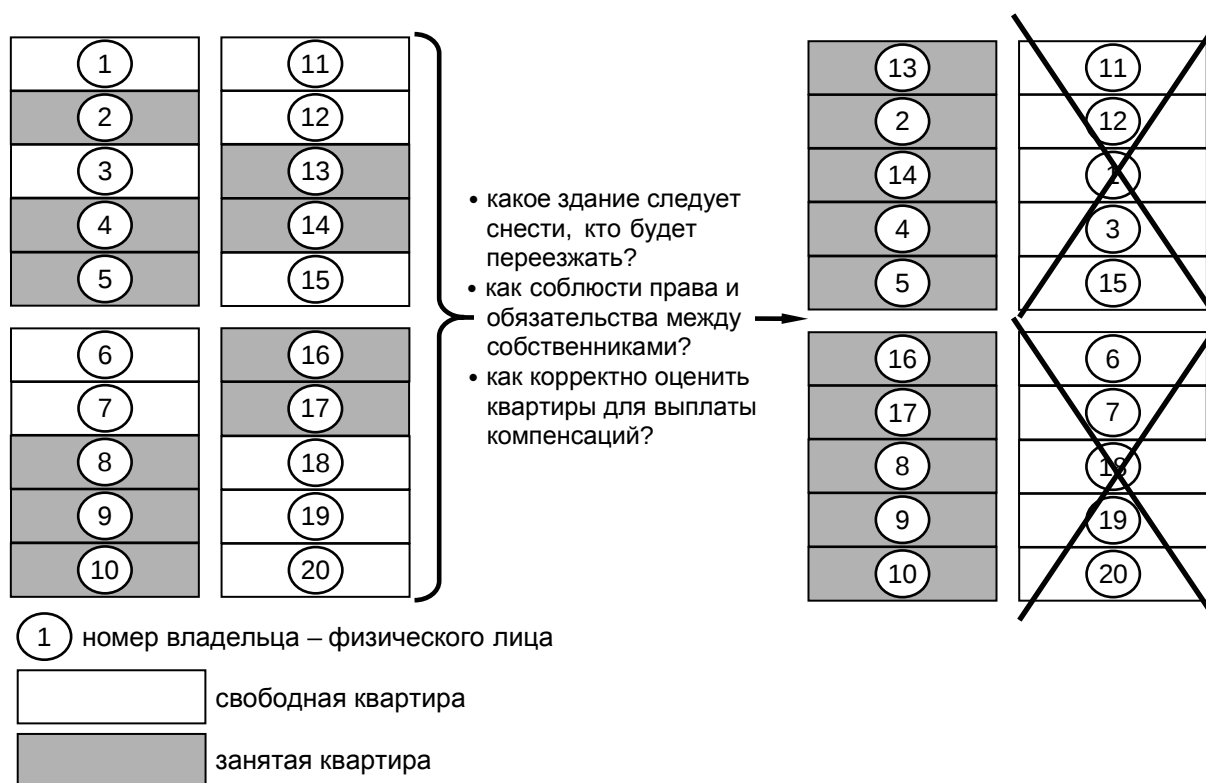


Рис. 6. Иллюстрация к примеру «квартиры в собственности физических лиц (индивидуальная частная собственность)»

живущих в своих квартирах, должен переезжать.

В первом примере сложность заключалась лишь в том, кто из арендаторов должен переехать из сносимого в сохраняемое (как правило, после проведения ремонта) здание, но баланс интересов самих собственников (юридических лиц) не зависел от решения, какое из их зданий должно быть снесено – и сносимое, и сохраняемое здания принадлежат одной компании. Во втором же примере необходимо ответить, как можно реализовать требование уравнивания обязательств между вовлеченными в процесс индивидуальными частными собственниками независимо от того, проживают они сами в этих квартирах, или сдают их в наем.

