

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

# Национальный обзор жилищного хозяйства и землепользования



Украина



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

СТРАНОВЫЕ ОБЗОРЫ  
ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА И  
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

**УКРАИНА**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
Нью-Йорк и Женева, 2013 год

## ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

ECE/HBP/176

Авторские права © Организация Объединенных Наций, 2013 год

Все права защищены

Отпечатано в Организации Объединенных Наций, Женева, Швейцария

Информационная служба ЕЭК ООН  
Дворец Наций  
СН-1211 Женева 10  
Швейцария

Телефон: +41 (0) 22 917 44 44  
Факс: +41 (0) 22 917 05 05  
Электронная почта: [info.ece@unece.org](mailto:info.ece@unece.org)  
Веб-сайт: <http://www.unece.org>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

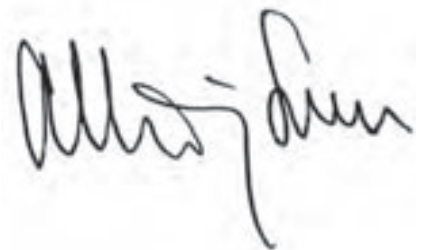
*Страновые обзоры жилищного хозяйства и землепользования* имеют своей целью оказание правительствам поддержки в повышении эффективности жилищного хозяйства и землепользования в их странах при одновременном содействии устойчивому развитию. В обзорах анализируются тенденции и текущие изменения в области политики и дается общая оценка политических, экономических и социальных аспектов жилищного хозяйства и землепользования в соответствующих странах. Начало этой работе было положено Комитетом по жилищному хозяйству и землепользованию Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) в начале 1990-х годов по инициативе государств – членов ЕЭК ООН.

Исследования проводятся по запросам государств-членов международными группами экспертов совместно с органами государственного управления, другими международными организациями, неправительственными организациями (НПО), местными органами власти и частными структурами. На основе широких консультаций эксперты предпринимают всесторонний обзор жилищного хозяйства и землепользования и готовят рекомендации, предназначенные в помощь директивным органам при разработке стратегий и программ.

Настоящий обзор жилищного хозяйства и землепользования в Украине подготовлен по запросу Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства и является шестнадцатым по счету в данной серии. В программе страновых обзоров акцент, как и прежде, делается на подробном анализе и рекомендациях в области политики и одновременно на конкретных проблемах и достигнутых успехах в сфере жилищного хозяйства и землепользования, имеющих особое значение для рассматриваемой страны. В случае Украины эти вопросы связаны с предложением жилья и его экономической доступностью для населения, энергоэффективностью, территориально-пространственным планированием и землеустройством, а также правовыми, организационными и финансовыми нормами и механизмами. В настоящем страновом обзоре сформулирован ряд рекомендаций по вопросам политики. Их своевременная и эффективная реализация рассматривается как важнейшее условие решения серьезных задач, стоящих перед Украиной в области жилищного хозяйства и землепользования.

Я хотел бы поблагодарить международных и местных экспертов, которые внесли вклад в подготовку настоящего странового обзора, а также правительства государств, предоставивших финансовые средства для его проведения. Предлагаю всем, кто проявляет интерес к жилищному хозяйству и землепользованию в Украине, и в том числе директивным и законодательным органам, государственным должностным лицам, научным работникам, НПО и другим заинтересованным украинским сторонам, а также международным организациям, кредитным и донорским организациям, учреждениям, оказывающим техническое содействие, а также частным инвесторам в полной мере использовать информацию и рекомендации, содержащиеся в настоящем исследовании. Они могут послужить основой для будущей деятельности и помочь в формировании программ на национальном и местном уровнях.

Наконец, хотелось бы подчеркнуть актуальность страновых обзоров как уникального инструмента, позволяющего странам ЕЭК ООН обмениваться опытом в вопросах жилищного хозяйства и землепользования, сопоставлять тенденции и приобретать знания о различных практических подходах, разрабатывать политику и внедрять инструменты планирования, а также узнавать о том, что уже сделано. Наш опыт показал, что страновые обзоры служат полезным средством проведения практической политики, которое все заинтересованные стороны могут использовать для решения проблем, связанных с развитием жилищного хозяйства и землепользования, особенно в странах с формирующейся рыночной экономикой, к числу которых принадлежит Украина.



Свен Алкалай  
Исполнительный секретарь  
Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций



Настоящий страновой обзор жилищного хозяйства и землепользования в Украине был предпринят по запросу Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства и начался с подготовительной миссии секретариата ЕЭК ООН. В марте 2012 года группа международных экспертов совершила ознакомительную поездку в страну.

Расходы на осуществление проекта были покрыты за счет внебюджетных средств, предоставленных правительствами. Его успешная реализация стала возможной только благодаря этой щедрой помощи.

Предыдущие исследования в рамках данной серии проводились в Болгарии (ЕСЕ/НВР/101, опубликовано в 1996 году), Польше (ЕСЕ/НВР/107, 1998 год), Словакии (ЕСЕ/НВР/111, 1999 год), Литве (ЕСЕ/НВР/117, 2000 год), Румынии (ЕСЕ/НВР/124, 2001 год), Республике Молдова (ЕСЕ/НВР/125, 2002 год), Албании (ЕСЕ/НВР/130, 2002 год), Армении (ЕСЕ/НВР/132, 2004 год), Российской Федерации (ЕСЕ/НВР/131, 2004 год), Сербии и Черногории (ЕСЕ/НВР/139, 2006 год), Грузии (ЕСЕ/НВР/143, 2007 год), Беларуси (ЕСЕ/НВР/150, 2008 год), Кыргызстане (ЕСЕ/НВР/157, 2010 год), Азербайджане (ЕСЕ/НВР/160, 2010 год) и Таджикистане (ЕСЕ/НВР/163, 2011 год).

Для Украины и других стран с переходной экономикой полезными могут быть еще шесть публикаций ЕЭК ООН, касающиеся жилищного сектора: а) *Руководящие принципы жилищных кооперативов в странах с переходной экономикой* (ЕСЕ/НВР/123, 2003 год); б) *Система финансирования жилищного строительства для стран с переходной экономикой: принципы и примеры* (ЕСЕ/НВР/138, 2005 год); в) *Руководящие принципы в области социального жилья: принципы и примеры* (ЕСЕ/НВР/137, 2006 год); г) *Самовольно возведенные города: поиск устойчивых решений проблемы несанкционированных поселений в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций* (ЕСЕ/НВР/155); и е) *Зеленые дома: на пути к энергосберегающему жилищному строительству в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций* (ЕСЕ/НВР/159), а также *Климатически нейтральные города: как сделать города менее энерго- и углеродоемкими и более устойчивыми к климатическим вызовам* (ЕСЕ/НВР/168).

Настоящий страновой обзор и другие публикации по этой тематике размещены на нашем веб-сайте (<http://www.unecce.org/hlm/welcome>).

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Гульнара Ролл (ЕЭК ООН)	Руководитель
Сесилия Батак (ЕЭК ООН)	Руководитель проекта
Ярослав Булыч (ЕЭК ООН)	Введение; территориально-пространственное планирование и градостроительство (правовые, директивные и организационные основы)
Александр Пузанов (Институт экономики города, Российская Федерация)	Правовые, организационные и директивные рамки в жилищном секторе; состояние жилищного фонда
Анна Бадина (Оксфордский университет, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии)	Распределение жилплощади, жилищные потребности, спрос и предложение
Питер Кройцер (Государственное управление геоинформации и территориального развития земли Нижняя Саксония, Германия)	Система землеустройства и регистрации земель
Андрей Туманов (Институт экономики города, Российская Федерация)	Финансовые рамки жилищного и земельного секторов

Международные эксперты представили материалы по вышеуказанным областям своей специализации. Хотя каждому из них поручалось в первую очередь составление одной конкретной главы, часть их материалов была в интересах ясности изложения распределена по другим главам. В соответствующих случаях приводилась вся необходимая информация о действующем законодательстве. Соответственно, публикацию в ее окончательном виде следует рассматривать как результат коллективной работы.

## НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Олександр Непомнящий	Начальник департамента государственных программ и развития жилищного строительства Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства
Виталий Шаповаленко	Начальник департамента жилищной политики Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства
Михайло Томахин	Начальник департамента охраны природных ресурсов и экосетей Министерства экологии и природных ресурсов
Андрій Ваврыш	Заместитель заведующего отделом городского планирования и архитектуры администрации города Киева
Ирина Пономарева	Заведующая отделом по финансовым вопросам топливно-добывающих отраслей и муниципального хозяйства департамента финансов производственной сферы и имущественных отношений Министерства финансов Украины
Толстова Алла	Заведующая отделом ценовой и тарифной политики, рынка услуг и муниципального хозяйства департамента развития реального сектора экономики Министерства экономического развития и торговли Украины
Ирина Калачева	Начальник департамента статистики услуг Государственной службы статистики
Ганна Жолобецка	Заведующая отделом земель несельскохозяйственного назначения департамента организации землепользования Государственного агентства земельных ресурсов

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	iii
Введение .....	v
Авторский коллектив .....	vi
Врезки, иллюстрации, диаграммы и таблицы .....	viii
Список сокращений .....	ix
<b>РЕЗЮМЕ .....</b>	<b>1</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>ЧАСТЬ I ЖИЛИЩНЫЙ СЕКТОР .....</b>	<b>13</b>
<b>ГЛАВА I ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ В ЖИЛИЩНОМ СЕКТОРЕ...</b>	<b>13</b>
А. Правовые рамки в жилищном секторе .....	14
В. Директивные и организационные рамки .....	17
<b>ГЛАВА II СОСТОЯНИЕ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА.....</b>	<b>21</b>
А. Общий обзор жилищного фонда .....	21
В. Права собственности на жилье .....	21
С. Права владения жильем .....	22
Д. Качество жилья .....	23
Е. Доступ к коммунальным службам .....	24
Ф. Энергоэффективность .....	24
Г. Рынок эксплуатационно-технических услуг .....	25
Н. Формирование тарифов и доступность платы за жилье .....	26
<b>ГЛАВА III РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЖИЛПЛОЩАДИ, ЖИЛИЩНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ, СПРОС И ПРЕДЛОЖЕНИЕ .....</b>	<b>29</b>
А. Демографическая ситуация .....	29
В. Обеспеченность жильем .....	29
С. Предложение жилья .....	33
Д. Программы субсидируемого государственного жилищного строительства .....	35
<b>ЧАСТЬ II ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО.....</b>	<b>41</b>
<b>ГЛАВА IV ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО .....</b>	<b>41</b>
А. Правовые, директивные и организационные основы .....	41
В. Система предоставления разрешений на выполнение подготовительных и строительных работ .....	46
С. Градостроительная документация .....	47
Д. Тенденции в сфере территориально-пространственного развития и мероприятия по планированию .....	47
<b>ГЛАВА V СИСТЕМА ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И РЕГИСТРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ .....</b>	<b>57</b>
А. Нормативно-правовая база управления земельными ресурсами .....	57
В. Организационные рамки управления земельными ресурсами .....	59
С. Земельная реформа .....	61
Д. Пространственная система координат и топографическое картирование .....	63
Е. Кадастр .....	64
Ф. Рынок недвижимости .....	66
<b>ЧАСТЬ III ФИНАНСОВАЯ БАЗА ЖИЛИЩНОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА .....</b>	<b>69</b>
А. Возможности финансирования жилищного сектора .....	69
В. Экономическая доступность жилья .....	71
С. Роль центральных и местных органов исполнительной власти в финансировании жилищного сектора .....	72
<b>РЕКОМЕНДАЦИИ .....</b>	<b>79</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>95</b>
Приложение I. Демографические показатели за 1990, 1995 и 2000–2012 годы .....	95
Приложение II. Показатели рынка труда (среднегодовые значения) .....	96
Приложение III. Доля населения за относительной общенациональной чертой бедности (%) .....	97
<b>БИБЛИОГРАФИЯ .....</b>	<b>99</b>



## ВРЕЗКИ, ИЛЛЮСТРАЦИИ, ДИАГРАММЫ И ТАБЛИЦЫ

### ВРЕЗКА

1. Географическая координация стратегии регионального развития: Хмельницкая область ..... 48

### ИЛЛЮСТРАЦИИ

1. Река Днепр..... 11
2. Каркас дома..... 13
3. Жилой дом советских времен (слева) и новостройка (справа)..... 19
4. Энергоэффективность конструкций жилых зданий..... 25
5. Строительство жилого дома социального назначения ..... 27
6. Многоквартирные дома, построенные в рамках государственных программ жилищного строительства..... 38
7. Многоквартирные дома с детской площадкой и автостоянкой..... 56
8. Строительство многоквартирного дома ..... 68
9. Строительство жилого дома социального назначения ..... 94

### ДИАГРАММЫ

1. Карта Украины..... 5
2. Структура государственной власти в Украине ..... 9
3. Жилые дома в Украине, по годам постройки (на 1 января 2013 года) ..... 23
4. Доля государственного сектора в общем объеме жилищного строительства в Украине, 2000–2009 годы (%) ... 33
5. Объем строительства жилья в Украине в 1985–2011 годах..... 34
6. Количество объектов незавершенного строительства по состоянию на 1 января 2013 года (в разбивке по годам начала строительства)..... 35
7. Территориальное планирование в рамках национальной системы стратегического планирования ..... 49
8. От планирования землепользования к территориально-пространственному планированию: обеспечение пространственной интеграции различных стратегий и программ (региональный уровень)..... 50
9. Развитие Киева до 2025 года ..... 51
10. Стратегическое территориальное планирование и стратегия социальноэкономического развития Киева ..... 52
11. Колесо Игана: устойчивые общины ..... 55
12. Структура Государственного агентства земельных ресурсов ..... 60
13. Землепользование в Украине по состоянию на 1 января 2011 года..... 62
14. Общий годовой объем капиталовложений и объем инвестиций в жилищное строительство, в текущих ценах..... 70
15. Объем государственной помощи различным целевым группам..... 86

### ТАБЛИЦЫ

1. Распределение населения по городам, 2001 год..... 6
2. Численность населения в 1991 и 2001–2013 годах на 1 января..... 7
3. Средние размеры домохозяйств, 1999–2012 годы..... 8
4. ВВП в долларах США на душу населения, по паритету покупательной способности, в ценах 2005 года ..... 10
5. Статистика обеспеченности домохозяйств жильем на 1 января 2013 года..... 22
6. Общежития: структура собственности на 1 января 2013 года..... 22
7. Процент жилых единиц, оборудованных основными удобствами, на 1 января 2013 года ..... 24
8. Динамика состояния отдельных групп населения и показателей обеспеченности жильем, 2001–2011 годы..... 29
9. Доля украинских домохозяйств, проживавших в однокомнатном жилье в 2013 году..... 30
10. Предоставление жилья домохозяйствам-очередникам..... 31
11. Основные действующие нормативные акты..... 58
12. Сельскохозяйственные образования в Украине по состоянию на январь 2011 года..... 61
13. Средний уровень цен на вторичном рынке жилья в крупнейших городах Украины в 2012 году ..... 72
14. Активы и депозиты банковского сектора Украины..... 74

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

<b>ААРР</b>	Ассоциация агентств регионального развития Украины
<b>БТИ</b>	Бюро технической инвентаризации
<b>ВВП</b>	валовой внутренний продукт
<b>ВДС</b>	валовая добавленная стоимость
<b>ГГС</b>	Государственная геодезическая сеть
<b>ГЗК</b>	Государственный земельный кадастр
<b>ГИУ</b>	Государственное ипотечное учреждение
<b>Гкал</b>	гигакалория
<b>ГНСС</b>	глобальная спутниковая навигационная система
<b>Госземагентство</b>	Государственное агентство земельных ресурсов
<b>грн.</b>	украинская гривна
<b>ГССУ</b>	Государственная служба статистики Украины
<b>ГУЗРК</b>	Главное управление земельных ресурсов г. Киева
<b>ГЧП</b>	государственно-частное партнерство
<b>ДАК</b>	доход на акционерный капитал
<b>ДВК</b>	доход на вложенный капитал
<b>долл.</b>	доллар США
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ЕС-27</b>	27 государств – членов Европейского союза
<b>ЕЭК ООН</b>	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
<b>ИЦБ</b>	ипотечные ценные бумаги
<b>кв. м</b>	квадратный метр
<b>кВт/ч</b>	киловатт-час
<b>ККЗ</b>	коэффициент “кредит/залог”
<b>КМУ</b>	Кабинет министров Украины
<b>МАПП</b>	Министерство аграрной политики и продовольствия
<b>Минрегион</b>	Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины
<b>МФК</b>	Международная финансовая корпорация
<b>МЮ</b>	Министерство юстиции
<b>НИГД</b>	Национальная инфраструктура геопространственных данных
<b>НКРЭ</b>	Национальная комиссия регулирования электроэнергетики
<b>НКУ</b>	Налоговый кодекс Украины
<b>НПО</b>	неправительственная организация
<b>ОД</b>	объединение домовладельцев
<b>ОМК</b>	организация по микрокредитованию
<b>ПКБ</b>	Первое кредитное бюро
<b>ППС</b>	паритет покупательной способности
<b>РГУЗР</b>	Рабочая группа по управлению земельными ресурсами
<b>СССР</b>	Союз Советских Социалистических Республик
<b>УНИА</b>	Украинская национальная ипотечная ассоциация
<b>УНИАН</b>	Украинское независимое информационное агентство новостей
<b>УЧП</b>	условно-чистая продукция
<b>Хабитат II</b>	Вторая Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
<b>ЮСАИД</b>	Агентство США по международному развитию

Обменный курс (на март 2012 года): 1 долл. США = 8 украинских гривен.



В настоящем разделе дается обзор положения дел в сфере жилищного хозяйства и землепользования в Украине, включая общую характеристику, существующие проблемы и стратегические рекомендации.

## ***Введение: социально-экономическое развитие***

По величине природных богатств Украина занимает одно из первых мест в мире, располагая почти 20 000 месторождений 117 полезных ископаемых. Огромный потенциал развития заложен в ее аграрном секторе: на долю Украины приходится 30% общемировой площади черноземов (исключительно плодородный вид почв) при умеренном климате и равнинном рельефе местности, которые являются оптимальными для земледелия. Украина – один из крупнейших в мире экспортеров зерновых, угля и стали.

## ***Последствия экономического кризиса для строительной отрасли***

Вместе с тем Украина оказалась в числе стран, наиболее пострадавших от мирового экономического кризиса 2008–2009 годов, который привел к падению ВВП страны на 14,8%. Это обернулось тяжелыми последствиями для строительной отрасли, и прежде всего для жилищного строительства, объемы которого сократились на 15,8% в 2007–2008 годах и 48,2% в 2008–2009 годах. За ослаблением спроса последовали снижение цен на жилье, замораживание ряда строительных проектов и урезание объемов строительства жилых домов. Так, с сентября 2008 по март 2010 года цены на жилую недвижимость в Киеве упали на 40,6%. На фоне сокращения располагаемых доходов домохозяйств выросли ставки по ипотечным кредитам и себестоимость строительства.

## ***Демографические тенденции***

В отличие от большинства стран данного региона в Украине сравнительно мало городов средних размеров: почти 55% городского населения проживает в малых городах (до 50 000 жителей) или в мегаполисах с населением более миллиона человек. В целом горожане составляют 68,8% всего населения Украины. Самой заметной демографической тенденцией в современной Украине является сокращение численности населения. За 20 лет существования в качестве независимого государства страна потеряла около 6,1 млн. жителей.

*Процесс урбанизации практически прекратился:* в последние два десятилетия доля горожан в общей численности населения существенно не менялась. В 2006 году Кабинетом министров была принята Стратегия демографического развития Украины на 2006–2015 годы, в соответствии с которой к 2020 году прогнозируется увеличение численности населения в возрасте 65 лет и старше до 7,6 млн. человек по сравнению с 7,0 млн. в 2011 году, тогда как численность населения в возрастной группе от 0 до 64 лет должна сократиться до 35,9 млн. человек по сравнению с 38,5 млн. в 2011 году.

## ***Правовые, организационные и директивные рамки в жилищном секторе***

Существующие правовые и организационные рамки, а также проводимая политика в жилищной сфере должны обеспечивать решение проблем, связанных с плохим состоянием жилого фонда, высоким процентом зданий, требующих капитального ремонта, и дефицитом жилья в некоторых районах страны.

Несмотря на переход к рыночной экономике, в Украине до сих пор действует жилищный кодекс, унаследованный с советских времен; его положения устарели и, в частности, не учитывают имущество, находящееся в совместном владении (например, лифты и холлы многоквартирных домов) или такую форму собственности, как кондоминиумы. Принятие новых законов, регулирующих отдельные виды правоотношений в жилищном секторе, не сопровождалось внесением соответствующих поправок в жилищный кодекс. Это создает неразбериху и ведет к двойственным толкованиям жилищного законодательства.

В стране приняты законодательные нормы, регулирующие деятельность ассоциаций совладельцев жилья. Однако при совместном владении имуществом общего пользования в многоквартирном доме управленческие решения должны приниматься единогласно, что очень часто представляется проблематичным. Это обстоятельство, а также неопределенность правового статуса земельных участков под многоквартирными домами по-прежнему осложняют применение существующих нормативных положений об ассоциациях совладельцев жилья. Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального

хозяйства (Минрегион) признает реальность этих проблем и включило в план своей работы подготовку законопроекта “Об особенностях права собственности в многоквартирном доме”, согласно которому земельный участок должен быть признан коллективной собственностью жильцов дома, а права владения и пользования им соответствующим образом регламентированы.

*На сегодняшний день жилищная политика Украины определяется решениями законодательных и исполнительных органов власти, принимаемыми в расчете на ближайшую или среднесрочную перспективу.* Выработка долгосрочной государственной политики по вопросам жилья требует внесения поправок в унаследованный из прошлого жилищный кодекс.

На протяжении последних 20 лет структура органов исполнительной власти (учреждений- исполнителей), ответственных за проведение жилищной политики, претерпела несколько реорганизаций. Если ранее вопросами строительства, жилищного хозяйства и коммунальных услуг ведали разные министерства, то сейчас Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства заняло ведущее положение среди общенациональных органов исполнительной власти, ответственных за осуществление государственной политики в жилищном секторе. Оно также отвечает за реализацию государственных программ обеспечения жильем. В то же время ряд других исполнительных органов общенационального уровня имеют собственные жилищные программы, осуществляемые без должной координации с государственными программами, реализуемыми под эгидой этого министерства.

### ***Состояние жилищного фонда***

Частным владельцам принадлежат 93,7% жилой недвижимости в Украине, что является в первую очередь результатом приватизации государственного жилья; 3,4% домохозяйств проживают в арендуемых частных домах и квартирах. Столь низкий показатель не отражает реального положения дел на рынке аренды недвижимости в Украине, поскольку многие сделки о такой аренде не оформляются официально в целях их вывода из-под налогообложения. По ряду оценок в аренду фактически сдается почти 13% жилого фонда страны.

Средний возраст жилых домов сравнительно велик: лишь 7% жилого фонда составляют здания, построенные после 1991 года. Большинство многоквартирных домов, таким образом, прослужили от 30 до 50 лет и остро нуждаются в текущем и капитальном ремонте.

*Низкие цены на энергоносители в сочетании с плохим техническим состоянием жилых зданий приводят к перерасходу энергии.* Украина – одна из самых энергоемких стран мира: удельное энергопотребление здесь в 3,7 раза выше, чем в Германии, и втрое выше, чем в Польше. Значительная доля энергии, расходуемой на отопление, а также существенная часть потребляемого в стране газа (соответственно, 35% и 43%) приходится на жилищный сектор.

Правительство прилагает усилия для решения проблемы энергоэффективности жилищного хозяйства, используя для проведения необходимых реформ государственные программы и 125 экспериментальных проектов, направленных на модернизацию жилого фонда и коммунальной инфраструктуры. Результатом этих реформ может стать значительное сокращение потребления энергии. Однако повышению энергоэффективности жилищного сектора мешают организационная слабость ассоциаций совладельцев жилья и перебои в финансировании государственных программ.

### ***Распределение жилплощади, жилищные потребности, спрос и предложение жилья***

*Жилье в Украине распределено весьма неравномерно:* 9,1% домохозяйств более чем вдвое отстают от среднего по стране показателя размеров жилплощади на одного человека, т.е. располагают менее чем 7,5 кв. м на каждого члена семьи; самый высокий процент таких домохозяйств зафиксирован в Киеве, где меньше 7,5 кв. м жилой площади на человека имеют 16,5% домохозяйств. Согласно статистике 3,6% домохозяйств крайне недовольны своими жилищными условиями, а еще 15,9% считают их совершенно неудовлетворительными.

*Официальный учет жилищных потребностей в стране не ведется;* для их анализа используются списки очередников или результаты обследования жилищных условий и сведения о распределении жилья. По данным за 2010 год, в улучшении жилищных условий нуждались 1 139 000 украинских домохозяйств, причем 779 700 из них были поставлены на очередь более 10 лет назад. Очередники самостоятельно решают, дожидаться ли им получения бесплатного государственного жилья, средний срок ожидания которого, согласно текущим расчетам, будет превышать 100 лет, или принять участие в поддерживаемых государством программах приобретения жилья за собственный счет.

В 2013 году Минрегион планирует создать единый государственный реестр граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Он станет важным инструментом поддержки национальных инициатив в жилищной сфере, будет способствовать объединению подходов к оценке жилищных потребностей и обработке соответствующей информации и позволит установить четкие критерии отбора лиц, имеющих право на государственную поддержку.

*Еще одной проблемой для украинцев является дороговизна жилья.* Современный уровень цен на жилую недвижимость несоразмерен средним доходам домохозяйств. Так, индекс доступности рыночных цен на жилье, рассчитываемый путем деления средней стоимости жилой единицы на величину годового дохода среднестатистического домохозяйства, составляет в Киеве 13,6. При этом доступными обычно считаются цены, для которых этот индекс находится в диапазоне от 3 до 5. Положение усугубляют начавшийся в “нулевые” годы стремительный рост цен на жилье, а также нестабильность доходов населения и резкие колебания процентных ставок и сроков погашения ипотечных кредитов.

Задача определения долгосрочных целей и стратегий, обеспечивающих решение жилищной проблемы на длительную перспективу, приобретает исключительно важное значение. Меры жилищной политики, принимаемые в настоящее время, ограничиваются реагированием на сиюминутные потребности данного сектора. Инициативы по обеспечению населения экономически доступным жильем должны быть нацелены не только на минимизацию затрат, но и на учет не менее важных соображений охраны окружающей среды и развития социальной сферы.

### ***Территориально-пространственное планирование и градостроительство***

С последствиями социально-экономических процессов и городской жизнедеятельности правительство справляется с трудом: об этом, в частности, свидетельствуют рост межрегиональных диспропорций, несбалансированность развития городов и деградация окружающей среды. Реформы в сфере территориально-пространственного планирования до последнего времени не рассматривались государством в качестве приоритетной задачи. Сейчас положение должно несколько улучшиться благодаря усилиям правительства по разработке и финансированию стратегических социально-экономических программ, а также упрощению механизмов контроля за градостроительством; вместе с тем заслуживают рассмотрения возможные дальнейшие шаги в области планирования на региональном уровне. Например, в стране до сих пор отсутствуют четкие процедуры в отношении самовольно возводимых построек и не определен порядок проведения открытых слушаний при принудительной продаже объектов недвижимости.

Жилищное строительство, как известно, влечет за собой определенные социально-экономические последствия и воздействует на городскую среду. Быстрый рост городов приводит к резкому повышению спроса и цен на жилье, снижая этим его ценовую доступность. С другой стороны, города, переживающие упадок, теряют свою привлекательность и способность создавать новые рабочие места, провоцируя тем самым эмиграцию и изменения демографической структуры населения. Миграционные процессы способствуют дальнейшему обветшанию инфраструктуры жилищного хозяйства в неблагополучных районах, а также обостряют дефицит жилья и способствуют перенаселенности в районах, являющихся очагами роста. Так, бурная активизация жилищного строительства в середине 2000-х годов обернулась целым рядом проблем городского развития, включая бесконтрольное разрастание городов, несбалансированную застройку, нехватку инфраструктуры и перегруженность дорожной сети.

В интересах комплексного подхода к вопросам жилья правительству следует поощрять более эффективное взаимодействие организаций, отвечающих за планирование и строительство. Необходимо искать эффективные решения в области проектирования жилой застройки, опирающиеся на современные принципы и практику территориально-пространственного планирования. Это позволит восстановить связь между развитием жилищного хозяйства и решением социально-экономических и градостроительных задач и усовершенствовать руководство мерами по обеспечению населения жильем.

### ***Система землеустройства и регистрации земель***

Перед регистрационными органами стоят нелегкие задачи завершения работы по регистрации прав землеустройства, создания Государственного земельного кадастра (ГЗК) и формирования здорового рынка земельных участков, особенно в сельских районах, где еще действует мораторий на куплю-продажу сельскохозяйственных земель.



Серьезная работа по-прежнему предстоит в области практического применения законодательства. Хотя в вопросах землеустройства достигнут существенный прогресс, два закона, призванные заложить правовой фундамент системы управления земельными ресурсами, до сих пор не вступили в силу; один из них уже принят, но парламент все еще не утвердил законопроект о сельскохозяйственных землях, призванный усовершенствовать на основе общепризнанных принципов правовые механизмы дальнейшего развития землепользования и землевладения в аграрном секторе.

В стране пока продолжается работа по созданию единой базы кадастровых данных, использующей новую опорную геодезическую сеть. Такая база данных в сочетании с автоматизированной системой ее обслуживания жизненно необходима для надлежащего управления земельными ресурсами, а также для целей налогообложения, в связи с чем ее создание следует считать приоритетной задачей. Процесс, однако, продвигается крайне медленно, а созданию автоматической системы обслуживания мешает нехватка денежных средств. Несколько улучшить положение удалось благодаря совместному проекту с участием правительства страны и Всемирного банка. На сегодняшний день в Украине используется унифицированная система координат, обеспечивающая открытый доступ к информации о земельных ресурсах через соответствующий сетевой портал.

Действующие процедуры регистрации и приватизации весьма сложны и бюрократизированы, что в известной мере влияет на масштабы и стоимостной объем сделок на рынке недвижимости. Развитие этого рынка в Украине тормозят и такие факторы, как разделение прав собственности на жилье в кондоминиумах и на земельные участки под ними, нечеткость границ участков, на которых расположены многоквартирные дома, что затрудняет использование недвижимости в качестве залога при получении инвестиционных кредитов, а также невозможность рыночных сделок с землей в сельских районах из-за моратория на куплю-продажу сельскохозяйственных земель.

#### ***Финансовая база жилищного и земельного хозяйства***

После 2009 года в стране выросли процентные ставки по ипотеке и увеличилась себестоимость строительства, при одновременном сокращении доходов домохозяйств. В результате население оказывается не в состоянии расплатиться за приобретаемое жилье. Резко уменьшился объем инвестиций в строительную отрасль, и прежде всего в жилищное строительство. Правительством принят новый закон, призванный смягчить последствия мирового кризиса для строительной индустрии, однако он не является долговременным решением проблемы. Необходима разработка долгосрочных стратегий и директив в жилищной сфере, включая финансовые механизмы поддержки жилищного строительства.

Хотя в Украине существует огромный спрос на новое жилье по доступным ценам, его предложение остается недостаточным из-за отсутствия финансовых механизмов поддержки строительных предприятий. Жилищное строительство финансируется на сегодняшний день в основном за счет предоплаты, вносимой покупателями.

Ключевое значение для решения жилищных проблем в стране имеет выработка политики расширенного финансирования жилищного сектора, однако такую политику необходимо подкреплять эффективным курсом на развитие земельного рынка. Возросшая доступность финансовых услуг должна способствовать увеличению спроса на жилье, но если это не будет сопровождаться расширенным предложением участков под застройку, то цены на жилые дома могут начать превышать покупательную способность населения.

Жилищный сектор не рассматривается правительством в качестве одного из первоочередных направлений социально-экономического развития. Жилищные программы, кроме тех, которые предназначены для уязвимых групп населения, получают весьма ограниченные ассигнования из государственного бюджета.

Дальнейшее расширение ипотечного кредитования осложняется последствиями быстрого развития ипотечного рынка в докризисный период, вызванного притоком финансовых ресурсов из-за рубежа. Очень многие из не погашенных до сих пор ипотечных ссуд в иностранных валютах были выданы до резкого падения цен на недвижимость в 2008–2009 годах. Еще одной проблемой являются атмосфера непредсказуемости и отсутствие у людей веры в стабильность национальной экономики.

В условиях, когда процентные ставки по кредитам в украинской валюте остаются без изменений, следует ожидать дальнейшей девальвации гривны. При таком сценарии правительству придется заняться совершенствованием законодательства об ипотеке, с тем чтобы понизить уровень связанного с нею риска, что, в свою очередь, позволит добиться снижения процентных ставок. Правительство также должно будет ввести в действие простые и недорогостоящие как для заемщиков, так и для кредиторов процедуры отчуждения заложенной недвижимости, дополняемые положениями о социальной поддержке.

## Географическое положение

Территория Украины имеет площадь 603 548 кв. км. Она граничит с Беларусью на севере, с Российской Федерацией на востоке и северо-востоке, омывается Азовским морем с юго-востока и Черным морем с юга, на юго-западе имеет общие границы с Республикой Молдова и Румынией, на западе – с Венгрией, а на северо-западе – с Польшей и Словакией. По объему минеральных ресурсов Украина является одной из богатейших стран мира: здесь в изобилии имеются залежи угля, железной руды, марганца, никеля и урана; по запасам серы, марганцевых и железных руд страна занимает одно из ведущих мест в мире. Богата Украина и строительными материалами, включая гранит, мрамор, лабрадор, мел, известняк и песчаник.

ность имеют 8 172 месторождения 98 минералов, включенные в Государственный кадастр месторождений полезных ископаемых<sup>1</sup>.

Основную часть территории Украины занимают расположенные на возвышенности плодородные равнины, хорошо пригодные для земледелия. Гористая местность составляет не более 5% ее общей площади: это Карпатские горы на западе и Крымские горы на южной оконечности Крымского полуострова. В стране имеются три обширных низменности: Полесье на севере, Причерноморская низменность на юге и Приднепровская низменность, простирающаяся к северу от левого берега Днепра. В Полесье немало болотистых земель, значительная часть которых осушена и расчищена для сельскохозяйственного использования.

Диаграмма 1. Карта Украины



На территории страны насчитывается в общей сложности почти 20 000 месторождений 117 полезных ископаемых. Из них коммерческую цен-

<sup>1</sup> Государственная служба геологии и недр Украины, *Государственные минеральные ресурсы Украины*. См. по адресу: <http://dgs.gov.ua/> (дата посещения – 9 апреля 2013 года).



Среди почв Украины преобладают различные виды черноземов, отличающиеся исключительным плодородием. Здесь сосредоточено 30% всех черноземных площадей земного шара<sup>2</sup>. Умеренный климат Украины и годовой уровень осадков в основном благоприятны для выращивания широкого ассортимента сельскохозяйственных культур. В целом сочетание равнинного рельефа с плодородными почвами и мягким климатом создает условия, весьма способствующие земледелию, открывая уникальные возможности для развития аграрного сектора.

При выборе участков под жилую застройку учитываются такие факторы, как развитие торговых и производственных объектов, наличие транспортной инфраструктуры и климатические/ микроклиматические условия. Согласно Государственным строительным нормам ДБН 360-92 “Планировка и застройка городских и сельских поселений”, территория Украины разделена на четыре климатических района и 10 климатических подрайонов. Требования к планированию и развитию городских и сельских поселений различаются в зависимости от климатического района (подрайона), в пределах которого они расположены.

Днепр – третья по величине река Европы – протекает по центральной части Украины; к бассейну Днепра относится половина всех украинских рек.

Крупнейшими городами Украины являются:

- Киев (2 845 млн. жителей) – столица; главный экономический, культурный и образовательный центр страны;
- Харьков (1 451 млн. жителей) – место сосредоточения инженерно-технического потенциала, машиностроительных предприятий и учебных заведений;
- Одесса (1 015 млн. жителей) – крупнейший морской порт Украины;
- Днепропетровск (998 000 жителей) – центр металлургической и авиакосмической промышленности;
- Донецк (953 000 жителей) – центр горнодобывающей и металлургической отраслей;
- Запорожье (771 000 жителей) – центр металлургического производства;
- Львов (730 000 жителей) – исторический и культурно-образовательный центр Западной Украины.

Данные о распределении населения по городам, полученные в ходе последней переписи (2001 года), приведены в таблице 1. От большинства стран своего региона Украина отличается сравнительно небольшим количеством городов средних размеров: почти 55% горожан проживают в малых городах (до 50 000 жителей) или крупных агломе-

**Таблица 1. Распределение населения по городам, 2001 год**

Численность жителей	Количество населенных пунктов	Население (в тысячах человек)	Процент от общей численности городского населения
до 49,999	1 246	10 434.6	32.31
50,000 - 99,999	52	3 603.4	11.16
100,000 - 249,999	20	3 235.9	10.02
250,000 - 499,999	16	5 216.6	16.16
500,000 - 999,999	4	2 711.7	8.40
1 млн. и более	5	7 088.5	21.95
<b>Всего</b>	<b>1 343</b>	<b>32 290.7</b>	<b>100.00</b>

Источник: Данные всеукраинской переписи населения. См. по адресу: <http://www.ukrcensus.gov.ua/eng/>.

Днепровский бассейн во многом предопределяет географию развития страны: так, многие из ее крупных городов расположены на речных берегах. Реки служат основным источником питьевой воды; вода из них поступает также на промышленные предприятия и в оросительные системы. Кроме того, в стране хорошо развита гидроэнергетика.

<sup>2</sup> Ukraine Digest, “Ukraine’s Black Soil is Golden for the Economy”. См. по адресу: <http://ukraine-digest.com/agriculture/21-ukraines-black-soil-is-golden-for-the-economy> (дата посещения – 21 января 2013 года).

рациях с населением более миллиона человек. В общей сложности в городах сосредоточено 68,8% населения Украины. По этому показателю она опережает соседние государства Восточной Европы (Польша – 60,9%, Румыния – 52,8%, Словакия – 54,7%), но отстает от Бельгии (97,5%), Франции (85,8%) и Германии (73,9%). В среднем по Европе доля городского населения равняется 72,9%<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* (New York, 2012), CD-ROM.

Средняя плотность населения Украины в 2011 году составляла 75,6 человек на кв. км<sup>4</sup>. Это больше, чем в скандинавских и балтийских странах (30,9 в Эстонии, 17,7 в Финляндии, 48,3 в Литве), сопоставимо с Австрией (102,2), Грецией (86,4) и Испанией (92), но значительно ниже, чем в Бельгии (364,3), Германии (229) и Нидерландах (494,5) (по данным за 2011 год). Средняя плотность населения в 27 государствах – членах Европейского союза (ЕС-27) составляет 116,9 человек на кв. км (данные за 2011 год)<sup>5</sup>.

### Демографическая ситуация

Наиболее заметной демографической тенденцией в Украине является сокращение численности населения. За 20 лет существования в качестве независимого государства Украина потеряла около 6,1 млн. жителей. Согласно оценкам за 2012 год (по состоянию на 1 января 2013 года), в стране проживало 45,6 млн. человек, что на 12,1% меньше, чем в 1991 году (таблица 2). Процесс урбанизации в Украине практически прекратился: в последние два десятилетия доля населения, живущего в городах, оставалась неизменной на уровне 67–68% от его общей численности. При этом четко просматривается тенденция к оттоку населения из всех крупных городов, за исключением Киева. Так, за период с 1989 по 2012 год население Донецка сократилось с 1 113 000 до 953 000 жителей (-15%), Днепропетровска – с 1 189 000 до 998 000 жителей (-16%), Одессы – с 1 115 000 до 1 015 000 жителей (-9%), Запорожья – с

В то же время в ряде средних по размерам городов Западной Украины был зафиксирован прирост населения. Так, население Ивано-Франковска увеличилось с 214 000 жителей в 1989 году до 226 000 жителей в 2011 году (+5,6%), Луцка – с 198 000 до 215 000 жителей (+8,6%) и Тернополя – с 206 000 до 217 000 жителей (+5%).

Эти демографические изменения связывают с социально-экономическими потрясениями 1990-х годов. Глубокий спад в экономике привел к переезду части населения на постоянное место жительства за рубеж, а ухудшение социальных условий повлекло за собой снижение рождаемости и средней продолжительности жизни и повышение уровня смертности. Из-за экономических тягот и усилившегося оттока населения из страны коэффициент рождаемости понизился к 2001 году с 12,6 до 7,7. Однако после выхода экономики из рецессии рождаемость стала вновь увеличиваться и достигла в 2009 году показателя 11,1.

Уровень смертности повысился с 12,1 в 1990 году до 16,6 в 2005 году. Это было связано с прогрессирующим ухудшением состояния здоровья населения вследствие снижения уровня жизни и развала системы здравоохранения. Впоследствии, по мере общего улучшения социально-экономической ситуации в стране, показатель смертности сократился и в 2010 году составил 15,2 (приложение I). Средняя продолжительность жизни в Украине находится на уровне развивающихся стран с уровнем дохода немногим ниже среднего. При этом

**Таблица 2. Численность населения в 1991 и 2001–2013 годах**  
на 1 января

	1991	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Числ. населения (млн. чел.)	51.9	48.9	48.5	48.0	47.6	47.3	46.9	46.6	46.4	46.1	46.0	45.8	45.6	45.6
В городах (%)	67.5	67.4	67.2	67.3	67.5	67.7	67.9	68.1	68.3	68.5	68.6	68.7	68.8	68.9
В сельской (%)	32.5	32.6	32.8	32.7	32.5	32.3	32.1	31.9	31.7	31.5	31.4	31.3	31.2	31.1

Источник: ГССУ, *Статистический ежегодник за 2011 год* (стр. 3) и справочник “Украина в цифрах” за 2012 год (стр. 19). Данные за 2002 год основаны на результатах всеукраинской переписи населения, проведенной в 2001 году (по состоянию на 5 декабря 2001 года).