В этом случае также возникает еще одна проблема – переоценка недвижимости на территориях реновации. Она обусловлена сложностью нахождения компромисса при выплате компенсаций за снос собственникам недвижимости. В условиях реального рынка муниципалитет обоснованно счита-

ет, что квартиры в районе реновации имеют символическую стоимость, порой 1 евро (так как может вообще не быть спроса на жилую площадь), поэтому те, кто сохраняют свою собственность, должны выплатить компенсацию тем, кто ее теряет. Очевидно, что граждане, теряющие жилье, не согласятся на такую мизерную компенсацию. В то же время, если те, кто сохраняют свою собственность, должны выплатить компенсацию в размере 100 000 евро тем, кто теряет ее, то первая группа не согласится. Таким образом, приемлемая сумма для обеих сторон будет от 1 до 100 000 евро. При этом § 11 BauGB определяет необходимость выплаты экономически обоснованных, а не произвольных сумм (то есть собственник не может требовать, чтобы ему выплатили такую компенсацию, какую он захочет). Это приводит к проблеме оценки недвижимости в районах реновации.

В Германии проводится много научных исследований на эти темы и ведутся острые дискуссии (см. [7, 8, 15, 20]). Мы не будем подробно ее рассматривать, укажем лишь

на то, что принятие концепции реновации основывается на принципе добровольности и кооперации между всеми собственниками, работа с ними муниципальных властей является основополагающей.

Если же уже на стадии подготовки и обсуждения концепции очевидно сопротивление значительных групп граждан, не желающих переселяться в равнозначное жилье, то муниципалитет может использовать иные формы решения градостроительных проблем, например заключение градостроительных контрактов в рамках санации или градостроительного развития, реализация градостроительных планов через процедуру изъятия для общественных нужд. Но основной упор будет сделан на то, чтобы убедить всех граждан поддержать программу именно реновации. В большинстве случаев это удастся. Таким образом, владельцы квартир, купившие ее, например, за 120 тысяч евро в конце 1990-х годов, рыночная цена, которой на дату принятия решения о выплате компенсации составляла 20 тысяч евро, и не желающие переезжать в равнозначную квартиру, соглашаются на компенсацию в 17 тысяч евро, так как из-за отсутствия арендаторов они не смогут компенсировать расходы на коммунальное и иное обслуживание незанятых помещений и нести прочее бремя собственности длительный срок.

Такая модель, как ликвидация структурных вакансий, в первый период действия программы работала спокойно еще и потому, что одной из мер Правительства Германии по реализации программы было предоставление возможности частично списания долга. Согласно специальным законам (см., например, [9, 10]) муниципальные компании могут подать заявку на списание задолженности в размере 77 евро за 1 квадратный метр площади, если заимствование было сделано до 1990 года. Правительство ввело это ограничение в специальном законе, посвященном правопреемникам коммунальных компаний бывшей ГДР с целью ускорения реализации

программ реновации. Но получение таких списаний возможно, если реальная вакансия жилищного фонда компании превышает 15 процентов и ее экономическая деятельность находится под угрозой. Вроде бы 77 евро за 1 квадратный метр – сумма небольшая, однако надо принять во внимание, что речь идет о старых зданиях, построенных по невысоким стандартам, поэтому их остаточная стоимость не очень высока. О наличии действительно большого интереса к этой программе свидетельствует то, что уже в первый период действия программы реновации размер списания задолженности был увеличен до 1,1 миллиарда евро.

Правительство Германии и региональные власти считают, что программа «Реновация-Восток» в целом была выполнена. Каждая федеральная земля ежегодно публиковала и публикует отчет об исполнении программы. В силу того, что ряд итоговых показателей ее эффективности (прежде всего доля вакансий) имеет оценочный характер, к составлению таких комплексных ежегодных отчетов об исполнении программы регионы привлекают независимые экспертные организации. Например, в федеральной земле Саксония-Ангальт эту функцию выполняет коммерческая организация Институт городских исследований (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH). Расчеты, проведенные этим институтом в 2016 году, показали, что эффективность действия программы реновации в муниципалитетах обусловлена не столько снижением квоты незанятых жилых помещений, а в основном тем, что посредством сноса пустующих площадей удалось предотвратить резкий рост структурной вакансии. В городах этого региона, включенных в программу реновации, доля пустующих площадей с 16,7 процента в 2001–2002 годах снизилась до 12,4 процента к началу 2016 года. Но если бы программа сноса излишнего жилья не реализовывалась, то за этот срок доля вакантности возросла бы до 20,3 процента прежде всего за счет средних и малых городов (см. [11]).

Говорить о том, что удалось выполнить поставленные цели полностью и существенно снизить структурную вакансию на рынке жилья, нельзя. Существует достаточно примеров того, что после существенного снижения доли вакантности через 2–3 года на фоне успокоенности местных властей этот показатель опять возвращался к прежнему критическому уровню. Однако причины этого, как правило, связаны не с миграцией населения, а из-за его резкого естественного старения.

В 2017 году произошло объединение федеральных программ реновации в Восточной и в Западной Германии. Объединенная программа называется «Реновация в Германии» (см. [16]). Реновация в Западной Германии началась в 2004 году и имела, скорее, профилактический характер. Цели, поставленные на Западе и на Востоке, были схожими, однако уровень вакантности на рынке жилья различался: в 2011 году он составлял в среднем 3,7 процента в Западной Германии и 8 процентов в Восточной. В связи с этим на западе страны основные действия были сфокусированы не на сносе пустующих зданий, а на восстановлении заброшенных объектов.

Сейчас объединенная программа приобрела в большей степени профилактический характер с целью предупреждения социально-экономических противоречий. Для контроля за ситуацией используются такие критерии, как динамика населения, показатели экономического развития городов и районов, динамика общей площади жилых помещений, жилой площади в расчете на одного жителя и динамика их вакантности.

Изменились и задачи объединенной Программы. Наиболее приоритетными задачами стали:

- усиление и развитие городских центров;
- работа над качеством социальных условий жилых районов;
- восстановление заброшенных объектов;

- адаптация существующей инфраструктуры к новым требованиям к созданию благоприятной среды и климатическим изменениям.

Заключение

Рынок жилой недвижимости играет исключительную роль в социально-экономическом развитии Германии, что и определило необходимость вмешательства государства в процессы его ценообразования. В 2016 году оборот этого рынка составил 155,7 миллиарда евро – 2/3 от оборота всего рынка недвижимости. При этом все последние годы наблюдался значительный рост этого рынка (только за 2016 год он вырос на 20 процентов). С 2009 по 2016 год рост объема сделок с ИЖС составил в среднем за год 8 процентов и 10 процентов с квартирами (см. [12]). По этой причине было уделено серьезное внимание к такой проблеме, как «исчезающие» города, и меры по исправлению ситуации принимались согласованно на всех уровнях государственного и муниципального управления.

Однако на стоимость (как абсолютную, так и относительную) жилья в Восточной Германии реализация программы реновации непосредственного влияния не оказала. Это произошло в силу того, что муниципалитеты стремились не завышать компенсационные выплаты относительно реально сложившихся цен. Тем не менее в комплексе с другими мерами целенаправленной политики на рынке недвижимости она однозначно способствовала стабилизации. По итогам уже выполненных этапов программы реновации была ликвидирована большая часть структурной вакансии, были реставрированы и благоустроены городские центры. В настоящее время обсуждается вопрос о привлечении большего количества частных собственников в программу, об активизации гражданских инициатив по развитию привлекательности населенных мест.

При этом реализация программы реновации в разных городах показала, что при прогнозировании и принятии программ на ее основе на любой длительный период могут быть допущены ошибки. Сама программа реновации основывалась на фактической ситуации и прогнозе доли вакантности жилых помещений, который не мог полностью оправдаться во всех городах. Уже к концу первого этапа стало очевидным, что снос по программе, будучи конкретизированным по городам, привел к тому, что, например, в таких саксонских городах, как Дрезден и Лейпциг, после сноса включенных в программу домов вместо избытка предложения на рынке жилья накопился серьезный его дефицит. Риски прогнозирования не могли учесть, например, и размер затопления жилых домов из-за громадного разлива Эльбы в землях Саксония и Саксония-Ангальт в августе 2002 года или резкий рост числа иммигрантов в 2015–2016 годах (1,2 миллиона беженцев). Малопредсказуемы и колебания курса евро к другим валютам, и его динамика в целом, тем более что евро заменил немецкую марку в обращении только в 2002 году. За этот период цены на квартиры в целом выросли примерно на 50 процентов (2017 к 2003 году), при этом основной рост после кризиса на рынке недвижимости в 2006–2007 годах пришелся на 2010–2017 годы, когда средние цены на квартиры в Германии выросли на 38,5 процента (см. [13]).