884 000 до 771 000 жителей (-13%) и Львова – с 791 000 до 730 000 жителей (-8%)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> ГССУ. *Украина в цифрах, 2011 год* (Киев, 2012), таблица 1.4, стр. 19.

<sup>5</sup> European Commission, Eurostat, Population density. См. по адресу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00003&plugin=1> (дата посещения – 11 сентября 2013 года).

<sup>6</sup> ГССУ. *Население Украины на 1 января 2013 года* (Киев, 2013), таблица 1.4, стр. 16.

гендерный разрыв по данному показателю является одним из самых больших в мире: украинские женщины живут дольше мужчин в среднем на 11 лет (приложение I).

За последнее десятилетие средний размер домохозяйств сократился с 2,77 человек в 1999 году до 2,58 человек в 2012 году (таблица 3). Налицо заметный рост числа домохозяйств, состоящих из одного лица (с 20,1% в 1999 году до 22,4% в 2012

Таблица 3. Средние размеры домохозяйств, 1999–2012 годы

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Средний размер домохозяйства (количество человек)	2.77	2.76	2.73	2.71	2.62	2.62	2.61	2.60	2.60	2.60	2.60	2.59	2.59	2.58
Доля домохозяйств различных размеров (%)														
из одного человека	20.1	20.9	21.0	20.9	22.4	22.4	22.2	24.6	24.0	23.7	23.2	23.5	23.6	22.4
из двух человек	28.2	27.6	28.1	29.2	29.6	30.2	29.3	27.2	27.1	27.0	28.6	28.3	28.0	29.9
из трех человек	21.4	22.0	22.1	22.6	23.5	23.3	24.5	23.4	25.0	25.7	25.2	25.4	25.6	25.0
из четырех и более человек	30.3	29.5	28.8	27.3	24.5	24.1	24.0	24.8	23.9	23.6	23.0	22.8	22.8	22.7

Источник: ГССУ, *Характеристики домохозяйств*. См. по адресу: <http://ukrstat.gov.ua/> (дата посещения – 4 сентября 2013 года).

году) и домохозяйств из трех человек (с 21,4% в 1999 году до 25% в 2012 году). При этом существенно снизился удельный вес домохозяйств, насчитывающих четыре человека и более (с 30,3% в 1999 году до 22,7% в 2012 году). Такое сокращение объясняется двумя причинами: меньшим числом семей с двумя и более детьми и стремлением молодых пар жить отдельно от родителей. Это, в свою очередь, способствует возрастанию спроса на жилье.

В 2006 году Кабинет министров одобрил Стратегию демографического развития Украины на 2006–2015 годы (постановление № 879 от 28 июня 2006 года). В ней прогнозируется рост численности населения в возрасте 65 лет и старше с 7 млн. человек в 2011 году до 7,6 млн. к 2020 году, при одновременном сокращении численности возрастной группы от 0 до 64 лет, которая в 2011 году составляла 38,5 млн. человек, до 35,9 миллиона. При этом число лиц в возрасте от 15 до 64 лет, являющихся основными плательщиками подоходного налога, предположительно уменьшится за период с 2011 по 2020 год на 9,5%. Такое сокращение трудовых ресурсов на фоне общего старения населения создаст значительное финансовое бремя для государственного бюджета. Стремясь к уменьшению государственных расходов, правительство повысило пенсионный возраст для женщин с 55 до 60 лет. Для мужчин пенсионный возраст остался прежним, за исключением государственных служащих, для которых он был увеличен до 62 лет.

### Занятость и уровень бедности

В приложении II приводятся официальные данные о состоянии трудового рынка Украины на последнее десятилетие. В период с 2000 по 2012 год общая тенденция к сокращению численности населения Украины затронула и экономически активное население. Так, число экономически активных лиц трудоспособного возраста сокра-

тилось с 21,15 млн. до 20,39 млн.; вместе с тем общая численность работающих по найму в той же группе выросла примерно на 200 000 человек. Сочетание этих двух факторов способствовало снижению численности безработных на 1 млн. человек (с 2,63 млн. в 2000 году до 1,66 млн. в 2012 году).

Данных об уровнях бедности и неравенства в украинском обществе имеется недостаточно. Страна представляет в Статистическую базу данных ЕЭК ООН лишь частичную информацию о ходе достижения ею Целей развития тысячелетия и, в частности, первой из них, предусматривающей искоренение крайней нищеты и голода. В частности, отсутствуют данные о таких ключевых показателях уровня бедности, как:

- уровень дохода беднейшего квинтиля населения, деленный на уровень дохода самого богатого квинтиля, т.е. отношение доли национального дохода, достигающейся беднейшему квинтилю (пятой части) населения страны, к той доле, которую получает самый богатый квинтиль населения;
- коэффициент Джини, указывающий, в какой степени распределение доходов между домохозяйствами страны отклоняется от идеально равномерного. Нулевой коэффициент Джини соответствует полному равенству, а коэффициент, равный единице, – абсолютному неравенству.

Имеющиеся данные приведены в приложении III. Доля населения, находящегося за относительной чертой бедности, в сельских районах почти вдвое выше, чем в городах. В целом процент населения, живущего ниже относительного общенационального уровня бедности, в 1999–2009 годах не менялся. В то же время в сельских районах он вырос с 29,2% в 1999 году до 38,2% в 2009 году. В городах наблюдалась противоположная тенденция: за период с 1999 по 2008 год этот показатель сокра-

тился с 27,1% до 21,5%. Отчасти это объясняется перемещением молодого трудоспособного населения из сельских районов в города в поисках более высоких заработков, в сочетании с возвращением в сельские районы значительного числа пенсионеров, живущих на скудную пенсию. В целом по стране внутренняя миграция приводит к ускоренному “старению” сельского населения по сравнению с городским.

### Политическая система

Независимость Украины была провозглашена 24 августа 1991 года. 28 июня 1996 года была принята новая Конституция, являющаяся основным законом страны. Согласно статье 5 Конституции Украина является республикой, где главой государства выступает Президент, а правительство возглавляет премьер-министр. Государственная власть разделена на законодательную, исполнительную и судебную.

Полномочиями исполнительной власти наделен Кабинет министров (именуемый также правительством Украины). Президент имеет право приостанавливать исполнение решений государственных органов и налагать вето на законы, принимаемые парламентом (Верховной радой), издавать указы и распоряжения, назначать и смещать должностных лиц правительства и исполнительных органов власти.

В состав Кабинета министров входят премьер-министр, первый вице-премьер-министр, три вице-премьер-министра и 18 министров. Члены Кабинета назначаются Президентом и утверждаются Верховной радой.

Верховная рада состоит из 450 депутатов. Она выступает с законодательными инициативами, рати-

фицирует международные соглашения, утверждает бюджет, назначает ряд должностных лиц и избирает судей. Система, по которой проводятся выборы в парламент, постоянно подвергалась изменениям; в результате с момента обретения страной независимости Верховная рада каждого созыва избиралась по новым законам. Важнейшим изменением при этом был постепенный, но последовательный переход от мажоритарной избирательной системы советских времен к полностью пропорциональной системе, которая была введена в 2006 году и в соответствии с которой места в парламенте распределяются на пропорциональной основе между партиями, получившими не менее 3% голосов на общенациональных выборах. Новым законом, принятым в 2012 году, установлена смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система. В соответствии с ней выборы 225 депутатов проводятся по единому многомандатному избирательному округу, в котором депутатские мандаты распределяются между кандидатами от политических партий, получивших более 5% голосов избирателей; остальные 225 кандидатов избираются по мажоритарной системе относительным большинством голосов в одномандатных округах (как это предусмотрено частью 3 статьи 98 Закона “О выборах народных депутатов”).

Судебную систему Украины образуют суды общей юрисдикции и Конституционный суд. К судам общей юрисдикции относятся местные суды, апелляционные суды, вышестоящие специализированные суды и Верховный суд Украины, являющийся высшим судебным органом общей юрисдикции. Специализированными судебными инстанциями высшего уровня являются соответствующие высшие специализированные суды (согласно закону “О судоустройстве и статусе судей”).

Диаграмма 2. Структура государственной власти в Украине



Source: Indiana University’s Parliamentary Development Project (IUPDP) website, [www.iupdp.org](http://www.iupdp.org).



**Таблица 4. ВВП в долларах США на душу населения, по паритету покупательной способности, в ценах 2005 года**

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Беларусь	6 460	4 207	5 825	8 541	12 362	...	...
Венгрия	13 133	11 805	13 794	16 975	16 972	17 301	17 053
Республика Молдова	3 974	1 893	1 657	2 362	2 793	2 985	...
Польша	8 180	9 072	11 814	13 786	17 194	17 968	18 299
Российская Федерация	12 670	7 845	8 595	11 856	14 182	14 731	...
Словакия	...	10 817	12 698	16 175	20 159	20 767	21 324
Украина	8 108	3 920	3 706	5 605	6 050	6 374	...

Источник: Статистическая база данных ЕЭК ООН. См. по адресу: <http://w3.unece.org/pdxweb/> (дата посещения – 14 августа 2013 года).

Конституционный суд Украины – единственный орган, обладающий конституционной юрисдикцией. В его состав входят 18 судей, шесть из которых назначаются Президентом Украины, шесть – парламентом и еще шесть – съездом судей Украины. Конституционный суд не правомочен выносить решения по вопросам, касающимся законности решений органов государственной власти, полномочий Автономной Республики Крым или органов местного самоуправления, а также по другим вопросам, отнесенным к компетенции судов общей юрисдикции. Конституционный суд Украины может объявлять правовые акты полностью или частично неконституционными, если, по его мнению, они:

- не соответствуют положениям Конституции Украины;
- рассматривались, были приняты или вступили в силу с нарушением процедуры, установленной в Конституции Украины;
- были введены в действие с превышением конституционных полномочий (см. закон “О Конституционном суде”).

В число административно-территориальных единиц Украины входят: 24 области, два города, имеющие особый статус (Киев и Севастополь), и Автономная Республика Крым.

Области в свою очередь состоят из административных единиц, называемых районами. В каждой области и каждом районе действуют местный выборный орган (Совет депутатов) и государственная администрация, руководителя которой назначает Президент. Советы местного уровня (областные, районные, городские, а также районные советы в городах и сельские советы) и мэры городов избираются один раз в четыре года и осуществляют управление местными бюджетами,

а также налогообложением, учебными заведениями, дорожной сетью, коммунальными службами и здравоохранением на подведомственной им территории. Назначенный Президентом глава администрации возглавляет государственную администрацию каждой области и каждого района. Городские власти Киева и Севастополя функционируют независимо и подчиняются непосредственно правительству страны. Автономная Республика Крым имеет собственную конституцию, законодательный орган и Кабинет министров, но не может проводить политику, противоречащую Конституции Украины.

### Экономическая предыстория

Украина, богатая плодородными почвами, располагающая традиционно высокоразвитой промышленностью, квалифицированными трудовыми ресурсами, хорошей системой образования и внутренним рынком, насчитывающим 46 млн. человек, имеет все предпосылки для экономического процветания. В то же время ей в наследство досталась экономика, пережившая индустриализацию советского типа с упором на развитие тяжелой промышленности, включая черную металлургию, химическое производство, судостроение, добычу угля, станкостроение и оборонную отрасль. С распадом Советского Союза народное хозяйство Украины и его производственная база понесли тяжелый урон из-за потери традиционных рынков сбыта. Неурядицы переходного периода обернулись гиперинфляцией, девальвацией национальной валюты, ростом бюджетного дефицита, снижением уровня жизни и даже обнищанием значительной части населения.

За период с 1990 по 1999 год валовой национальный продукт (ВВП) уменьшился на 40,8%. Одной из главных причин столь резкого падения стала

### Иллюстрация 1. Река Днепр



структурная несбалансированность экономики советской Украины. В советское время доля товаров народного потребления не превышала 29% совокупного объема производства, тогда как в развитых странах она составляет не менее 50%. Экономический кризис усугубился гиперинфляцией, обесценившей сбережения домохозяйств (вследствие «инфляционного налога») и приведшей к потере ликвидности предприятий. Еще одной причиной снижения ВВП стал разрыв хозяйственных связей с другими республиками бывшего СССР, вызвавший серьезные сбои в экономике всех постсоветских государств.

В 2000-е годы прирост ВВП составлял в среднем 5,9% в год; эта позитивная тенденция сохранялась до начала экономического кризиса 2008 года. Кризис ощутимо ударил по экономике страны, вызвав сокращение ВВП на 14,8%. Обменный курс украинской гривны, изначально привязанный Национальным банком к курсу доллара США в соотношении 5:1, снизился до 8 грн. за доллар и остался на этом уровне.

По размерам ВВП на душу населения Украина занимает предпоследнее место в своем субрегионе (таблица 4). В последнее десятилетие ее экономика стала переориентироваться на сектор услуг,

на долю которого в 2010 году приходилось 62,7% общего объема условно-чистой продукции (УЧП) по сравнению с 49,7% в 2001 году. Доля промышленности и энергетики в структуре УЧП составляла в 2010 году 26,3%, доля сельского хозяйства, лесного хозяйства, охоты и рыболовства – 7,8%, а доля строительной отрасли – 3,2%.

Строительная индустрия в кризисных условиях продемонстрировала свою уязвимость, снизив объем продукции на 15,8% в 2007–2008 годах, а затем на 48,2% в 2008–2009 годах<sup>7</sup>. Во многом этот спад был предопределен в докризисный период бурным ростом цен на украинскую недвижимость, которому способствовало расширение заимствований. За три предкризисных года цены на недвижимость в Украине выросли на 600%. Их рост подталкивал владельцев столь быстро дорожающего имущества к наращиванию потребления, что наряду с привлечением внешних кредитов увеличивало спрос на внутреннем рынке. Однако с началом кризиса эти факторы роста внезапно

<sup>7</sup> Global Property Guide, “Ukraine’s Unexpected Rise in House Prices, Amidst Economic Slowdown and Political Tension”, 17 May 2012. См. по адресу: <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/Ukraine/Price-History-Archive/Ukraines-unexpected-rise-in-house-prices-amidst-economic-slowdown-and-political-tension-1241>.

сошли на нет. Рынок недвижимости, переживший коллапс во второй половине 2008 года, продолжил падение и в первые месяцы 2009 года. С сентября 2008 года по март 2010 года долларовые цены на жилье в Киеве упали на 40,6% (в украинских гривнах их снижение составило 3,2%). Около половины строительных проектов в жилищном секторе Украины были заморожены<sup>8</sup>.

### Приватизация

Историю преобразований в сфере прав собственности на жилье в Украине можно разделить на четыре этапа:

- доприватизационный этап (1988–1992 годы);
- этап приватизации в режиме “ручного управления” (1992–1994 годы);
- этап массовой приватизации (1995–1998 годы);
- этап индивидуальной приватизации за наличный расчет (с начала 1999 года).

В ходе второго и третьего этапов в Украине была приватизирована 61 591 жилая единица. При этом преобладали нерыночные способы продажи недвижимости (коллективный выкуп или аренда с правом выкупа).

---

<sup>8</sup> УНИАН, “Як знизилася вартість житла в Києві за період кризи” (“Падение цен на киевскую недвижимость в кризисный период”), 15 апреля 2010 года. См. по адресу: <http://www.unian.ua/news/372534-yak-znizilasya-vartist-jitla-v-kievi-za-period-krizi.html>.

# ЧАСТЬ I – ЖИЛИЩНЫЙ СЕКТОР

## ГЛАВА I

### ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ В ЖИЛИЩНОМ СЕКТОРЕ

Существующие институциональные рамки определяются рядом неотложных проблем и вызовов, с которыми сталкивается жилищный сектор, а именно:

- диспропорциями в предложении жилья и наличием групп населения, не имеющих возможности обеспечить свои жилищные нужды и проживающих в неудовлетворительных условиях;
- высоким процентом обветшалых и находящихся в аварийном состоянии жилых домов (порядка 10% всего жилого фонда), которые срочно нуждаются в капитальном ремонте<sup>9</sup>;
- наличием у государства обширных обязательств, в том числе унаследованных со времен центрально-плановой экономики, которые превышают его возможности как на текущий момент, так и на обозримую перспективу. Отказ от этих обязательств, однако, едва ли возможен с политической точки зрения.

Иллюстрация 2. Каркас дома



<sup>9</sup> Подробнее о жилищных условиях см. в главе III.



## А. ПРАВОВЫЕ РАМКИ В ЖИЛИЩНОМ СЕКТОРЕ

Жилищный сектор Украины сталкивается с весьма серьезными проблемами. С начала 1990-х годов страна переживает социальные, экономические и правовые трансформации, связанные с переходом к рыночной экономике. Действующее жилищное законодательство во многом отражает переходное состояние экономики общества в целом.

Ниже следует перечень основных законодательных актов Украины, регулирующих деятельность в области жилищного хозяйства.

### 1. Конституция Украины

В Конституции Украины (статья 47) провозглашается право на жилище и определяется основная направленность жилищной политики государства: создать условия, при которых каждый гражданин будет иметь возможность построить жилище, приобрести его в собственность или взять в аренду. Кроме того, Конституция обязывает государство и органы местного самоуправления предоставлять жилье гражданам, нуждающимся в социальной защите, бесплатно или за доступную плату.

### 2. Гражданский кодекс Украины от 31 января 2003 года, № 435-IV

В главе 28 Гражданского кодекса Украины установлены основные принципы, регулирующие право собственности на недвижимость. В ней разъясняются права совладельцев как права общей совместной собственности (без определения долей) на коммунальное имущество в многоквартирных домах (статья 382). К такому имуществу относятся помещения общего пользования и оборудование, обслуживающее более одной квартиры; при этом земельный участок, на котором построен дом, не считается находящимся в общей совместной собственности.

Глава 59 Гражданского кодекса Украины содержит основные положения, регулирующие аренду жилых помещений. Одной из особенностей здесь является преимущественное право арендатора на выкуп занимаемого им жилья, если оно выставляется арендодателем на продажу. Арендатор также наделен преимущественными правами в части продления договора аренды, включая право в судебном порядке требовать перевода на него прав аренды в случае, если арендодатель, отказавшись от заключения договора с ним на новый срок, в течение одного года заключил договор аренды с другим лицом. С другой стороны, арендодатель имеет право расторгнуть договор аренды с уведомлением за два месяца в случае, если жилье требуется для проживания самого арендодателя

или членов его семьи. Наличие таких положений не создает ни для арендодателя, ни для арендатора стимулов к официальному оформлению сделки об аренде. Кроме того, многие арендодатели стремятся избежать уплаты налога с доходов от аренды, а контроль за соблюдением законодательства в этой сфере является довольно слабым. В результате большинство сделок об аренде частного жилья совершаются в неформальном секторе. Это приводит к уязвимости как одной, так и другой стороны в ситуациях, которые могут угрожать их интересам – например, в случае необоснованного повышения арендодателем платы за жилье или произвольного расторжения им сделки (без достаточно заблаговременного уведомления арендатора) либо в случае, если арендатор отказывается вносить арендную плату или возмещать стоимость поврежденного имущества.

### 3. Жилищный кодекс Украинской Советской Социалистической Республики от 30 июня 1983 года, № 5464-X

Несмотря на значительное число поправок, внесенных в жилищный кодекс Украинской Советской Социалистической Республики за последние 20 лет, его структура и основные положения, предназначенные для регулирования правоотношений в условиях централизованной экономики (где доминирующая роль в жилищной сфере принадлежала государству), сохранились по сей день.

Внеся некоторые поправки в Жилищный кодекс, законодатели в то же время приняли и ряд новых законов (см. ниже), регулирующих конкретные виды правовых отношений в жилищном секторе, в расчете на то, что по сравнению с положениями Жилищного кодекса эти законы будут иметь преимущественную силу. При этом, однако, в сам Жилищный кодекс соответствующие изменения внесены не были.

В результате текст Жилищного кодекса на сегодняшний день содержит целый ряд явно устаревших положений, таких как:

- положения, не учитывающие существование коммунального имущества (имущества, принадлежащего муниципалитетам)<sup>10</sup> как самостоятельной формы собственности и рассматривающие его как разновидность государственного имущества (статья 4);
- многочисленные ссылки на жилищное законодательство Советского Союза и полномочия законодательных и административных органов

<sup>10</sup> Муниципальное жилье определяется в Кодексе как государственное жилье, находящееся под управлением местных органов власти; именно в таком смысле это понятие по-прежнему используется и в ряде статистических форм.

СССР по регулированию правоотношений в жилищной сфере (статья 14);

- положения, в которых фигурирует понятие жилых домов, принадлежащих местным советам (статья 24), и не учитывается тот факт, что, в результате приватизации жилья в многоквартирных домах, с точки зрения прав собственности большинство таких домов сегодня по существу представляют собой кондоминиумы, неприватизированные жилые единицы в которых остаются в собственности государства или муниципалитета.

Вышеуказанные проблемы непосредственно не приводят к отрицательным последствиям постольку, поскольку Жилищный кодекс рассматривается большинством руководителей и юристов как документ, не имеющий практического применения; однако само их наличие создает атмосферу неясности и неопределенности в вопросах жилищного законодательства. Сохранение за этим документом официального статуса и ссылки на него в ходе жилищных споров не способствуют прозрачности правовых отношений в жилищном секторе. Соответственно, общественность не имеет четкого понятия о том, какие социальные обязательства в жилищной сфере по-прежнему признает за собой государство.

#### 4. Закон “О жилищном фонде социального назначения” от 12 января 2006 года, № 3334-IV

В данном законе закреплены следующие положения о социальном жилье, имеющие большое значение в условиях рыночной экономики:

- признание права на социальное жилье за определенной категорией населения (т.е. за семьями, у которых средний доход на одного члена семьи за вычетом прожиточного минимума меньше средней рыночной стоимости аренды жилья в данном населенном пункте). При этом также учитывается стоимость имущества, находящегося в собственности членов домохозяйства (статья 10);
- положения, включаемые в договоры аренды социального жилья, и условия прекращения действия таких договоров при улучшении финансового положения домохозяйства;
- постановка на отдельный учет домохозяйств с низким доходом, нуждающихся в улучшении жилищных условий (в дополнение к списку очередников, предусмотренному Жилищным кодексом);
- запрет на приватизацию и субаренду социального жилья.

- Область правовых отношений, регулируемая этим законом, весьма близка к той, которой посвящены главы 1 и 2 Жилищного кодекса.

Данный закон в большей степени отвечает современным потребностям страны. Однако сфера его действия частично совпадает со сферой действия существующего Жилищного кодекса. На практике ни этот закон, ни часть Жилищного кодекса, регулирующая предоставление жилплощади гражданам, имеющим право на социальное жилье, не выполняют своих функций. Число домохозяйств, включаемых в списки очередников согласно закону “О жилищном фонде социального назначения”, не соответствует реальному числу нуждающихся в жилплощади. Причиной этого является отсутствие в местных бюджетах достаточных средств для строительства социального жилья<sup>11</sup>.

#### 5. Закон “О жилищно-коммунальных услугах” от 24 июня 2004 года, № 1875-IV

Этот закон регламентирует положения и условия договоров о предоставлении жилищно-коммунальных услуг, определяет основы регулирования тарифов на эти услуги и некоторые виды классификации жилищно-коммунальных услуг. Так, в статье 14 данного закона жилищно-коммунальные услуги подразделяются на следующие категории в зависимости от порядка утверждения соответствующих расценок и тарифов:

- услуги, тарифы на которые утверждают специально уполномоченные центральные органы исполнительной власти или органы регулирования<sup>12</sup>;
- услуги, тарифы на которые утверждают органы местного самоуправления в рамках постановлений Кабинета министров Украины;
- услуги, цены или тарифы на которые определяются по договоренности между сторонами.

В большинстве нормативных актов не учитываются особенности положения (т.е. наличие или отсутствие монополии) поставщиков услуг в жилищно-коммунальном секторе.

#### 6. Закон “Об объединениях совладельцев многоквартирного дома” от 29 ноября 2001 года, № 2866-III

Данный закон регулирует деятельность таких юридических лиц, как объединения собственни-

<sup>11</sup> К концу 2010 года во всей Украине в списки очередников на получение социального жилья были включены лишь 615 домохозяйств (по данным ГССУ).

<sup>12</sup> Национальная комиссия по государственному регулированию тарифов на коммунальные услуги и Национальная комиссия по регулированию тарифов в энергетическом секторе.

ков жилья в многоквартирных домах (ассоциации совладельцев кондоминиумов). С точки зрения жилищной политики наиболее важными в нем являются следующие положения:

- право объединения осуществлять коммерческую деятельность для обеспечения своих собственных нужд, непосредственно или путем заключения соответствующих договоренностей с физическими или юридическими лицами (статья 26);
- добровольность создания объединений, добровольное членство в них (статья 14) и возможность выхода из объединения в любое время;
- нормативные положения, регулирующие содержание устава объединения;
- обязанность прежнего собственника жилого дома (т.е. государства, органа местного самоуправления или администрации предприятия) участвовать в проведении первого капитального ремонта здания после учреждения кондоминиума.

Владельцы квартир и управляющий здания (либо управляющая компания) обязаны заключить договор по форме, утвержденной органом исполнительной власти, на который возложено регулирование правовых отношений в области городского планирования и жилищного строительства (в настоящее время эти функции выполняет Минрегион). Закон о жилищно-коммунальных услугах также предписывает использование стандартной формы при заключении с подрядчиками договоров об оказании жилищно-коммунальных услуг. Таким образом, принцип свободного заключения договоров не соблюдается, и договаривающиеся стороны не имеют возможности формулировать условия своих договоров с учетом потребностей и возможностей как совладельцев кондоминиума, так и управляющих компаний либо индивидуальных управляющих.

Совместный характер прав собственности на имущество общего пользования в многоквартирном доме, предполагающий единогласное принятие управленческих решений, и неопределенный правовой статус земельного участка под многоквартирным домом (который прямо не упоминается в качестве имущества, находящегося в общей совместной собственности жильцов дома) по-прежнему вызывают вопросы относительно действующих правил функционирования ассоциаций совладельцев кондоминиумов. Минрегион намеревается разработать законопроект “Об особенностях права собственности в многоквартирном доме”, который придаст участку земли под многоквартирным домом статус совместного имущества и будет регламентировать право собственности на этот участок и порядок пользования им.

Существуют примеры успешной деятельности объединений домовладельцев (ОД), однако поскольку сами ОД не являются поставщиками коммунальных услуг, для их оказания могут привлекаться различные поставщики (если рынок этих услуг не монополизирован). Для финансирования капитальных ремонтных работ объединение может использовать заемные средства из разных источников по выбору домовладельцев.

#### 7. Закон “О приватизации государственного жилищного фонда” от 19 июня 1992 года, № 2482-ХП

Этот закон предусматривает два способа приватизации: безвозмездную передачу в собственность или выкуп “излишков общей площади жилых помещений” со скидкой. В действующем законе не был указан срок окончания периода безвозмездной приватизации, что лишало как центральные, так и местные органы власти стимулов к сооружению социального жилья. Попыткой решить эту проблему было принятие закона “О жилищном фонде социального назначения”. На сегодняшний день основная часть жилищного фонда, подлежавшего приватизации, уже находится в частном владении.

Действующее жилищное законодательство Украины носит внутренне противоречивый и разрозненный характер:

- в законах присутствуют положения, характерные для центрально-плановой экономики советских времен, положения, рассчитанные на экономику переходного периода, а также положения, ориентированные на будущую систему правоотношений в рамках зрелой рыночной экономики. Все эти разнородные положения применяются одновременно;
- в Жилищный кодекс как основной документ, кодифицирующий положения жилищного права, не вносилось существенных поправок, призванных отразить вышеупомянутые перемены. В целях регулирования отношений в жилищном секторе, возникающих в условиях рыночной экономики, были приняты дополнительные законы “Об объединениях совладельцев многоквартирного дома” и “О жилищно-коммунальных услугах”;
- между положениями жилищного законодательства в ряде случаев имеются существенные противоречия: одним из самых серьезных является противоречие между понятием общей совместной собственности на имущество в многоквартирном доме и понятием управляющей компании.



В соответствии с Гражданским кодексом Украины, собственникам квартир в многоквартирном доме принадлежат:

- помещения общего пользования (на праве общей совместной собственности);
- опорные конструкции дома и оборудование, которое обслуживает более одной квартиры;
- сооружения, предназначенные для обеспечения коммунальных нужд всех собственников квартир, а также собственников нежилых помещений, расположенных в данном жилом доме.

В то же время, согласно украинскому законодательству о жилищно-коммунальных услугах<sup>13</sup>, балансодержатель (которым может быть объединение совладельцев кондоминиума или любое юридическое лицо) является владельцем жилого дома и содержит его на своем балансе по договору с собственниками квартир.

## В. ДИРЕКТИВНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РАМКИ

Анализ основ украинского жилищного законодательства показывает, что в нем отсутствуют четкие критерии для выработки долгосрочной государственной политики в жилищной сфере; ряд положений этого законодательства соответствуют жилищной политике патерналистского типа, уходящей корнями в советскую эпоху (большинство из них основаны на жилищном кодексе Украинской Советской Социалистической Республики); вместе с тем имеются также положения, отвечающие потребностям рыночной экономики (закон “О жилищном фонде социального назначения”).

В этих условиях жилищная политика Украины, вместо того чтобы носить долговременный характер, складывается из решений, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти в расчете на ближайшую или среднесрочную перспективу, с упором на смягчение последствий мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 годов.

- К числу основных документов, которыми на современном этапе определяются ключевые действия государства в жилищном секторе, относятся:

<sup>13</sup> Согласно закону Украины “О жилищно-коммунальных услугах”, балансодержателем является собственник или юридическое лицо, которое по договору с собственником дома, сооружения, жилого комплекса или комплекса домов содержит на балансе соответствующее имущество для целей, предусмотренных законом, включая проведение капитального ремонта. Это означает, что находящееся на балансе имущество принадлежит одному владельцу.

- указ Президента “О мероприятиях по строительству доступного жилья в Украине и улучшению обеспечения граждан жильем” № 1077/2007 от 8 ноября 2007 года;
- закон “О предотвращении влияния мирового финансового кризиса на развитие строительной отрасли и жилищного строительства” № 800-VI от 25 декабря 2008 года (подробнее см. в главе IV);
- закон “О комплексной реконструкции кварталов (микрорайонов) устаревшего жилого фонда”;
- Общегосударственная программа реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010–2014 годы;
- государственные жилищные программы, в том числе:
  - Государственная программа обеспечения молодежи жильем на 2010–2012 годы;
  - Государственная целевая социально-экономическая программа строительства (приобретения) доступного жилья на 2010–2017 годы;
  - предоставление государством льготных долгосрочных кредитов в целях поддержки индивидуального жилищного строительства на селе (программа “Собственный дом” в рамках Государственной программы развития сельских районов Украины на период до 2015 года).

За исключением Государственной программы обеспечения молодежи жильем, осуществляемой в настоящее время через специально учрежденный фонд, большинство программ реализуются непосредственно Минрегионом<sup>14</sup>.

Кроме того, государство несет обязательства по обеспечению отдельных групп населения жильем, предоставляемым либо полностью за государственный счет, либо при государственной поддержке. Эти обязательства регулируются специальными законодательными актами<sup>15</sup>. Важнейшим

<sup>14</sup> Фонд поддержки индивидуального жилищного строительства на селе выступает в роли агентства по осуществлению программы “Собственный дом”. Фонд подчиняется Минрегиону.

<sup>15</sup> К числу таких категорий относятся, в частности, судьи, инвалиды Великой отечественной войны первой группы, ученые Национальной академии наук и Академии сельскохозяйственных наук, работники здравоохранения, образования и культуры, сотрудники бюджетных организаций, имеющие 20-летний стаж работы, и государственные служащие. Лицам этих категорий принадлежит почти четвертая часть жилья, приобретенного при поддержке государства.

из документов на данную тему является Государственная программа строительства (приобретения) доступного жилья на 2010–2017 годы. В соответствии с ней за счет государства планируется покрывать 30% цены квартир, приобретаемых очередниками, тогда как остальные 70% должен оплатить покупатель. В 2012 году на строительство или приобретение доступного жилья было выделено около 200 млн. грн. (порядка 25 млн. долл. США) из государственного бюджета, что более чем вдвое превышает соответствующие государственные ассигнования в 2011 году<sup>16</sup>.

В свете вышеупомянутых документов основными приоритетами жилищной политики в настоящее время являются:

- обеспечение жильем государственных служащих, ветеранов войн и других особых категорий граждан;
- содействие обеспечению жильем молодых семей;
- поддержка индивидуального (самостоятельного) жилищного строительства, особенно в сельских районах;
- создание стимулов к строительству доступного жилья для лиц с низкими доходами;
- ограничение спекуляций на рынке недвижимости (путем введения дополнительного налога на перепродажу объектов, приобретенных менее трех лет назад);
- поддержка домохозяйств, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и домохозяйств, способных частично оплатить покупку жилья;
- использование государственных закупок (приобретение за государственный счет жилья для определенных категорий населения во исполнение существующих обязательств) в целях стимулирования жилищного строительства и завершения начатых строительных проектов;
- поощрение государственно-частного партнерства в сфере жилищного строительства, в том числе в целях капитального ремонта существующих зданий.

О результатах проведения в жизнь государственной жилищной политики свидетельствуют следующие данные:

- в 2011 году в рамках государственных жилищных программ и мероприятий новое жилье по-

лучили около 5 000 домохозяйств; таким образом, половина очередников, улучшивших свои жилищные условия, смогли сделать это благодаря государственным жилищным программам;

- в 2011 году в результате осуществления государственных программ было построено 250 000 кв. м жилья, или около 2,6% всей сданной в эксплуатацию жилплощади. При поддержке этих программ соорудились 4% жилых домов и 1,8% индивидуальных (возводимых самостоятельно) жилых построек. Государственная программа строительства (приобретения) доступного жилья и Государственная программа обеспечения молодежи жильем при этом выполняли стимулирующую функцию: так, благодаря наличию спроса со стороны государства было дополнительно введено в строй в 5–10 раз больше жилплощади, чем ее было приобретено непосредственной по линии этих программ;
- государственное финансирование строительства и приобретения жилья отличается нестабильностью: его уровень существенно колеблется от года к году (202,5 млн. грн. (25,3 млн. долл. США) в 2009 году, 723,8 млн. грн. (90,5 млн. долл. США) в 2010 году и 496,3 млн. грн. (62 млн. долл. США) в 2011 году)<sup>17</sup>.

Дополнительная информация о жилищных программах, пользующихся государственной поддержкой, содержится в главе III.

Среди центральных органов исполнительной власти, ответственных за проведение государственной политики в жилищном секторе, ведущее положение занимает Минрегион<sup>18</sup>. Заслуживает упоминания тот факт, что за последние 20 лет структура органов исполнительной власти (учреждений-исполнителей), занимающихся вопросами жилищной политики, подверглась нескольким реорганизациям. Некоторое время вопросы строительства, жилищного и коммунального хозяйства относились к компетенции различных министерств. Порядок, существующий на сегодняшний день, создает благоприятные условия для последовательного, комплексного и скоординированного проведения жилищной политики как неотъемлемой составляющей регионального развития. В частности, Минрегион систематически проводит работу по пересмотру и совершенствованию всех норм и положений, касающихся жилья, а также под-

<sup>16</sup> По словам заместителя председателя Комитета Верховной рады по вопросам строительства, градостроения, жилищно-коммунального хозяйства и региональной политики Юрия Сербина, для решения этой проблемы из государственного бюджета будет выделено не менее 6,5 млрд. грн. (около 812,5 млн. долл. США).

<sup>17</sup> Информация о бюджетном финансировании жилищного сектора в 2002–2011 годах получена от министерства финансов.

<sup>18</sup> В соответствии с указом Президента № 633/2001 от 31 мая 2011 года (статья 1) об утверждении “Положения о Министерстве регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины”.

держивает разработку законодательных актов по вопросам градостроительства на региональном и местном уровнях. Минрегион также отвечает за реализацию государственных программ в жилищном секторе. Однако у ряда

других центральных исполнительных органов имеются собственные жилищные программы, осуществляемые без должной координации с государственными программами под эгидой Минрегиона<sup>19</sup>.

**Иллюстрация 3. Жилой дом советских времен (слева) и новостройка (справа)**



<sup>19</sup> Так, в 2011 году более 95 млн. кв. м жилья было построено в рамках жилищных программ Министерства обороны.



## СОСТОЯНИЕ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

## А. ОБЩИЙ ОБЗОР ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

По состоянию на 1 января 2013 года жилищный фонд Украины насчитывал 10,2 млн. зданий общей площадью 1 094,2 млн. кв. м<sup>20</sup>, из них 64% – в городах. В последние пять лет совокупная площадь жилья в стране увеличивалась в среднем на 7,3 млн. кв. м в год<sup>21</sup>. Средняя площадь жилой единицы в городских и сельских домах составляет соответственно 52,2 кв. м и 60 кв. м.

Общее число квартир равнялось 19,4 млн. единиц. Около 3% совокупной жилплощади (31,2 млн. кв. м) не заселены; большинство таких жилищ (30,5 млн. кв. м), расположены в сельских районах, где официально незанятыми числятся 8% всей жилплощади. Для сельского жилищного фонда Сумской области этот показатель достигает 18%, а в наименее урбанизированных областях центрального региона (Черкасской, Черниговской, Полтавской, Хмельницкой, Винницкой и Житомирской) он находится в диапазоне от 12% до 14%.

Приблизительно равное число украинских домохозяйств проживает в многоквартирных домах и в индивидуальных жилых строениях (таблица 5). Индивидуальное жилье преобладает в сельской местности, где в отдельных домах живут 92,1% домохозяйств. Для городского населения этот показатель составляет 25%, причем из числа городских домохозяйств, занимающих отдельные дома, 45,5% составляют жители малых городов и поселков городского типа.

Основную часть жилищного фонда составляют двух- и трехкомнатные жилые единицы, в которых проживают свыше 70% всех домохозяйств (таблица 5). В заселенном на сегодняшний день жилым фонде насчитывается в общей сложности 45,5 млн. комнат; таким образом, дополнительное число комнат, необходимое для достижения нормы “одна комната на человека”, составляет 100 000 единиц (0,2% от количества, имеющегося в заселенных на сегодняшний день жилых домах).

<sup>20</sup> Включая летние пристройки к жилым домам (обычно неотапливаемые). Общая площадь таких пристроек составляет 19,7 млн. кв. м, или 1,8% жилищного фонда. Основная часть жилищного фонда (98,2% совокупной площади) сосредоточена в 10,2 млн. жилых домов; остальное приходится на жилые помещения в административных зданиях и общежитиях.

<sup>21</sup> ГССУ. *Жилищный фонд Украины в 2012 году* (Киев, 2013), стр. 4.

## В. ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЖИЛЬЕ

Жилищный фонд Украины на 93,7% находится в частной собственности, на 4,9% – в муниципальной и на 1,4% – в собственности государства.

На 1 января 2013 года в Украине имелось 9 561 общежитие общей площадью 19,8 млн. кв. м; из них 79% принадлежали государству (таблица 6). Помимо государственных общежитий, имеются 854 здания общей площадью свыше 3 млн. кв. м, оказавшиеся в частном владении из-за особенностей процесса приватизации украинских предприятий. Правовой статус жильцов этих общежитий не определен, а их права на занимаемое жилье находятся под угрозой. Известны случаи, когда соответствующие предприятия сдавали в аренду или продавали такие общежития, либо предлагали жильцам выкупить их по рыночным ценам, чего большинство проживающих не могут себе позволить<sup>22</sup>. Принято решение о передаче общежитий в муниципальную собственность, однако до тех пор, пока жилое здание фигурирует в качестве актива на балансе его владельца, переговоры с новыми собственниками продвигаются с трудом.

По данным, поступившим от Совета министров Крыма, областных администраций, властей Киева и Севастополя, разрешения на приватизацию комнат получили 1 491 из 2 029 общежитий, а завершили такую приватизацию 103 из них.

В целях решения жилищных проблем лиц, проживающих в общежитиях, парламент Украины принял закон “Об обеспечении реализации жилищных прав жителей общежитий”, в соответствии с которым была введена в действие Общегосударственная целевая программа передачи общежитий в собственность территориальных общин на 2012–2015 годы, предусматривающая проведение в общежитиях ремонтных работ и создание условий для приватизации жильцами законно занимаемых ими комнат.

<sup>22</sup> Vladyslav Komarov, “In Search of Opportunities: How a More Mobile Workforce Can Propel Ukraine’s Prosperity”, Housing Market and Labor Mobility Background Paper for World Bank Report No. 68824 ECA (Washington, D.C.: World Bank, September, 2011).



Таблица 5. Статистика обеспеченности домохозяйств жильем на 1 января 2013 года

	Общее число домохозяйств	Их них проживают:			В сельской местности
		В городах			
		В крупных городах	В малых городах и поселках городского типа	Всего в городах	
Распределение домохозяйств по типам жилья (%)					
Отдельные квартиры	48.4	78.9	48.6	67.6	5.1
Общие квартиры (с коммунальными удобствами)	0.5	0.9	0.3	0.7	...
Индивидуальные дома	45.6	12.8	45.5	25.0	92.1
Часть помещений в индивидуальных домах	2.9	2.5	4.0	3.0	2.6
Общежития	2.6	4.9	1.6	3.7	0.2
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Распределение домохозяйств по жилым единицам с различным числом комнат (%)					
Однокомнатные	13.5	21.1	11.1	17.3	4.7
Двухкомнатные	35.9	39.9	34.8	38.0	31.4
Трехкомнатные	35.0	31.4	36.3	33.3	38.8
Четырехкомнатные и более	15.6	7.6	17.8	11.4	25.1
Всего	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Источник: ГССУ, Социальные и демографические характеристики домохозяйств в Украине по состоянию на 2013 год (Киев, 2013).