Также серьезными ошибками стали переоценка возможностей муниципалитетов реально мотивировать всех владельцев квартир к участию в программе реновации, недооценка необходимости глубокого обсуждения всех вопросов с гражданами. Во многом успех первого этапа программы был связан с тем, что именно в Восточной Германии была самая низкая доля жилья, которая принадлежала на праве частной собственности жителям, а не арендовалась. Если в 1998 году в «старых» землях без учета городов – федеральных земель Гамбург, Бремен, Берлин такая доля была

выше 50 процентов, за исключением земли Северный Рейн-Вестфалия, то в восточных землях она была существенно ниже среднегогерманского показателя – 40,9 процента. По мере реализации программы реновации доля жилья в собственности самих проживающих в восточных землях существенно возросла (на 5–11-процентных пункта), что резко усложнило переговоры с владельцами жилья (см. [14]).

Однако следует отметить, что в любом случае в Восточной Германии во многом удалось стабилизировать рынок недвижимости, цены на рынке выросли, повысился и интерес к инвестициям. Удачно уже то, что удалось вернуть интерес к новому строительству в восточных землях (см. рис. 7). Пессимизм на основе резкого падения спроса и цен на недвижимость на территории бывшей ГДР на рубеже тысячелетий, который сменил высокодоходные ожидания инвесторов первых лет после объединения Германии, удалось преодолеть, а рынок в восточных землях в целом был синхронизирован с рынком в «старых» землях.

Однако диспропорцию цен на жилую недвижимость в восточных и западных землях исправить не удалось (вряд ли этого можно было ожидать за такой короткий период). Даже в Берлине после проведения ремонта жилищного фонда арендная плата за квартиры примерно на 10 процентов ниже, чем в западной части. В настоящее время рост цен и числа сделок происходит прежде всего в регионах с уже высокими ценами. Так, если в 2016 году средние цены по всей Германии на новые индивидуальные жилые дома составляли 1 545 евро, то в регионе Мюнхен средние цены составляли 8 500 евро в городе и 7 500 евро в пригороде за 1 квадратный метр площади. В то же время в восточных землях цены в ряде городов оставались на уровне 380–470 евро за 1 квадратный метр площади. Для квартир в многоквартирных домах (не новостройках) разрыв между регионами с высокими и низкими средними ценами также составлял несколько раз. Например, если на на-

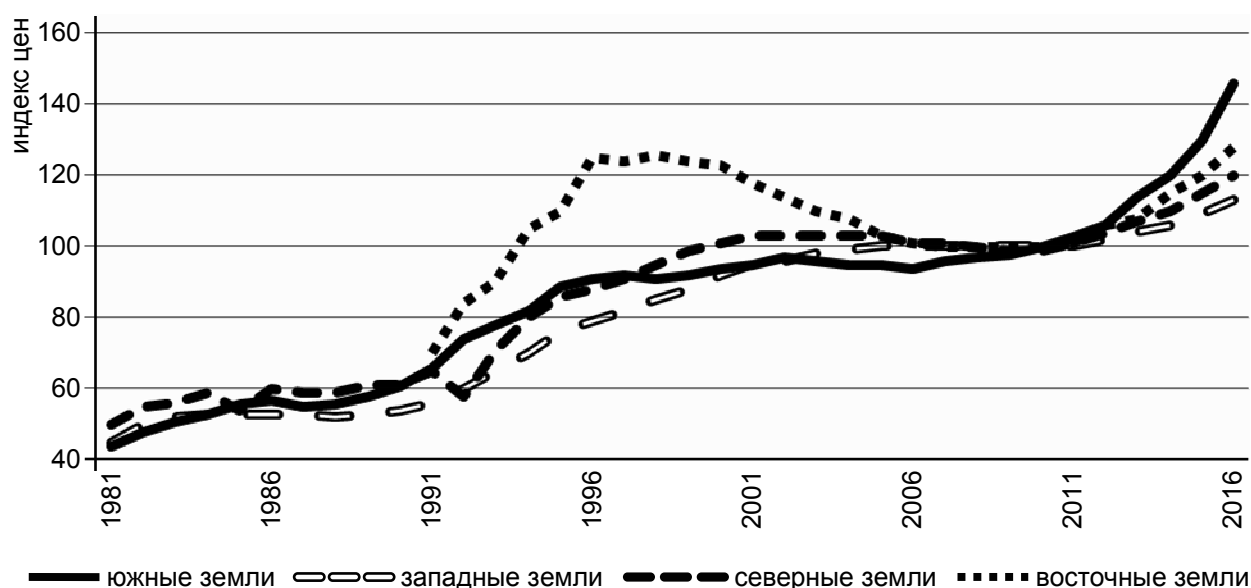


Рис. 7. Изменение индекса цен на участки под ИЖС в различных землях Германии с 1981 по 2016 год (см. [12, с. 160])

чало 2017 года в Мюнхене средние цены составляли 4 500 тысяч евро за 1 квадратный метр площади, то в городах земли Саксен-Ангальт – только 500 евро за 1 квадратный метр. В восточных землях, несмотря на динамику, рынок до сих пор недостаточно активен. Если в среднем в год в Германии совершаются сделки с 3 процентами от всего числа квартир в многоквартирных домах, то во всех восточных землях их доля существенно меньше, например в Тюрингии и Саксонии-Анхальт – по 1,4 процента от числа квартир в регионе (см. [12]).

При сравнении программ реновации в Восточной Германии и Москве очевидны существенные различия:

1) если в Германии цель реновации – сократить число невостребованных жилых помещений, то в Москве – предупредить в перспективе рост числа аварийных многоквартирных домов посредством сноса морально и физически устаревшего жилищного фонда;

2) в Германии программа касалась городов с сокращающимся населением и в минимальной степени затрагивала рынок Восточного Берлина, в России приоритет был отдан Москве именно в силу столичного статуса, несмотря на то, что в большинстве

других городов состояние жилищного фонда более критично.

Финансирование немецкой программы осуществлялось из федерального, региональных и местных бюджетов, и она проводилась в каждом муниципалитете.

Важно и то, что программа реновации в Восточной Германии не ограничивалась только работой с индустриальным домостроением советского периода. По итогам выполнения этой программы в 2016 году Министерство строительства ФРГ отмечало, что в восточных землях из остающихся 560 тысяч излишних (не занятых проживанием граждан) единиц жилья это число поровну распределено между зданиями периода застройки до и после 1948 года. Таким образом, все эксперты признают, что нельзя проблему сводить только к вопросам панельного или иного индустриального домостроения.

По прошествии 15 лет действия программы реновации даже после сноса 342 тысяч единиц жилья (93 процента в Восточной Германии) проблема структурной вакансии сохраняется. До 2030 года в регионах Восточной Германии ожидается увеличение количества незанятых жилых квартир и домов с достигнутых такими усилиями 8 процентов

опять до 15–25 процентов, что обусловлено как демографическим спадом, так и непрекращающимся новым строительством, в первую очередь ИЖС (см. [16]).

Практика реализации программы реновации в Восточной Германии подтвердила теоретические выводы ученых: государство обязано исходить из того, что острота проблем городского развития будет нарастать, а общество не сможет откладывать их решение. Но важно и то, какими методами решаются эти вопросы в условиях рынка, способно ли государство наладить реальное взаимодействие с частными собственниками.

В Германии, несмотря на все сложности, удается сохранить главные принципы частной собственности, обеспечить и в депрессивных регионах соразмерное участие инвесторов и граждан в преодолении кризисных явлений на рынке недвижимости. Собственники жилья несут полную ответственность за его состояние, включая капитальный ремонт, а заключаемые градостроительные контракты, позволяющие получить экономический эффект от участия государства и органов местного самоуправления в градостроительном развитии территорий, компенсируются частными собственниками за счет прироста стоимости их имущества. В итоге всеми экспертами признается, что по результатам действия программы реновации городов в Восточной Германии ситуация на рынке в затронутых программой городах кардинально изменилась. Проблема уже не в техническом состоянии зданий или недостатках их местоположения. Сейчас она уже на 95 процентов связана только с частными интересами самих собственников, главным образом с их спекулятивными ожиданиями относительно величины аренды и наследования имущества. К вопросам системной вакансии это точно отнести нельзя.

ЛИТЕРАТУРА И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Bundesministerium für Verkehr, Bau-

und Wohnungswesen (Hrsg.): Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern. Programm «StadtumbauOst». Kabinettsvorlage vom 15. August 2001.