### С. ПРАВА ВЛАДЕНИЯ ЖИЛЬЕМ

Согласно официальным данным, доля домохозяйств, владеющих занимаемым ими жильем на правах собственности (в результате безвозмездной приватизации или покупки недвижимости на свободном рынке), достигает 94,7%. Удельный вес домохозяйств, занимающих государственное и ведомственное жилье, составляет соответственно 1,7% и 0,2%, тогда как 3,4% домохозяйств владеют жильем на правах частной аренды<sup>23</sup>. Столь низкая доля арендного жилья не дает реального представления о состоянии рынка аренды жилых помещений в Украине, поскольку многие сделки о такой аренде заключаются неформально с целью их вывода из-под налогообложения. По некоторым оценкам, фактически в аренду сдается почти 13% жилищного фонда страны.

Рынок аренды довольно узок по сравнению с количеством приватизированных квартир. Он состоит из двух сегментов:

Таблица 6. Общежития: структура собственности на 1 января 2013 года

Вид собственности	Количество		Площадь	
	Число объектов	%	кв. м	%
Частные	2 010	21.0	3 406.9	17.2
Муниципальные	3 621	37.9	5 464.6	27.6
Государственные	3 930	41.1	10 936.6	55.2
Всего	9 561	100.0	19 808.1	100.0

Источник: ГССУ, "Состояние жилищного фонда Украины в 2013 году". См. по адресу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

<sup>23</sup> ГССУ, Социальные и демографические характеристики домохозяйств в Украине по состоянию на 2013 год (Киев, 2013), таблица I.17.

- неприватизированные жилые единицы (в общей сложности 7% жилищного фонда<sup>24</sup>);
- рынок частной аренды, который невелик, но продолжает расти и на котором среди арендодателей преобладают частные лица. У частных владельцев арендуют жилье в среднем 2,5% домохозяйств<sup>25</sup>. Наблюдается явная концентрация этого рынка в крупных городах, где в аренду сдается не менее 4,2% всех квартир. Размер арендной платы законом не ограничен и определяется владельцем квартиры.

#### Д. КАЧЕСТВО ЖИЛЬЯ

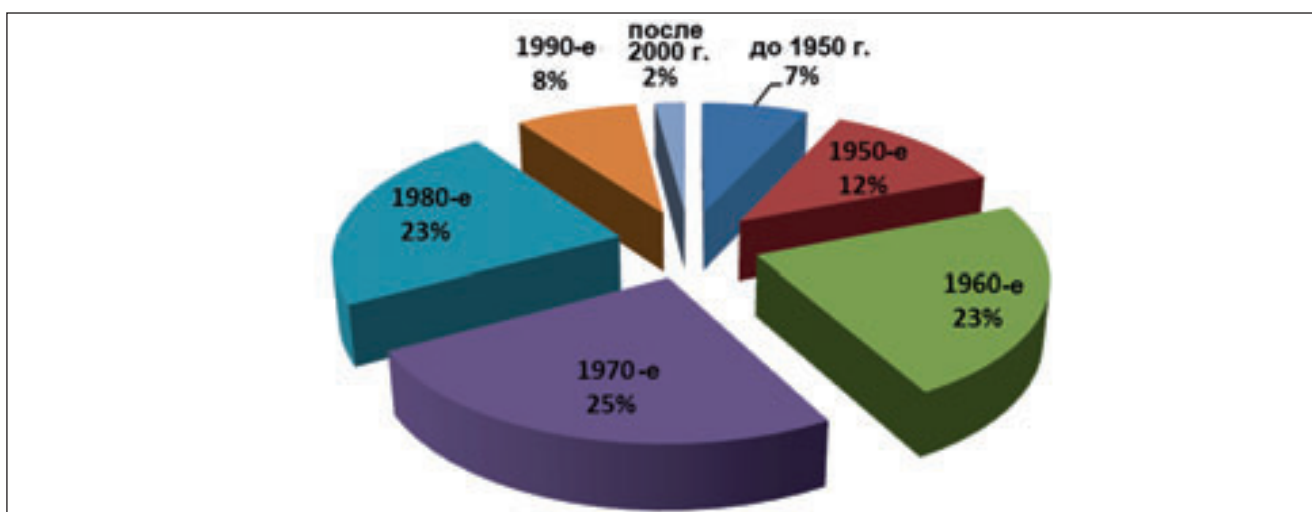
Жилищный фонд Украины состоит из сравнительно старых зданий (его возрастная структура показана на диаграмме 3). Лишь 7% жилых домов построены после 1991 года; в остальной его части 42% приходится на здания, сооруженные до 1960 года и поэтому нуждающиеся как в капитальном, так и в текущем ремонте. К ним относятся многоквартирные дома советских времен, практически

исчерпавшие свой эксплуатационный ресурс после двух десятилетий всеобщей бесхозяйственности и отсутствия ухода (подробнее см. в главе III).

Большинство многоквартирных жилых домов построено в период с 1960 по 1980 год. Примерно 20% таких зданий возведены до 1960 года и лишь около 10% – после 1990 года; таким образом, возраст многоквартирных домов, как правило, составляет от 30 до 50 лет.

Наиболее серьезными проблемами, влияющими на качество жилья в таких домах, являются длительное отсутствие ремонтно-профилактических работ, их низкое качество либо и то и другое. Техническое состояние зданий по всей Украине является неудовлетворительным и продолжает ухудшаться по причине задержек с проведением капитального ремонта. Согласно статистическим данным за 2012 год, дома, где был произведен капитальный ремонт, составляют лишь 0,1% жилищного фонда, причем даже в них ремонт ограничивался самыми неотложными работами, кото-

Диаграмма 3. Жилые дома в Украине, по годам постройки (на 1 января 2013 года)



Источник: ГССУ, Социальные и демографические характеристики домохозяйств в Украине по состоянию на 2013 год. См. по адресу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

<sup>24</sup> Следует отметить, что согласно результатам проведенного в 2011 году обследовании жилищных условий, лишь 2,5% домохозяйств арендуют жилье, относящееся к государственному жилищному фонду (возможно также, что некоторые из респондентов, указавших, что арендуют квартиры у частных лиц, в действительности являются субарендаторами государственного жилья); так или иначе, расхождение между этими двумя показателями заслуживает особого изучения.

<sup>25</sup> По данным веб-сайта Ukrstat.org (обследование жилищных условий домохозяйств). См. по адресу: <http://ukrstat.org/>. Эти данные можно рассматривать как консервативную оценку, поскольку не все арендаторы сообщают об аренде ими жилья из-за полуполюгального характера сделок.

рые не привели к сколько-нибудь существенному улучшению жилищных условий или повышению энергоэффективности зданий<sup>26</sup>. Наряду с этим жилищный сектор все острее нуждается в мерах по энерго- и водосбережению.

По состоянию на 1 января 2013 года свыше 93 000 украинцев проживали в некачественных<sup>27</sup> жилищах (0,4% жилого фонда по числу жилых домов,

<sup>26</sup> Средний уровень затрат на проведение капитального ремонта не превышает 234 грн. (около 29 долл. США) на квадратный метр.

<sup>27</sup> Согласно национальным техническим предписаниям, касающимся изношенного и обветшалого жилья.

**Таблица 7. Процент жилых единиц, оборудованных основными удобствами, на 1 января 2013 года**

Вид удобств	Всего	В городах	В сельской местности
Водопровод	59.9	76.9	29.8
Канализация	57.9	75.8	26.0
Отопление	62.8	75.8	39.7
Ванна (душ)	54.6	72.2	23.3
Газ (в том числе баллонный)	85.3	86.5	83.3
Горячая вода	43.8	60.3	14.3

*Источник:* Рассчитано по данным, приведенным в публикации ГССУ “Жилищный фонд Украины в 2012 году” (Киев, 2013), стр. 158, 162 и 166.

или 0,3% по общей площади), а около 25 000 – в домах, которые можно характеризовать как почти не пригодные для жилья<sup>28</sup>. Однако эти статистические данные рассчитаны на основе определенных административных процедур и не отражают реального масштаба проблемы. В общей сложности около 51,1% жилых зданий никогда не подвергались капитальному ремонту.

## Е. ДОСТУП К КОММУНАЛЬНЫМ СЛУЖБАМ

Между жилыми единицами, расположенными в городских и сельских районах, существуют значительные различия с точки зрения доступности коммунальных услуг (таблица 7). Более трех четвертей городских жилищ оборудованы такими основными удобствами, как отопление, холодное водоснабжение, туалеты с канализацией и ванны комнаты; в то же время аналогичные удобства имеются лишь в одной трети сельских жилых единиц (за исключением отопления).

Степень обеспеченности коммунальными услугами существенно различается также по регионам. В Киеве основными удобствами оснащено 98–99% жилищного фонда, тогда как в городах Черкасской, Черниговской, Черновицкой и Житомирской областей лишь в 60% жилищ имеются ванна или душ. В сельских районах Черниговской, Хмельницкой, Кировоградской, Винницкой и Житомирской областей канализацией оборудованы менее 10% жилых единиц, что в два–четыре раза меньше среднего по стране показателя для сельской местности.

<sup>28</sup> ГССУ. *Жилищный фонд Украины в 2012 году* (Киев, 2013), стр. 314. Эти данные различаются по регионам: так, в Луганской области к непригодным для проживания помещениям отнесено 20,4% жилищного фонда.

Особое значение в Украине имеет вопрос доступа к безопасной воде. На сегодняшний день 4,4% домохозяйств, в том числе 11,8% домохозяйств, проживающих в сельской местности, пользуются водой из общественных колодцев. Около 70 000 (0,4%) домохозяйств забирают воду непосредственно из рек, озер или прудов, а примерно 120 000 домохозяйств используют источники воды, расположенные на расстоянии более 500 метров от дома.

## Ф. ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ

Низкое качество жилищного фонда и малоэффективное потребление энергии, характерное для экономики в целом, приводят к недостаточной энергоэффективности в жилищном секторе. Экономика Украины является одной из самых энергоемких в мире. По этому показателю страна в 3,7 раза превосходит Германию и в три раза – Польшу (расход энергии на 1 доллар ВВП в Украине составляет 0,44 кг в нефтяном эквиваленте, тогда как в Германии он равен 0,12 кг, а в Польше – 0,15 кг)<sup>29</sup>. В жилищном секторе потребляется 35% всей энергии, используемой в стране для выработки тепла, а также 43% всего потребляемого газа.

Общее количество тепла, вырабатываемое в Украине за год, составляет 97,5 млн. Гкал, включая 54,7 млн. Гкал для бытового потребления, 22,5 млн. Гкал для коммунальных служб, 10,3 млн. Гкал для производственных нужд и 9,9 млн. Гкал для нужд других предприятий. Энергозатраты коммунального хозяйства также весьма высоки: 1,14 кВт на кубической метр воды и 152,4 кг условного топлива на 1 Гкал тепла<sup>30</sup>. Расход энергии в зданиях в Украине оценивается в диапазоне от 250 до 275 кВт на 1 кв. м площади, что как минимум вдвое превышает средний для Западной Европы уровень 120 кВт/кв. м. Потери тепла в коммунальных сетях в 2012 году были зафиксированы на уровне 13,5 млн. Гкал, что соответствует 13,8% всего произведенного тепла<sup>31</sup>.

Качество коммунальных услуг является низким из-за хронического недостатка капиталовложений. Для коммунального хозяйства характерны большие потери, вызываемые плохой изоляцией и

<sup>29</sup> World Bank, *Ukraine – Investment Plan for the Clean Technology Fund* (Washington, DC: World Bank, 2010). См. по адресу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/01/16281392/ukraine-investment-plan-clean-technology-fund-ukraine-investment-plan-clean-technology-fund> (дата посещения – 7 февраля 2014 года).

<sup>30</sup> По данным Минрегиона. См. по адресу: [minregion.gov.ua](http://minregion.gov.ua).

<sup>31</sup> Минрегион, “Паспорт жилищно-коммунального сектора Украины за 2013 год”. См. по адресу: [minregion.gov.ua](http://minregion.gov.ua).



#### Иллюстрация 4. Энергоэффективность конструкций жилых зданий



утечками (теряется около 60% тепла и 30% воды). По данным отраслевой статистики, к январю 2012 года 43,7% многоквартирных домов были оборудованы счетчиками холодной воды, 15,9% – счетчиками горячей воды и 38,3% – счетчиками отопления и термостатами.

Правительство предпринимает шаги, призванные улучшить положение дел с энергоэффективностью в жилищном секторе. Осуществляются реформы, предусмотренные Государственной программой реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2009–2014 годы (далее – Государственная программа развития жилищно-коммунального хозяйства), а также 125 экспериментальных проектов по модернизации многоквартирных домов и коммунальных сетей. С учетом целей, намеченных в Государственной программе развития жилищно-коммунального хозяйства, Минрегионом разработана собственная “Отраслевая программа энергоэффективности и энергосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве на 2010–2014 годы” от 10 ноября 2009 года (№ 352).

Вместе с тем низкие расценки на энергоснабжение поощряют перерасход энергии и приводят к возникновению дисбалансов, которые придется так или иначе устранять. В условиях, когда тарифы не покрывают издержек производства, оплата эксплуатационных расходов и расходов на ремонтно-техническое обслуживание, а следовательно и возврат инвестиций, становятся невозможными. В частности, тариф на бытовое отопление не возмещает операторам районных теплосетей себестоимость тепловой энергии. Попытки Национальной комиссии регулирования энергетики (НКРЭ) повысить розничную плату за газ для населения и верхний предел отпускной цены газа для городских операторов централизованного теплоснабжения потерпели неудачу. Неэффективная ценовая политика привела к фактическому банкротству предприятий централизованного теплоснабжения, которые в на-



стоящее время оплачивают лишь около 55% стоимости газа, получаемого ими от национальной нефтегазовой компании (Нафтогаз). Таким образом, Нафтогаз фактически предоставляет этим предприятиям внутриотраслевые субсидии<sup>32</sup>. Задачу повышения энергоэффективности в жилищном секторе дополнительно осложняют организационная слабость ассоциаций совладельцев кондоминиумов и нестабильное финансирование Государственной программы развития жилищного хозяйства.

Необходимо как можно скорее внедрить автоматизированную систему учета и контроля энергопотребления в жилых единицах, которая должна способствовать повышению энергоэффективности жилищно-коммунального хозяйства.

#### G. РЫНОК ЭКСПЛУАТАЦИОННО-ТЕХНИЧЕСКИХ УСЛУГ

В советское время эксплуатацией и обслуживанием многоквартирных жилых домов занимались государственные организации – так называемые “ЖЭКи”. В переходный период их функции были переданы органам местного самоуправления.

Услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями, отличаются низким качеством; стимулы к их более эффективному оказанию отсутствуют из-за монополизированной структуры данного сектора<sup>33</sup>. Жилищная политика государства призвана поощрять объединения домовладельцев в многоквартирных домах (ассоциаций совладельцев

<sup>32</sup> World Bank, *Ukraine – Investment Plan for the Clean Technology Fund* (Washington, DC: World Bank, 2010). См. по адресу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/01/16281392/ukraine-investment-plan-clean-technology-fund-ukraine-investment-plan-clean-technology-fund>.

<sup>33</sup> Vladyslav Komarov, “In Search of Opportunities: How a More Mobile Workforce Can Propel Ukraine’s Prosperity”, *Housing Market and Labor Mobility Background Paper for World Bank Report No. 68824 ECA* (Washington, D.C., World Bank, September, 2011).

цев кондоминиумов) к тому, чтобы они брали в свои руки управление зданиями и выступали в роли заказчиков высокопрофессиональных административных и ремонтно-технических услуг, оказываемых на конкурсной основе. К 1 января 2013 года в 18 089 многоквартирных жилых домах Украины было создано 15 731 ОД. Только в 2012 году таких объединений было учреждено 1 529. Эксплуатация и обслуживание более 66% жилищного фонда обеспечиваются муниципальными управляющими компаниями<sup>34</sup>, которые, таким образом, по-прежнему отвечают за техническое состояние большинства многоквартирных жилых домов.

В отсутствие конкуренции на рынке жилищно-эксплуатационных услуг<sup>35</sup> или эффективно действующего муниципального предприятия существующие ассоциации совладельцев кондоминиумов стремятся напрямую заключать трудовые соглашения с персоналом, выполняющим ремонтно-эксплуатационные работы. В результате разница между этими ассоциациями и бывшими ЖЭКаами как по организационной структуре, так и по качеству работы становится малозаметной, и большинство таких ассоциаций, по-видимому, функционируют недостаточно профессионально и эффективно.

## Н. ФОРМИРОВАНИЕ ТАРИФОВ И ДО- СТУПНОСТЬ ПЛАТЫ ЗА ЖИЛЬЕ

В постановлении № 869 Кабинета министров Украины (КМУ) “Об обеспечении единого подхода к формированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги” от 1 июня 2011 года подробно изложена методология формирования тарифов на конкретные виды жилищно-коммунальных услуг с учетом специфики каждого из них. В том же постановлении указаны органы, которые будут осуществлять независимое регулирование тарифов на коммунальные услуги.

На сегодняшний день все тарифы утверждаются двумя регулирующими органами: Национальной комиссией регулирования рынка коммунальных услуг и Национальной комиссией тарифного регулирования электроэнергетики. Недавние изменения в этой сфере стали важным шагом к независимому и прозрачному регулированию тарифов в

жилищно-коммунальном хозяйстве. Однако регулирующим органам следует устанавливать тарифы на уровнях, превышающих то, что необходимо коммунальным предприятиям для покрытия их текущих расходов, чтобы эти предприятия могли также финансировать обслуживание своей технической инфраструктуры.

Тарифы на электроэнергию установлены в размере около 2 центов за кВт/ч, тогда как в большинстве европейских стран они составляют от 8 до 16 центов за кВт/ч<sup>36</sup>. Низкими остаются также цены на газ для населения и для предприятий централизованного теплоснабжения. Расчеты, учитывающие полную стоимость транспортировки и распределения газа, показывают, что операторы теплосетей оплачивают национальной нефтегазовой компании (Нафтогазу) менее половины фактической стоимости поставляемого газа. В результате финансовое положение большинства коммунальных предприятий является весьма неблагоприятным.

Согласно расчетам на основе тарифов, полностью учитывающих реальные издержки предприятий, домохозяйствам ежегодно предоставляется скрытая субсидия в размере порядка 1 млрд. евро (около 1% ВВП). При этом прямые расходы бюджета на выплату субсидий домохозяйствам (адресная поддержка граждан с низкими доходами) составили в 2012 году лишь около 292,4 млн. грн. (приблизительно 36,6 млн. долл. США)<sup>37</sup>. Около 14% граждан Украины отнесены к особым категориям населения (таким, как пенсионеры и ветераны войн), которые в соответствии с законом пользуются льготами и скидками при оплате всех или некоторых видов коммунальных услуг.

До сих пор действует система дифференцированных тарифов для различных категорий пользователей (коммерческие предприятия, бюджетные организации и домохозяйства), что приводит к значительному перекрестному субсидированию в данном секторе (тарифы для коммерческих предприятий примерно вдвое превышают тарифы для населения). Помимо перекрестных субсидий этот сектор напрямую субсидируется из бюджета: при действующем уровне тарифов для домохозяйств издержки коммунальных предприятий покрываются примерно на 90%.

Доля жилищно-коммунальных платежей в расходах домохозяйств составляет 8,4% (9,3% в городах и 5,7% в сельской местности)<sup>38</sup>. Эта доля практически одинакова для групп населения с низким и

<sup>34</sup> Минрегион. Паспорт жилищно-коммунального сектора Украины за 2013 год. См. по адресу: minregion.gov.ua.

<sup>35</sup> По данным Минрегиона, ассоциации совладельцев кондоминиумов обеспечивают обслуживание более чем 18 000 многоквартирных жилых домов, тогда как свыше 66% таких домов управляются муниципальными предприятиями. Большинство таких предприятий, однако, создано на базе бывших ЖЭКов, и конкуренция между ними, как правило, отсутствует.

<sup>36</sup> GTZ и Минрегион. Концепция энергоэффективного строительства (Киев, 2010), стр. 5.

<sup>37</sup> ГССУ, Украина в цифрах, 2012 год (Киев, 2013), таблица 18.11, стр. 215.

<sup>38</sup> ГССУ, Расходы и ресурсы домохозяйств в Украине в 2012 году (Киев, 2013).

средним уровнем доходов, что указывает на позитивную корреляцию между доходами домохозяйств и объемом потребляемых ими жилищно-коммунальных услуг.

Уровень собираемости тарифов в настоящее время весьма высок и составляет от 90% до 98% в

зависимости от региона. Средний показатель по стране в 2010 году был равен 96,6%. В то же время серьезной проблемой остается задолженность, накопленная за предыдущие периоды, размер которой достигает 11,4 млрд. грн., что эквивалентно четырехмесячному объему тарифных поступлений.

**Иллюстрация 5. Строительство жилого дома социального назначения**







## РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЖИЛПЛОЩАДИ, ЖИЛИЩНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ, СПРОС И ПРЕДЛОЖЕНИЕ

### А. ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

В Украине насчитывается около 17 миллионов домохозяйств. Выборочное обследование условий жизни в домохозяйствах в 2013 году (по состоянию на 1 января) показало, что 69,3% украинских домохозяйств проживают в городах, а 30,7% – в сельской местности. Средний размер одного домохозяйства составляет 2,58 человека<sup>39</sup>. В Украине имеются следующие домохозяйства:

- домохозяйства из одного человека – 22,9%;
- домохозяйства из двух человек – 29,6%;
- домохозяйства из трех человек – 25,8%;
- домохозяйства из четырех человек – 13,2%;
- домохозяйства из пяти и более человек – 8,5%.

Домохозяйства с детьми до 18 лет составляют 37,9% украинских семей, 14,1% которых имеют детей в возрасте 16–17 лет. Этим определяются жилищные потребности, такие как наличие достаточного количества комнат и социальных услуг.

Во главе более чем 40% домохозяйств находятся лица в возрасте 55 лет и старше. Эти семьи, как правило, не склонны переезжать, особенно в квартиры, расположенные в оживленных торговых районах. В отличие от них более молодые семьи (9% от общего числа), как правило, настроены более гибко.

### В. ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ ЖИЛЬЕМ

Согласно статье, размещенной на веб-сайте “Research & Branding Group”, в 2010 году на каждого жителя Украины в среднем приходилось 23,3 кв. м общей площади, или 15,1 кв. м жилой площади<sup>40</sup>. Хотя этот показатель сопоставим с показателями по другим странам СНГ, таким как Беларусь (23,6) и Российская Федерация (22,6), а также показателями некоторых бывших социалистических стран ЕС, таких как Венгрия (28,7), Польша (22,9) и Чешская Республика (28,7), он намного ниже показателей по

<sup>39</sup> ГССУ. *Социально-демографические характеристики домохозяйств Украины в 2013 году* (Киев, 2013), таблица 1.1.

<sup>40</sup> Жилую площадь составляет площадь жилых помещений, за исключением площади встроенных шкафов. Национальное статистическое управление определяет различия в обеспеченности жильем с помощью показателя жилой площади.

другим странам ЕС, таким как Германия (41,9), Нидерланды (41,0) и Швейцария (44,5)<sup>41</sup>.

По количеству квартир на 1 000 жителей (425 квартир) Украина находится почти на уровне ЕС. Однако средняя площадь жилища в Украине (55,5

Таблица 8. Динамика состояния отдельных групп населения и показателей обеспеченности жильем, 2001–2011 годы

	2001 год	2011 год	Изменения в %, 2001–2011 годы
<b>Общая численность населения, тыс.</b>	48 663.6	45 598.2	-6.3
<i>город</i>	32 290.7	31 186.0	-3.4
<i>село</i>	15 950.2	14 412.2	-9.6
<b>Общее количество домохозяйств, тыс.</b>	18 200.6	17 022.7	-6.5
<i>город</i>	12 471.2	11 779.7	-5.5
<i>село</i>	5 729.4	5 243.0	-8.5
<b>Общий жилой фонд, в млн. кв. м</b>	1 015.0	1 079.5	6.4
<i>город</i>	643.2	693.0	7.7
<i>село</i>	371.8	386.5	4.0
<b>Общая жилая площадь на человека, кв. м</b>	21.0	23.7	12.9
<i>город</i>	19.9	22.2	11.6
<i>село</i>	23.3	26.8	15.0
<b>Квартир на 1 000 человек</b>	390.0	424.0	8.7
<b>Общее количество квартир, тыс.</b>	18 960	19 322.3	1.9
<i>город</i>		12 909.5	
<i>село</i>		6 412.8	
<b>Общее количество единиц жилья, занятых владельцами</b>	14 814	17 970	21.0
<b>Количество человек на одно жилище</b>	2.6	2.4	-7.7
<b>Общая площадь одного жилища, кв. м</b>	54	56	3.7

Источник: Расчеты произведены по данным ГССУ.

<sup>41</sup> R&B Group, “Квартирный вопрос”, 28 января 2012 года. См. по адресу: <http://rb.com.ua/eng/company/news/8239/>.



кв. м) значительно меньше среднего показателя по странам ЕС (75–100 кв. м и более).

В таблице 8 обобщается динамика показателей по некоторым группам населения и показателей обеспеченности жильем в Украине в течение последнего десятилетия. Хотя эти данные свидетельствуют о некотором улучшении состояния “квартирного вопроса” в Украине, там сохраняется множество проблем, таких как стесненность жилищных условий и ветхость жилья, деградация жилых районов и усиливающееся неравенство в доступе к более качественному жилью.

Таблица свидетельствует о значительной (более чем на 12%) разнице между общим количеством единиц жилья (19,4 млн.) и количеством домохозяйств (17 млн.), которую невозможно объяснить исходя из количества незанятого жилья (0,6 млн. единиц). Ее можно объяснить неравномерностью обеспеченности жильем, т.е. некоторые домохозяйства имеют более одной единицы жилья. По оценкам экспертов, около 13% единиц жилья в частном секторе сдается в аренду без надлежащей регистрации.

Для более точной оценки характера потребностей в жилье статистические данные по “квартирному вопросу” и населению следует анализировать с привлечением данных из разных источников. Если при обсуждении потребностей в жилье будут учитываться лишь данные местных органов власти, это может привести к неверным выводам и ошибочным рекомендациям в области жилищной политики.

### **Стесненные жилищные условия и неравенство в обеспеченности жильем**

Различия в обеспеченности жильем весьма существенны: в 9,1% домохозяйств размер жилой площади на одного человека в два с лишним раза отстает от среднего по стране показателя (7,5 кв. м). Самый высокий уровень стесненности жилищных условий отмечен в Киеве, где менее 7,5 кв. м жилой площади на человека приходится в 16,5% домохозяйств.

Около 650 000 домохозяйств, или 28,4% из 2,3 млн. домохозяйств, проживающих в однокомнатном жилье, состоят из трех или более человек, и приблизительно 974 000 домохозяйств из четырех или более человек проживают в двухкомнатном жилье<sup>42</sup>.

Стесненность проживания и ухудшение жилищных условий – проблема, с которой сталкиваются многие жители страны. В неудовлетворительных условиях живет каждый третий украинец, при

<sup>42</sup> Расчеты произведены по данным ГССУ, *Социально-демографические характеристики домохозяйств Украины в 2013 году* (Киев, 2013), таблицы 1.17 и 1.22.

этом в одном и том же жилье могут проживать несколько поколений<sup>43</sup>. Такие жилищные лишения терпят в первую очередь семьи, имеющие нескольких детей, и неполные семьи. В 2013 году

**Таблица 9. Доля украинских домохозяйств, проживавших в однокомнатном жилье в 2013 году**

	Всего домохозяйств, проживающих в однокомнатном жилье	В том числе в населенных пунктах городского типа			в сельских поселениях
		в больших городах	в малых городах	всего в городах	
1 человек	43.5	42.1	40.8	41.7	57.6
2 человека	28.1	28.9	30.4	29.3	18.1
3 человека	22	22.7	21.7	22.5	18.1
4 и более человек	6.4	6.3	7.1	6.5	6.2

Источник: ГССУ, *Социально-демографические характеристики домохозяйств Украины в 2013 году* (Киев, 2013), таблица I.22, стр. 34.

приблизительно в 6,6 млн. (39%) домохозяйств Украины на одного человека приходилось менее 13 кв. м жилой площади, при этом в 2,6 млн. семей (15,2%) площадь занимаемой жилой площади на одного человека составляла менее 9 кв. м, а в 1,5 млн. семей (8,8%) – менее 7,5 кв. м на человека<sup>44</sup>.

Как видно из таблицы 9, в 2013 году домохозяйствами из одного человека было занято 43,5% однокомнатного жилья, домохозяйствами из двух человек – 28,1% такого жилья, а домохозяйствами из трех человек – остальные 28,4% однокомнатного жилья. В этих семьях на одного человека в среднем приходилось всего лишь 9,2 кв. м жилой площади.

Жилищные условия, как правило, зависят от уровня доходов. В 2013 году в 8,8% всех домохозяйств Украины на одного человека приходилось менее 7,5 кв. м жилой площади. Среди 10% домохозяйств с наименьшим уровнем доходов такая ситуация наблюдалась в 25,3% случаев, а среди 10% домохозяйств с максимально высоким уровнем доходов – в 3,3% случаев. Домохозяйства, в которых на одного человека приходится более 13,65 кв. м жилой площади, составляли около 61% всех домохозяйств Украины. При этом среди 10% се-

<sup>43</sup> Habitat for Humanity, *Country Profile: Ukraine*. См. по адресу: [http://www.habitat.org/sites/default/files/country\\_profile\\_ukraine.pdf](http://www.habitat.org/sites/default/files/country_profile_ukraine.pdf) (дата посещения – 30 апреля 2012 года).

<sup>44</sup> ГССУ, *Социально-демографические характеристики домохозяйств Украины в 2013 году* (Киев, 2013), стр. 35.

мей с наименьшими доходами такие жилищные условия имели всего лишь 30% домохозяйств, а среди 10% семей с наибольшими доходами – 77% домохозяйств.

### Жилищные потребности

Официальный учет жилищных потребностей в Украине не ведется. В настоящем разделе будет проанализировано две концепции определения жилищных потребностей:

- официально признаваемые потребности в жилье, которые находят отражение в системе определения очередности получения жилья, что предполагает взятие государством на себя обязательств в отношении улучшения жилищных условий граждан, стоящих в очереди на жилье;
- аналитическая оценка жилищных потребностей на основе изучения жилищных условий и обеспеченности жильем.

Официально признаваемые жилищные потребности определяются с помощью набора соответствующих критериев, включающих домохозяйства:

- проживающие на жилой площади менее установленной нормы;

Система очередности на получение жилья является довольно сложной. Она включает домохозяйства, обладающие правом на “первоочередное” получение жилья (28% всех стоящих в очереди), и домохозяйства, обладающие правом на “внеочередное” получение жилья (9,9%). В действительности такая классификация не отражает реальных приоритетов государственной жилищной политики: в 2010 году жилье получили 0,9% домохозяйств, стоящих в общей очереди на его получение, 1,5% домохозяйств, имевших первоочередное право на его получение, и 2,4% домохозяйств, имевших право на его внеочередное получение<sup>45</sup>. Кроме того, судя по динамике обеспечения жильем, домохозяйства, в отношении которых принимается соответствующее решение законодательных и исполнительных органов власти, имеют больше шансов на получение жилья, чем другие категории домохозяйств, упомянутых в законе.

Домохозяйства, стоящие в очереди на получение жилья, могут ожидать бесплатного предоставления государственного жилья (как следует из таблицы 10, средний срок ожидания в настоящее время превышает 100 лет<sup>46</sup>, что делает такой порядок предоставления жилья практически бесполезным) или принять участие в осуществляемых при поддержке государства программах с привлечением собственных средств.

Таблица 10. Предоставление жилья домохозяйствам-очередникам

	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Нуждающиеся домохозяйства, тыс.	2 638	2 411	1 765	1 323	1 300	1 252	1 216	1 174	1 139	1 084
Домохозяйства, получившие жилье, тыс.	235	82	32	20	20	17	17	11	11	7
В % от количества очередников (на конец предыдущего года)	9.2	3.2	1.6	1.4	1.5	1.3	1.3	0.9	0.9	0.7

Источник: ГССУ, *Статистический ежегодник Украины за 2011 год* (Киев, 2012), таблица 19.2, стр. 421.

- проживающие в некачественных и небезопасных жилищах;
- проживающие в стесненных условиях (два и более домохозяйства в одном жилище);
- проживающие в общежитиях;
- проживающие в государственном или муниципальном жилье на условиях аренды;
- арендующие жилье в частном секторе в течение более пяти лет;
- члены которых страдают серьезными хроническими заболеваниями.

В настоящее время используются дополнительные критерии для определения домохозяйств, стоящих в очереди, которые имеют право участвовать в государственной программе “Доступное жилье”. По сути, возможность участия в ней зависит от среднего размера месячного дохода на одного человека. Замысел разработчиков заключается в том, что эта программа не должна поддерживать ни “бога-

<sup>45</sup> Рассчитано по данным ГССУ.

<sup>46</sup> При условии сохранения текущей тенденции ежегодного предоставления жилья 1% домохозяйств, стоящих в очереди.

тейшие” домохозяйства, которые и без этого могут приобрести жилье (даже если они числятся в очереди), ни “беднейшие” домохозяйства, которые явно будут не в состоянии выполнить возлагаемые на них финансовые обязательства. Месячный доход домохозяйства в расчете на одного человека не должен превышать пятикратного размера средней заработной платы в регионе, рассчитываемой по критериям ГССУ, и должен быть не ниже стоимости 1 кв. м социального жилья, которая устанавливается и ежегодно пересматривается государством.

В таблице 10 обобщены данные о предоставлении жилья очередникам за два последних десятилетия, включая последние данные за 2011 год. Согласно данным 2010 года, нуждающимися в жилье были признаны 1 139 млн. украинских домохозяйств, из которых 779 700 (68%) уже стояли в очереди на получение жилья более 10 лет. В 2010 году жилье получили менее 1% домохозяйств, стоявших в очереди на его получение, что значительно ниже уровня 1990 года, когда этот показатель составлял 9%.

Критерии участия зачастую произвольно устанавливаются местными регистрационными органами, что затрудняет получение целостной картины потребностей по всей стране, без которой невозможно выработать надлежащую жилищную политику.

Минрегион разрабатывает в настоящее время единый государственный реестр граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий<sup>47</sup>, использование которого планируется начать с 2013 года. Этот реестр призван стать важным инструментом поддержки национальных инициатив в области жилищного строительства: он будет не только стимулировать интеграцию результатов оценки потребностей в жилье с данными о существующих потребностях, но и позволит установить четкие критерии участия. С учетом изложенных выше обстоятельств эта инициатива представляется весьма важной и своевременной.

Анализ жилищных условий свидетельствует о наличии групп домохозяйств, проживающих в неудовлетворительных жилищных условиях и требующих особого внимания в рамках осуществляемой национальной жилищной политики. К их числу<sup>48</sup> относятся:

- домохозяйства, которые не располагают финансовыми средствами для улучшения своих жилищных условий и не имеют доступа к программам, осуществляемым при поддержке правительства, включая постановку в очередь;
- домохозяйства, проживающие в стесненных жилищных условиях (1,5 млн. домохозяйств, обеспеченность жильем которых более чем в два раза отстает от среднего по стране показателя, или 2,6 млн. домохозяйств, обеспеченность жильем которых составляет менее 60% от среднего по стране показателя);
- домохозяйства, живущие в общежитиях или в коммунальных квартирах (соответственно 425 000 и 85 000 домохозяйств);
- домохозяйства, живущие в жилых зданиях, построенных более 50 лет назад, в которых никогда не проводился капитальный ремонт (1,3 млн. домохозяйств);
- домохозяйства, лишенные основных удобств.

Статистические данные о жилищных условиях подкрепляются общественным мнением. Согласно статистическим данным, 3,6% домохозяйств (около 611 000) крайне не удовлетворены своими жилищными условиями, 15,9% (2,7 млн.) совершенно не удовлетворены ими, и 49,5% в целом не удовлетворены своими жилищными условиями<sup>49</sup>.

В больших городах своими жилищными условиями более или менее довольны 50,5% домохозяйств (в малых городах – 50,9%, а в сельской местности – 40,8%). В то же время своими жилищными условиями не довольны 52,7% всех домохозяйств, имеющих детей (в больших городах – 49,8%, в сельской местности – 58,5%). Своими жилищными условиями не удовлетворены около 54,7% семей, имеющих по три ребенка. Кроме того, степень удовлетворенности жилищными условиями существенно колеблется на региональном/межрегиональном уровне. Например, в Кировоградской и Закарпатской областях доля домохозяйств, не довольных своим жильем, близка к 70%.

### **Доступность жилья**

На национальном уровне отсутствуют показатели доступности жилья, которые можно было бы использовать для разработки механизма содействия строительству доступного жилья. Соотношение средних цен на жилье к среднему годовому доходу

<sup>47</sup> Association of Ukrainian Cities, “A Unified State Register of Citizen Who Need Improved Housing Conditions will be put together by October of 2013”, 8 April 2013. См. по адресу: <http://auc.org.ua/en/news/unified-state-register-citizen-who-need-improved-housing-conditions-will-be-put-together-octobe>.

<sup>48</sup> Одно и то же домохозяйство может относиться одновременно к нескольким группам.

<sup>49</sup> ГССУ, *Социально-демографические характеристики домохозяйств Украины в 2013 году* (Киев, 2013), таблица 1.29, стр. 41.

домохозяйств<sup>50</sup> колеблется от 13,6 в Киеве до 6,4 в Днепропетровске. Рынок доступного жилья обычно характеризуется коэффициентами, которые находятся в диапазоне от 3 до 5<sup>51</sup>. Очевидно, что современные цены на жилье в Украине существенно расходятся с доходами домохозяйств.

Индекс доступности жилья, в котором учитывается возможность частичного финансирования покупки за счет ипотеки, колеблется от 54% в Львове до 63% в Киеве. Это означает, что доход типового домохозяйства, желающего приобрести жилье площадью 42 кв. м с использованием обычной ипотеки<sup>52</sup>, составляет лишь 54–63% от требуемой суммы.

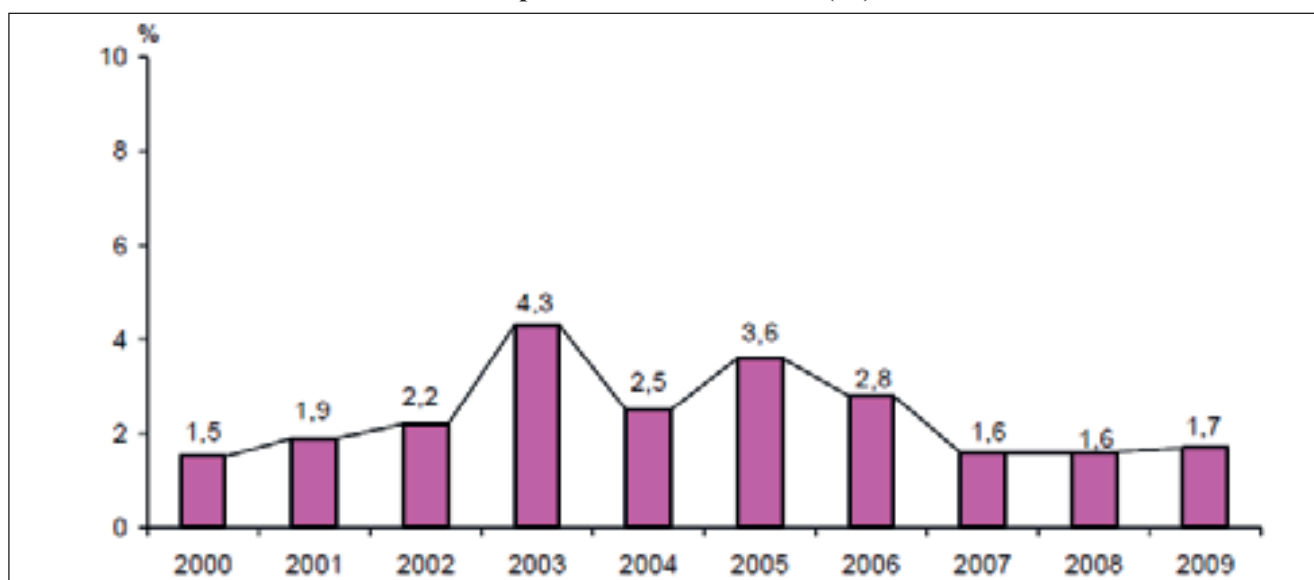
Соотношение годовой арендной платы к доходу находится в широком диапазоне от 0,42 в Харькове до 0,9 в Киеве. Такие высокие показатели сви-

детельствуют также о том, что спрос на съемное жилье превышает предложение.

Помимо прочего, на доступность жилья в Украине влияют начавшийся в 2000-х годах быстрый рост цен на жилье, а также колебания размера доходов домохозяйств, ипотечных процентных ставок и сроков кредитования. Серьезное влияние на рынок жилья в Украине оказал также экономический кризис, начавшийся в 2008 году (дополнительные данные о динамике украинского рынка жилья см. в главе VI).

Политика взимания платы за жилищно-коммунальные услуги в значительной степени обусловлена различными политическими соображениями и опасениями относительно платежеспособности населения. Однако данные о доле расходов до-

**Диаграмма 4. Доля государственного сектора в общем объеме жилищного строительства в Украине, 2000–2009 годы (%)**



Источник: ГССУ, “Жилищное строительство в Украине в 2000–2009 годах”. См. по адресу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

<sup>50</sup> В 2010 году средний размер жилища составлял 55,6 кв. м (ГССУ, “Жилищный фонд Украины в 2010 году”). Средняя цена рассчитывается как средняя от цены на одно- и двухкомнатные квартиры. По данным ГССУ, в 2011 году средний доход составлял 1 788 грн. в месяц на душу населения. Если предположить, что среднестатистическое домохозяйство состоит из трех человек, то среднемесячный доход домохозяйства был равен 5 363 грн.