2. Pfeiffer Ulrich/Simons, Harald/Porsch Lucas: Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission. Berlin 2000.

3. URL: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/stadtumbau_leerstand_bf.pdf

4. Baugesetzbuch: BauGB mit Immobilienwertermittlungsverordnung, Baunutzungsverordnung, Planzeichenverordnung, Raumordnungsgesetz, Raumordnungsverordnung. Textausgabe. – Gesetzestext 50. Auflage 2018. Buch. LII, 508 S. Softcover Beck im dtv ISBN 978-3-406-72331-5 Stand: 1. Januar 2018.

5. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Gutachten. Berlin 2008.

6. URL: http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/StadtumbauOst/BundLaenderBericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1

7. Institut für Bodenmanagement [2007], Grundstückswertfragen im Stadtumbau-Expertise. Dortmund: Forum Baulandmanagement NRW.

8. Bunzel A. [2009]. Praxiserfahrungen beim Stadtumbau Ost. In: Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 6/09.

9. Bundesministerium der Justiz [2006], Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz), Berlin: Bundesministerium der Justiz.

10. Bundesministerium der Justiz [2008], Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz (Altschuldenhilfeverordnung – AHGV), Berlin: Bundesministerium der Justiz.

11. URL: <http://www.stadtumbau-sachsen-anhalt.de/Jahresberichte/O21%20EB%20Jah>

resbericht%202016.pdf-c.159

12. Обзор рынка недвижимости Германии в 2017 году рабочей группы Верховной комиссии экспертов по оценке недвижимости ФРГ (ImmobilienberichtDeutschland 2017. Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschuesse, Zentralen Geschaefsstellen und Gutachterausschuesse in der Bundesrepublik Deutschland). URL: <http://www.immobiliemarktbericht-deutschland.info/startseite>

13. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/156215/umfrage/immobilienpreisdex-fuer-eigentumswohnungen/>

14. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155713/umfrage/anteil-der-buerger-mit-wohneigentum-nach-bundesland/>

15. URL: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/stadtumbau_leerstand_bf.pdf

16. Hendricks A. [2006]. Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung – eine interdisziplinäre theoretische Analyse und Ableitung eines integrierten Handlungskonzeptes für die Praxis. PhD thesis. University of Darmstadt.

17. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) [2016],

Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West. Bonn: BBSR im BBR.

18. Bundestransferstelle Stadtumbau Ost [2010], Stadtumbau vor neuen Herausforderungen – 4. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

19. Lenkungsgruppe Evaluierung Stadtumbau Ost [2008], Stellungnahme und Empfehlungen der Lenkungsgruppe zur Evaluierung des Bund-Länder-Programms «Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen» und zur Fortführung über das Jahr 2009 hinaus. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

20. Ministerium für Infrastruktur und Raumplanung [2005], Einführungserlass zum Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG-Bau Einführungserlass), Brandenburg: Ministerium für Infrastruktur und Raumplanung.

21. Statistisches Bundesamt [2003], Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt – Pressestelle.

22. Friesecke F. et. al. [2010], Stadtumbau – Ein Leitfaden, Bonn: vhw-Verlag.

* * *

Продолжение. Начало на с. 25

Ближайшие конкуренты из компании «А101 Девелопмент» (ГК «А101») отстают от лидера более, чем в 3,5 раза. Они сделали ставку на освоение территорий Новой Москвы. Все четыре жилых района из ее портфеля новомосковских новостроек («Испанские кварталы», «Белые ночи», «Москва А101», «Скандинавия») пользовались устойчивым спросом на протяжении 11 месяцев прошлого года – 4 256 заключенных договора долевого участия (ДДУ).

На третьем месте находится еще один девелопер-«тяжеловес» MR Group. К концу прошлого года компания подошла с почти 3 000 успешных сделок и 10 проектами в разных частях Москвы. 2/5 от этого количества приходится на ЖК «Ясный» в Орехово-Борисово Южном и ЖК «Савеловский Сити» у Савеловского вокзала.

Кроме того, необходимо отметить, что в статистику MR Group включены результаты по совместным проектам с Coalco Development – многофункциональному комплексу «Пресня Сити» (526 сделок) и жилому комплексу «Царская площадь» (382 сделки).

Самым популярным жилым комплексом в границах Третьего транспортного кольца стал «RedSide» (поблизости от Звенигородского шоссе).

Если брать такой показатель, как совокупный метраж реализованной недвижимости, то порог входа в первую десятку рейтинга будет находиться на уровне приблизительно 80 тыс. квадратных метров.

Продолжение на с. 56