<sup>51</sup> 8th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2012, [www.demographia.com](http://www.demographia.com).

<sup>52</sup> Согласно методике Украинской национальной ипотечной ассоциации (УНИА), среднее жилье представляет собой двухкомнатную квартиру площадью 42 кв. м. Типичной ипотекой считается ссуда сроком на 20 лет под 18%, при этом сумма кредита составляет 65% от стоимости приобретаемого жилья, и выплаты не должны превышать 50% от дохода.

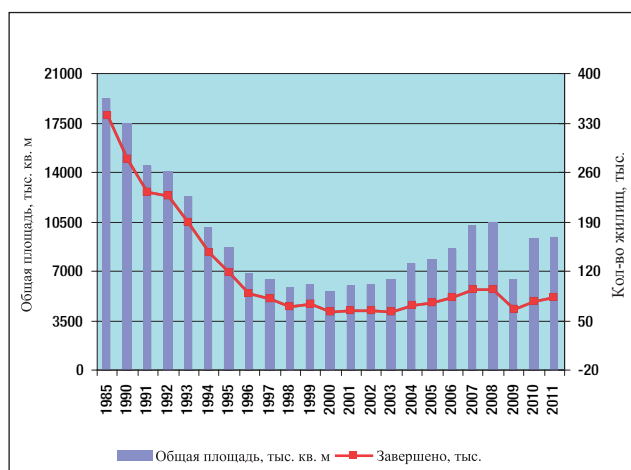
мохозяйств на жилищно-коммунальные услуги, о программе субсидирования жилья и собираемых платежах свидетельствуют о том, что, несмотря на необходимость дополнительной защиты групп населения с низким уровнем доходов, имеются возможности для дальнейшего повышения тарифов с целью покрытия реальных экономических издержек, связанных с этими услугами.

### С. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЖИЛЬЯ

Переход Украины к рыночной экономике ознаменовался резким сокращением объема строительства нового жилья. В связи с почти полным прекращением государственного инвестирования в жилищное строительство возросли частные



**Диаграмма 5. Объем строительства жилья в Украине в 1985–2011 годах**



Источник: ГССУ, *Ввод жилья в эксплуатацию в Украине в 2011 году* (Киев, 2012).

инвестиции. Максимальный спад жилищного строительства произошел в 2000 году, когда было построено 5,5 млн. кв. м (по сравнению с 1985 годом, когда было построено 19,2 млн. кв. м жилья), при этом за счет государственных капиталовложений было возведено лишь 1,5% жилья. Период 2003–2007 годов характеризовался стабильным ростом объема жилищного строительства, однако в 2008–2009 годах произошел очередной серьезный спад, когда годовой объем жилищного строительства сократился с 10,5 млн. кв. м до 6,4 млн. кв. м. Участие государственного сектора в жилищном строительстве оставалось на довольно низком уровне начиная с 2000 года (см. диаграмму 4).

Хотя объем ввода нового жилья в последние годы увеличился, он остается намного ниже объема жилья, вводимого в советскую эпоху. Начиная с 2000-х годов общая площадь вводимого в строй жилья неуклонно росла (за исключением 2008–2009 годов, когда из-за кризиса произошел спад на 39%), однако увеличение площади не привело к увеличению числа жилищ (см. диаграмму 5).

Если в начале 1990-х годов в эксплуатацию сдавалось около 200 000 жилых единиц в год, то начиная с 1997 года в строй ежегодно вводится лишь около 74 000 жилых единиц. Это означает, что на 1 000 жителей приходится около 1,7 единиц жилья, а на 100 существующих жилищ – 0,4 новых. По сравнению с другими странами (такими, как Беларусь [5,5–6,2 жилых единиц на 1 000 жителей], Казахстан [3,7 на 1 000 жителей] и Российская Федерация [5,1–5,4 на 1 000 жителей]), а также государствами ЕС (в среднем 5 на 1 000 жителей) показатель ввода нового жилья в Украине в 2007–2008 годах находился на крайне низком уровне.

Средний размер нового жилища увеличился вдвое по сравнению с советской эпохой (с 56 кв. м до 110 кв. м<sup>53</sup>), что свидетельствует о тенденции к удовлетворению спроса более обеспеченной клиентуры.

Подавляющая часть нового жилья (67%) строится в городах. В 2012 году в городах было построено вдвое больше жилья, чем в сельских районах (соответственно 7,5 млн. и 3,2 млн. кв. м), однако объем нового жилья на душу населения был практически одинаковым: 242 кв. м на 1 000 жителей в городах и 225 кв. м в сельской местности. Компании, занимающиеся жилищным строительством в Украине, сосредотачивают свое внимание не только на обеспеченной части населения, но и на конкретных регионах. Половина всего жилья, введенного в эксплуатацию в 2012 году, была сосредоточена в шести городских регионах: Киеве (14%), Киевской области (10,9%), Одесской области (7,2%), Автономной Республике Крым (6,8%), Львовской области (6,8%) и Ивано-Франковской области (5%)<sup>54</sup>. Самый низкий объем жилищного строительства отмечается в районах с наиболее низким спросом на дома и значительным объемом незаселенного жилого фонда (Черкасская, Полтавская, Кировоградская, Николаевская и Житомирская области).

Строящегося нового жилья недостаточно для замены ветхого жилого фонда, и темпы такого строительства не позволяют удовлетворить потребности в жилье в разумные сроки. Для того чтобы улучшить в течение десяти лет жилищные условия 1,139 млн. домохозяйств, стоящих в очереди на получение жилья, необходимо ежегодно вводить в эксплуатацию около 4 млн. кв. м доступного жилья (43% от современного общего объема производства) только для этой группы населения<sup>55</sup>.

При этом имеется целый ряд факторов, взаимно усиливающих друг друга: жилищное строительство без учета фактического спроса, волатильность рынка жилья, высокие цены на жилье, спады в жилищном строительстве и общая экономическая нестабильность. Все эти факторы привели к кризису 2009 года, когда объем строительства жилья в Украине в целом сократился на 39%, включая сокращение почти на 61% объема строительства индивидуального жилья. Доля строящегося индивидуального жилья сократилась с 55,6% в 2008 году до 35,7% в 2009 году.

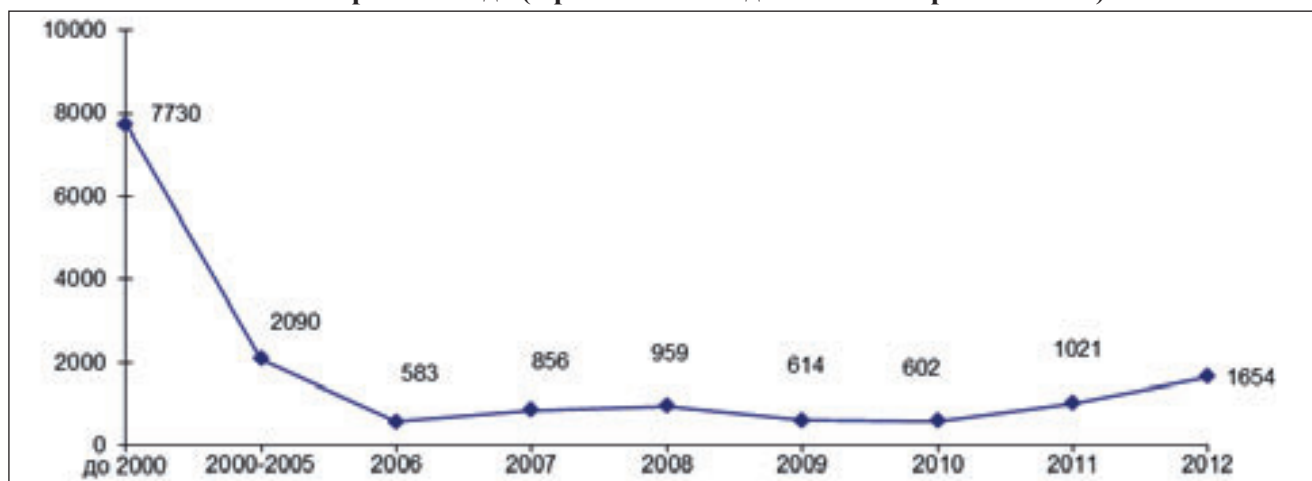
<sup>53</sup> Федеральная служба государственной статистики, *Россия и страны мира* (Москва); ГССУ, *Жилищное строительство в Украине в 2000–2009 годах* (Киев, 2010).

<sup>54</sup> Расчеты произведены по данным ГССУ, *Ввод жилья в эксплуатацию в Украине в 2012 году* (Киев, 2013), стр. 10.

<sup>55</sup> 2,59 (средний размер домохозяйства)\*13,65 кв. м на душу населения (норма жилой площади на душу населения)\*1,1319 млн. (домохозяйств Украины)/10 лет.



**Диаграмма 6. Количество объектов незавершенного строительства по состоянию на 1 января 2013 года (в разбивке по годам начала строительства)**



Источник: ГССУ, *Количество незавершенных зданий и инженерных сооружений в Украине* (Киев, 2013).

После экономического кризиса 2008 года и сокращения объема кредитования на строительство (особенно жилья) домостроение Украины столкнулось с другой серьезной проблемой – незавершенным строительством. По состоянию на январь 2010 года на проекты жилой застройки, которые были приостановлены или заморожены, приходилось 66,4% незавершенных жилых зданий<sup>56</sup>.

Более пристальное изучение сроков начала осуществления незавершенных строительных проектов (диаграмма 6) свидетельствует о том, что более половины из них были начаты до 2000 года. Весь этот долгострой советской эпохи и переходного периода должен быть завершен или окончательно прекращен.

#### Д. ПРОГРАММЫ СУБСИДИРУЕМОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Коммерческое жилищное строительство является важным фактором экономического развития Украины, однако его социальное значение остается незначительным, поскольку оно нацелено главным образом на удовлетворение жилищных потребностей домашних хозяйств с высоким уровнем доходов. Социальный вклад частных строительных компаний Украины ограничивается передачей правительству 5–10% введенного в эксплуатацию жилого фонда. После этого правительство распределяет этот жилой фонд среди нуждающегося населения (лиц, стоящих на очереди)<sup>57</sup>. Передача

<sup>56</sup> ГССУ, *Жилищное строительство в Украине в 2000–2009 годах* (Киев, 2010).

<sup>57</sup> Национальный институт стратегических исследований “Щодо необхідності та шляхів посилення соціальної ефективності житлової політики держави” (О необходимости и средствах повышения эффективности государственной жилищной политики). См. по адресу: <http://www.niss.gov.ua/articles/540/> (дата посещения – 30 апреля 2012 года).

осуществляется в соответствии с договоренностью, достигнутой с частными строительными компаниями, и с учетом обстоятельств каждого конкретного проекта жилищного строительства. Вместо жилья частные застройщики могут внести денежный взнос или покрыть другие публичные расходы, например расходы на строительство социальной инфраструктуры. Государственная поддержка украинцам, ставшим на учет в качестве лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, остается важным социально-политическим вопросом. Ряд публичных инициатив нацелены на конкретные социальные группы, в частности:

- военнослужащих, рядовой и офицерский состав органов внутренних дел и исправительной системы, сотрудников таможни и членов их семей, сотрудников судебных органов, сирот, инвалидов ВВО (I-й группы) и лиц с поражением зрения и слуха, членов Академии аграрных наук Украины и работников государственного сектора с 20-летним стажем работы – в рамках комплексной программы обеспечения жильем (покупки) до 2017 года;
- научно-исследовательские кадры, преподавательский состав и гражданских служащих (главным образом за счет льготного кредитования).

Однако в конечном итоге эти инициативы принесли весьма ограниченные результаты, возможно, вследствие высоких цен на жилье и ограниченности возможностей правительства удовлетворить потребности этих групп населения за счет рынка частного жилья.

Задача поддержки строительства индивидуальных домов в украинских селах входила в повестку дня правительства по крайней мере с 1998 года (постановление КМУ № 1211 от 3 августа; постановление КМУ № 1597 от 5 октября; указ Президента №

222 от 27 марта). В 2007 году эти усилия получили дополнительную поддержку благодаря программе “Собственный дом”, которая была принята в рамках Государственной программы социально-экономического развития украинских деревень на период до 2015 года (постановление КМУ № 1158 от 19 сентября). Эта инициатива нацелена на повышение качества и количества индивидуального жилья сельского населения, включая строительство домов и инфраструктуры. Ключевым механизмом осуществления программ является предоставление льготных долгосрочных государственных кредитов на строительство индивидуальных домов на 20-летний срок (30 лет для молодежи) под 3% годовых. Максимальная сумма кредита составляет 200 000 грн. (25 000 долл. США) на человека, и он предоставляется исключительно сельским жителям, стоящим в очереди на улучшение жилищных условий. Заемщики могут погашать ссуды в том числе сельскохозяйственной продукцией. С созданием государственных фондов почти во всех украинских селах для содействия индивидуальному жилищному строительству эти льготные государственные кредиты на строительство домов получили около 76 000 сельских жителей, в результате чего началось строительство 1,2 млн. кв. м жилья<sup>58</sup>, что составляет более 6% общего объема строительства жилья в сельской местности. Эти инициативы нацелены на содействие решению более общих задач правительства в сельских районах, таких как:

- удержание на месте работников;
- снижение темпов миграции;
- стабилизация демографической ситуации;
- создание новых рабочих мест.

#### **Обеспечение молодежи жильем с учетом имеющихся потребностей**

Одной из составляющих рамочной программы правительства на 2002–2012 годы (постановление КМУ № 1089 от 29 июля 2002 года) является улучшение жилищных условий украинской молодежи. Эта инициатива опирается на следующие механизмы:

- предоставление субсидируемых государством долгосрочных ипотечных кредитов под 3% годовых на 30-летний срок (со списанием до 50% кредита в случае рождения детей);
- создание Государственного фонда содействия молодежному жилищному строительству в ка-

честве посредника в предоставлении государственных кредитов;

- частичную государственную компенсацию процентных ставок по кредитам, получаемым в коммерческих банках;
- предоставление ипотечных кредитов (на сумму до 90% от стоимости приобретаемого жилья) из собственных ресурсов Фонда под 10,75% годовых (до марта 2012 года).

Целевыми социальными группами являются молодые семьи и одинокие люди, вставшие на социальный квартирный учет: домохозяйства, состоящие из двух человек не старше 35 лет; неполные семьи, состоящие из матери или отца не старше 35 лет и детей, находящихся на их иждивении; и молодые одинокие люди не старше 35 лет.

Идея создания Фонда берет свое начало в сформировавшемся в советскую эпоху чрезвычайно успешном социальном движении создания молодежных жилищных комплексов, которое было очень сильным в Украине до распада Советского Союза. В то время шло массовое строительство всеобъемлющих молодежных жилищных комплексов (включавших многосемейное и односемейное жилье, детские сады, школы, спортивно-развлекательные и социально-бытовые объекты) почти во всех районах Украины. Возврат к этому позитивному опыту считается важным шагом в направлении расширения возможностей обеспечения молодежи доступным жильем в Украине. В последнее время собственный капитал Фонда еще больше увеличился, что расценивается его руководством как благоприятное обстоятельство, способное побудить частных инвесторов как к дальнейшему развитию механизмов доступного ипотечного кредитования, которые могли бы конкурировать с коммерческими банками.

Несмотря на достигнутый прогресс, для закрепления этой инициативы требуются дополнительные меры. Некоторые шаги уже были предприняты в 2010 году, когда инициатива по содействию молодежному жилищному строительству была интегрирована в национальную программу строительства доступного жилья (см. следующий раздел). За девять лет своей работы Фонду удалось обеспечить жильем лишь ограниченное число семей, особенно в сельских районах. Схема доступного ипотечного кредитования остается недостижимой для многих молодых людей. Некоторые источники указывают на недофинансирование программы, объясняя это высокими ценами на жилье, ограниченностью имеющихся государственных средств, а также непостоянными и ограниченными возможностями обеспечения жильем.

<sup>58</sup> Bprice.ua, “Развитие сельского строительства”, опубликовано в издании “Budivelni novini № 18-19” от 9 мая 2011 года. См. по адресу: [http://bprice.ua/analytics/construction\\_news/1678](http://bprice.ua/analytics/construction_news/1678).

### **Обеспечение доступным жильем с учетом существующих потребностей**

В 2009 году была обнародована инициатива в области обеспечения доступным жильем под названием “Государственная целевая социально-экономическая программа строительства (приобретения) доступного жилья на 2010–2012 годы”. Эта программа рассматривается в качестве ключевого средства смягчения воздействия мирового кризиса на строительную отрасль и жилищное строительство в стране (закон № 800 от 25 декабря 2008 года и постановление КМУ № 1035 от 9 сентября 2009 года). Доступное жилье определяется как “построенные и строящиеся при государственной поддержке жилые дома (комплексы) и квартиры”. Государство поддерживает усилия по обеспечению доступным жильем с помощью ряда механизмов. В плане удовлетворения спроса правительственная поддержка как на национальном, так и на местном уровне включает компенсацию до 30% стоимости приобретаемого доступного жилья или предоставление льготных ипотечных кредитов либо оба эти механизма (более подробную информацию см. в главе VI). Кроме того, правительство выкупает рискованные ипотечные кредиты, которые были взяты частными лицами с целью строительства и приобретения жилья до начала осуществления этой программы. Такая государственная помощь предоставляется гражданам, вставшим на социальный квартирный учет и имеющим совокупный месячный семейный доход, не превышающий пятикратного среднего месячного заработка по соответствующему региону.

Размер компенсации определяется исходя из нормы жилой площади на душу населения и стоимости жилья. Домохозяйство имеет право на получение 10,5 кв. м плюс 21 кв. м на каждого члена домохозяйства. Например, домохозяйство из двух человек имеет право на получение 52,5 кв. м (10,5 кв. м + 2\*21 кв. м), домохозяйство из трех человек – 73,5 кв. м и т.д. Стоимость квадратного метра жилья устанавливается Минрегионом для каждой области Украины (постановление КМУ № 193 от 29 февраля 2012 года). Например, при минимальной стоимости в размере 4 934 грн. за кв. м (613 долл. США), установленной в феврале 2012 года для некоторых областей, включая Черновицкую, Луганскую и Винницкую области, государственная компенсация домохозяйству из трех человек для приобретения квартиры площадью 73,5 кв. м составит 108 800 грн. (73,5 кв. м\*4 934\*30%), или 13 500 долл. США. Жилье может быть приобретено только в рамках проектов жилищного строительства, утвержденных Минрегионом. Большинство проектов, которые завершены более чем на 70%, уже были учтены. Другой способ улучшения доступа домохозяйств к ипотечным кредитам заклю-

чается в предоставлении 30-летних субсидируемых кредитов уполномоченными на это банками при годовой процентной ставке, не превышающей ставку Национального банка Украины (около 2%).

В то время как экономическая эффективность инициативы по обеспечению доступным жильем заслуживает высокой оценки с учетом ее позитивного воздействия на домостроительную отрасль Украины и удовлетворение спроса на жилье среднего класса, ее социальная эффективность вызывает сомнение. Считается, что эта программа более выгодна для сравнительно обеспеченных семей, поэтому в апреле 2012 года программа обеспечения доступным жильем претерпела дополнительные усовершенствования. Теперь домохозяйство может взять субсидируемый государством кредит под 3% годовых с первым взносом в размере 25%. После рождения первого ребенка семья освобождается от уплаты процентов; после рождения второго и третьего ребенка списывается соответственно 25% и 50% кредита. Например, молодая бездетная семья, желающая приобрести однокомнатную квартиру площадью 45 кв. м у крупного застройщика в Киеве, должна будет заплатить около 405 000 грн. (9 000 грн. за кв. м [по данным одного из крупных застройщиков в Киеве]\* 45 кв. м), или 49 938 долл. США. Такая семья может взять ипотечный кредит на сумму до 303 750 грн. (75% от стоимости) под 16% годовых на 15 лет; 13% из этой процентной ставки будет оплачивать правительство, а 3% – семья. На 2012 год правительство выделило около 1 млрд. грн. (125 млн. долл. США), что соответствует стоимости приблизительно 30 000 единиц жилья. Исходя из фактического размера зарплаток в Украине, были также установлены критерии доступа по уровню доходов: домохозяйство должно зарабатывать менее 400 000 грн., или 50 000 долл. США в год, и более 55 000 грн., или 6 785 долл. США в год. Эта новая инициатива ориентирована на домохозяйства, стоящие на социальном квартирном учете.

### **Расширение предложения жилья за счет обновления жилых районов**

Как показывает опыт стран Запада, обновление жилых районов может не только существенно способствовать расширению предложения жилья и удовлетворению спроса на него, но и обеспечить более сбалансированное и устойчивое развитие и рост городов.

В 2009–2011 годах на долю реконструкции приходилось лишь 3,5–4% общего объема жилья, вводимого в эксплуатацию<sup>59</sup>. При этом задача обновления жилых районов входила в планы прави-

<sup>59</sup> ГССУ, *Жилищное строительство в Украине в 2000–2009 годах* (Киев, 2010); ГССУ, *Ввод жилья в эксплуатацию в Украине в 2012 году* (Киев, 2012).



### Иллюстрация 6. Многоквартирные дома, построенные в рамках государственных программ жилищного строительства



тельства еще в 2005 году. В 2006 году Верховная рада одобрила механизмы обновления жилых районов, в которых были учтены интересы инвесторов и застройщиков. Кроме того, они предусматривали правовые гарантии для жителей, например гарантии переселения в квартиру большей жилой площади (не более чем на 50%) без дополнительной платы в случае вынужденного переселения. Однако дальнейшее развитие инициатив в области обновления жилых районов происходило довольно медленно отчасти из-за отсутствия ясности в вопросе о последовательности принятия соответствующих мер. Это стало причиной возникновения разногласий между участниками, в частности нежелания людей переселяться. Следует также отметить такие проблемы, как нехватка государственного финансирования, отсутствие генеральных планов, повышение инвестиционных рисков и отсутствие единого реестра лиц, крайне нуждающихся в жилье. С целью решения проблемы отсутствия единого реестра были разработаны концепция и условия создания электронного реестра.

Начиная приблизительно с 2000 года программы обновления жилья принимали также или пытались осуществить некоторые муниципалитеты (в частности, Киев и Львов). Например, в 2008 году

Киев утвердил общегородскую программу, которая предусматривала снос 6,9 млн. кв. м жилья на площади 1 500 га и строительство нового жилья площадью около 30 млн. кв. м. Программа предусматривала поэтапный снос старого и ветхого жилья, однако одновременно со сносом зданий предусматривалось строительство нового жилья для переселения жильцов. Этот проект реконструкции принес инвесторам до 60% прибыли (и еще больше в случае дополнительного государственного финансирования). Этот проект вызвал интерес у некоторых иностранных инвесторов, однако пока что между ними и киевскими властями не было заключено ни одного соглашения. В других городах, например в Львове, продвигать инициативу в области обновления жилых районов было чрезвычайно сложно, главным образом по социальным причинам. Многие жители недовольны перспективой смены места жительства и уже сложившегося жизненного уклада<sup>60</sup>.

Попытки центральных и местных органов власти осуществить обновление жилых районов были отложены из-за произошедших политических

<sup>60</sup> Елена Савченко, “Реконструкция “хрущевок”: беспилотный проект”, 16 июня 2011 года. См. по адресу: <http://www.ugmk.info/print/art/1307522786.html>.

перемен, возникших в последнее время финансовых трудностей в домостроительной промышленности и большого количества незавершенных проектов жилищного строительства. В последнее время предпринимались отдельные попытки вновь включить задачи обновления жилого фонда в национальные планы развития. В частности, в Минрегионе приняты планы реконструкции “хрущевок”<sup>61</sup>, а Ассоциация строителей Украины разработала новый законопроект о реконструкции ветхого жилого фонда.

### **Легализация несанкционированного жилищного строительства**

С 2009 года существует установленная правительством процедура легализации несанкционированного индивидуального жилищного строительства, завершено в период 1992–2009 годов (например, индивидуальных и загородных домов, хозяйственно-бытовых зданий и пристроек) (постановление КМУ № 1035 от 9 сентября 2009 года, постановление КМУ № 91 от 24 июня 2011 года, приказ Минрегиона № 94 от 24 июня 2011 года). Для этого застройщик должен пригласить компетентную организацию провести техническое обследование зданий и коммуналь-

ных сооружений. В результате обследования для застройщика может быть сформулирована рекомендация относительно способа улучшения постройки. Отчет об этом обследовании служит ключевым документом для последующего обращения застройщика в местные отделения Инспекции государственного архитектурно-строительного контроля для официального ввода строения в эксплуатацию и получения сертификата, подтверждающего его соответствие строительным нормам. Эта процедура очень проста, если владелец имеет документ, подтверждающий право собственности или право на использование земли под зданием/строением. После получения сертификата владелец должен зарегистрировать право собственности в соответствующем государственном регистрационном органе. В то время как разрешение на строительство здания или строения предоставляется бесплатно, стоимость технического обследования покрывается владельцем и может различаться по регионам (например, в Харьковской области она составляет 7–15 грн. за кв. м). Предусмотрена также административная мера наказания за непринятие мер по получению разрешения: взимается штраф в 10-50-кратном размере не облагаемого налогом минимального заработка, или 170–850 гривен<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Недорогие трех-, пятиэтажные цементные или кирпичные многоквартирные здания, которые возводились в Советском Союзе в начале 1960-х годов и получили свое название в честь Никиты Хрущева. Планировалось, что срок эксплуатации этих зданий составит 25 лет.

<sup>62</sup> Андрей Мединский, “Новые правила легализации самостроя”, Судебно-юридическая газета № 105, 26 сентября 2011 года. См. по адресу: <http://sud.ua/newspaper/2011/09/26/38427-novie-pravila-legalizatsii-samostroya>.





# ЧАСТЬ II – ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО

## ГЛАВА IV

### ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО

#### А. ПРАВОВЫЕ, ДИРЕКТИВНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ

##### *Правовая основа*

Вопросы пространственного планирования регулируются градостроительным законодательством. Первым таким законом был закон “Об основах градостроительства”, принятый в 1992 году. Этот закон был призван распределить между различными органами полномочия в области пространственного планирования и градостроительства. В 2000 году был принят другой закон – “О планировании и застройке территорий”, который регулировал градостроительную документацию на других уровнях.

*Закон “Об основах градостроительства” № 2780-ХII от 16 ноября 1992 года (последние изменения: № 3038-VI от 17 февраля 2011 года, № 4220-VI от 22 декабря 2011 года и № 5459-VI от 16 октября 2012 года)*

Этот закон регулирует вопросы землепользования в рамках планирования градостроительной деятельности и предусматривает создание градостроительного кадастра населенных пунктов. Этот закон предусматривает также ответственность за нарушение градостроительного законодательства.

Согласно закону, градостроительство – это деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, граждан и объединений граждан по созданию и поддержанию полноценной жизненной среды. Градостроительная деятельность включает:

- прогнозирование развития населенных пунктов и территорий;
- планировку, застройку и иное использование территорий;
- проектирование и возведение объектов градостроительства;
- сооружение иных объектов;
- реконструкцию исторических населенных пунктов при сохранении традиционного характера среды;

- реставрацию и реабилитацию объектов культурного наследия;
- создание инженерной и транспортной инфраструктуры.

*Закон “Об архитектурной деятельности” № 687-ХIV от 20 мая 1999 года (последние изменения: № 4220-VI от 22 декабря 2011 года, № 5459-VI от 16 октября 2012 года и № 5496-VI от 20 ноября 2012 года)*

Этот закон определяет правовые и организационные рамки осуществления архитектурной деятельности и направлен на формирование благоприятных условий проживания и достижение экономической целесообразности и надежности зданий, сооружений и других объектов архитектурной деятельности.

К уполномоченным органам градостроительства и архитектуры относятся:

- центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает разработку государственной политики в сфере архитектуры;
- центральный орган исполнительной власти, который реализует государственную политику в сфере архитектуры;
- орган государственного архитектурно-строительного контроля;
- орган исполнительной власти Автономной Республики Крым по вопросам архитектуры;
- структурные подразделения областных администраций, а также городских администраций Киева и Севастополя.

В законе предусмотрено, что хозяйственная деятельность, связанная с созданием объекта архитектуры, подлежит лицензированию. Однако граждане, имеющие квалификационный сертификат для занятия хозяйственной деятельностью, связанной с созданием объектов архитектуры, могут выполнять такие работы без соответствующей лицензии. Такие лица имеют личную печать и несут ответственность за ненадлежащее выполнение работ (услуг). Сведения о лице, получившем квалификационный сертификат, вносятся в государственный реестр аттестованных лиц.

*Генеральная схема планирования территории Украины, принятая законом № 3059-III от 7 февраля 2002 года (изменения: № 5459-VI от 16 октября 2012 года)*

Генеральная схема устанавливает общие рамки землепользования и территориально-пространственного планирования. Она определяет приоритеты и концептуальные решения планирования и использования территории страны и обеспечивает устойчивое развитие населенных пунктов, развитие производственной, социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры и формирование национальной экологической сети.

Положения Генеральной схемы соответствуют принципам, изложенным в документах второй Конференции Организации Объединенных Наций по развитию населенных пунктов (Хабитат II), и соответствующим рекомендациям ЕЭК ООН и Совета Европы.

*Закон “О стимулировании развития регионов” № 2850-IV от 8 сентября 2005 года (последние изменения: № 3275-VI от 21 апреля 2011 года, № 4731-VI от 17 мая 2012 года и № 5463-VI от 16 октября 2012 года)*

Этот закон определяет механизмы государственной поддержки для стимулирования регионального развития и преодоления депрессивности территорий. Эти механизмы предусматривают стимулирование более эффективного использования региональных ресурсов и совмещение государственных и местных ресурсов с целью решения местных проблем.

Согласно этому закону, депрессивной территорией является регион или его часть (район или населенный пункт), в которых показатель развития является самым низким среди территорий аналогичного типа. Мониторинг показателей развития регионов, районов и городов осуществляют центральный орган исполнительной власти, отвечающий за экономическую политику, Совет министров Автономной Республики Крым и областные или городские администрации (Киева и Севастополя). Эти три органа заключают соглашение о мерах, которые должны быть приняты для стимулирования регионального развития.

По результатам мониторинга Кабинет министров Украины определяет:

- территории, которым предоставляется статус депрессивных, и устанавливает их границы;
- показатели, по которым территория получает статус депрессивной;

- меры государственного стимулирования развития территории с целью преодоления депрессивного состояния и порядок их применения.

*Закон “О предотвращении влияния мирового финансового кризиса на развитие строительной отрасли и жилищного строительства” № 800-VI от 25 декабря 2008 года (последние изменения: № 3038-VI от 17 февраля 2011 года, № 4220-VI от 22 декабря 2011 года и № 5459 от 16 октября 2012 года)*

Этот закон устанавливает гарантии для инвесторов, предоставляющих средства на строительство объектов архитектуры на территории Украины, строительство которых было приостановлено из-за отсутствия наличности.

Данный закон:

- предусматривает, что средства из государственного бюджета выделяются на завершение строительства жилых зданий;
- предусматривает метод кредитования застройщиков для завершения проектов жилищного строительства и выполнения ими тем самым своих обязательств перед инвесторами;
- защищает кредиты, предоставляемые для финансирования жилищного строительства, от увеличения процентных ставок;
- устанавливает порядок строительства доступного жилья для лиц с низким уровнем доходов при частичном финансировании за счет государства.

Закон также устанавливает для арендодателей обязанность возобновлять договоры аренды земельных участков государственной и коммунальной собственности на те же сроки и на тех же условиях, которые были предусмотрены первоначальными договорами аренды. Эти положения распространяются на землю, на которой осуществляется строительство жилых зданий и выполняются строительные-монтажные работы.

Согласно этому закону застройщики освобождаются от уплаты паевых взносов на развитие инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры в населенных пунктах, что способствует снижению стоимости строительства.

Кроме того, закон предусматривает право выкупа арендуемого жилья. Это положение осуществляется на основании решения КМУ № 274 от 25 марта 2009 года (изменение № 1390 от 28 декабря 2011 года), в котором установлен порядок выкупа. По договору аренды одна сторона (предприятие-арендодатель) передает другой стороне (физическому лицу-арендатору) жилье за плату на длительный (до 30 лет) срок; при уплате арендных

платежей в полном объеме жилье переходит в собственность арендатора. Договор аренды заключается в письменной форме и подлежит обязательному нотариальному заверению и обязательной государственной регистрации.

Этот закон направлен прежде всего на решение проблем в сфере жилищного строительства и не распространяется на коммерческое строительство.

*Закон “О строительных нормах” № 1704-VI от 5 ноября 2009 года (последние изменения: № 4220-VI от 22 декабря 2011 года, № 5459-VI от 16 октября 2012 года и № 5496-VI от 21 ноября 2012 года)*

Данный закон определяет правовые и организационные принципы разработки, согласования, утверждения, регистрации и применения строительных норм. Эти нормы представляют собой обязательные требования в сфере строительства, градостроительства и архитектуры, которые утверждаются соответствующим органом по стандартизации.

В законе определяются два вида строительных норм:

- государственные строительные нормы, утверждаемые центральным органом исполнительной власти в сфере строительства;
- отраслевые строительные нормы, утверждаемые министерством в случае отсутствия государственных строительных норм или необходимости установления требований к строительству отдельных видов сооружений.

*Закон “О регулировании градостроительной деятельности” № 3038-VI от 17 февраля 2011 года (последние изменения: № 5059-VI от 5 июля 2012 года, № 5459-VI от 16 октября 2012 года и № 5496-VI от 20 ноября 2012 года)*

Данный закон устанавливает нормы и процедуры градостроительной деятельности и направлен на обеспечение устойчивого развития территорий с учетом государственных, общественных и частных интересов.

Законом предусмотрено внесение изменений более чем в 100 статей 23 законов с целью упрощения и совершенствования всех аспектов градостроительной деятельности. Основные новшества закона заключаются в следующем.

- Изменение концепции регулирования: ответственность за соблюдение правил градостроительства возлагается на застройщика, а не на контролера.

Закон допускает постепенный переход от лицензирования к сертификации отдельных ви-

дов строительства. Это означает, что вместо получения лицензии на каждый этап строительства подрядчики будут нести ответственность за обеспечение устойчивости, надежности и качества строения.

- Упрощение градостроительной документации и процесса ее утверждения.

Градостроительная документация была сокращена с пяти до трех уровней: генеральный план, план зонирования и детальный план.

Проектирование некоторых объектов не подпадает более под градостроительные ограничения. Это касается, в частности, проектирования площадей, не превышающих 200 кв. м; ремонта помещений, используемых в качестве учреждений и в коммерческих целях; замены линейных коммуникаций; реставрации фасадов жилых и нежилых зданий; и прокладки трубопроводов низкого и среднего давления.

Проекты разрабатываются с обязательным участием архитектора, имеющего соответствующий квалификационный сертификат, и заверяются его личной печатью. Проектная документация на строительство объектов, разработанная в соответствии с градостроительными условиями и ограничениями застройки земельного участка, не требует согласования с соответствующими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами охраны культурного наследия, государственной санитарно-эпидемиологической службой и природоохранными органами. Такие проекты утверждаются заказчиком.

Если прежде оценку проекта осуществляли шесть организаций, то теперь будет применяться принцип “единого окна”, и ответственность за экспертизу проектов на предмет соблюдения норм, касающихся, в частности, энергосбережения, охраны труда, природоохранных требований и пожарной безопасности, будет нести одна организация.

В законе определяются категории строительных проектов, которые подлежат обязательной государственной экспертизе: здания IV или V категории сложности (многоэтажные здания и здания, предусматривающие сложные технические решения); объекты, сооружаемые на территориях со сложными инженерно-геологическими и техногенными условиями; объекты, строящиеся с привлечением бюджетных средств.

- Сокращение числа шагов, требуемых для получения разрешений и утверждения строитель-



ства, с 93 до 23. Срок процедуры получения разрешений сократился с 416 до 60 дней. Заявление о начале строительных работ подается теперь за 10 дней, а разрешение на проведение строительных работ должно быть выдано в течение пяти дней.

- Введение новых правовых принципов, касающихся строительства частного жилья. Строительство жилого дома не выше двух этажей площадью до 300 кв. м допускается при наличии упрощенного строительного паспорта.

*Закон “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усиления ответственности и совершенствования государственного регулирования в сфере градостроительной деятельности” № 4220-VI от 22 декабря 2011 года (с изменениями № 5496-VI от 20 ноября 2012 года)*

Этот закон предусматривает усиление санкций за нарушение ограничений в области градостроения и строительства. В целом санкции применяются в случае несоблюдения и невыполнения требований, изложенных в законодательстве, строительных ограничений и государственных стандартов. Применение той или иной санкции зависит от категории сложности строительного объекта. Нарушитель платит штраф в размере от 5- до 900-кратной суммы минимальной заработной платы и возмещает любые убытки, причиненные нарушением.

Закон определяет также порядок наложения санкций и порядок их обжалования в административных и судебных органах.

В соответствии с этими изменениями в законе предусмотрены также поправки к закону 1994 года “Об ответственности предприятий, их объединений, учреждений и организаций за правонарушения в сфере градостроительства”. Теперь этот закон называется “Об ответственности в сфере градостроительства”.

Этот закон вносит также поправки в некоторые положения Кодекса об административных правонарушениях, предусматривая более строгие санкции в отношении правонарушений в сфере строительства. Предусмотрена административная ответственность за несоблюдение положений, касающихся единого государственного реестра граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и за невыполнение правовых требований или указаний должностных лиц Государственной инспекции архитектурно-строительного контроля. Кроме того, предусмотрено внесение в статьи 96 и 96-1 кодекса некоторых изменений, касающихся законодательных требований, строительных норм,

государственных стандартов в сфере строительства и законодательства о планировании и застройке территорий.

#### *Градостроительный кодекс (законопроект)*

Проект градостроительного кодекса был одобрен парламентом в первом чтении 30 июня 2010 года. Проект кодекса относился к числу законопроектов, которые должны были быть подготовлены и представлены на рассмотрение на десятой сессии Верховной рады Украины шестого созыва (решение Верховной рады № 4344-17 от 6 июля 2012 года). Однако проект кодекса не был принят на сессии Рады шестого созыва и даже не был включен в число законопроектов для рассмотрения Верховной радой Украины седьмого созыва (решение Верховной рады № 158-18 от 2 апреля 2013 года).

Этот законопроект заменяет собой следующие законы:

- закон 1992 года “Об основах градостроительства”;
- закон 1999 года “Об архитектурной деятельности”;
- закон 2000 года “О планировании и застройке территорий”;
- закон 1994 года “Об ответственности предприятий, их объединений, учреждений и организаций за правонарушения в сфере градостроительства”;
- закон 2010 года “О положениях в области градостроительства”.

Действие этих законов будет прекращено, когда Градостроительный кодекс вступит в силу.

Кодекс состоит из 9 разделов, 23 глав и 162 статей и предусматривает создание оптимальных жилищных условий для населения, обеспечение устойчивого развития населенных пунктов и координацию государственных, общественных и частных интересов.

В Кодексе предусмотрено, что архитектурно-градостроительный совет формируется: Советом министров Крыма, областной администрацией, городской администрацией Киева и Севастополя, районной городской администрацией и исполнительными главами городских советов. Этот совет будет заниматься рассмотрением градостроительной документации, архитектурных проектов в районах исторического значения и проектов строительства высотных зданий.

В результате принятия Кодекса будет создана общая организационно-правовая основа для деятельности в области планирования и строительства в Украине. Будет прекращена практика проведения



градостроительных технико-экономических обоснований (обоснование, проверка и установление правомерности), которые являются главным фактором, замедляющим процесс обновления градостроительной документации. Проект Кодекса предусматривает свободный публичный доступ к цифровой базе данных о государственных строительных нормах и утвержденной градостроительной документации. Он регулирует не только подготовку градостроительной документации соответствующей проектной организацией, но и условия ее утверждения клиентом.

### Политическая основа

*Концепция устойчивого развития населенных пунктов 1999 года*

Концепция устойчивого развития населенных пунктов была принята решением парламента № 1359-XIV от 24 декабря 1999 года. Она рассчитана на длительный срок (15–20 лет), и в ней определены основные направления государственной политики устойчивого развития населенных пунктов, а также правовые и экономические методы ее осуществления. Положения Концепции согласуются с принципами ХАБИТАТ II и соответствующими рекомендациям ЕЭК ООН и Совета Европы.

Информация об осуществлении Концепции отсутствует.

*Концепция государственной региональной политики 2001 года и Государственная стратегия регионального развития 2006 года на период до 2015 года*

Концепция государственной региональной политики была утверждена в 2001 году указом Президента № 341. В ней определяются национальные долгосрочные цели и приоритеты регионального развития. 21 июля 2006 года КМУ принял решение № 1001 об утверждении “Государственной стратегии регионального развития на период до 2015 года” с целью создания оперативной основы для осуществления государственной политики развития регионов. В государственной стратегии изложены стратегические программы регионального развития на национальном и региональном уровнях, конкретные стратегические цели, долгосрочные приоритеты и ключевые стратегии осуществления. КМУ отвечает за координацию осуществления Государственной стратегии и обеспечение согласования государственной политики с целями регионального развития.

С 2008 года КМУ ежегодно принимает план мероприятий по осуществлению Государственной стратегии.

### Организационная основа

*Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства*

Минрегион был создан 31 мая 2011 года (указом Президента № 633/2011 с изменениями: № 742/2011 от 08 июля 2011 года) путем слияния Министерства регионального развития и строительства с Министерством муниципальной экономики. Этот центральный орган исполнительной власти, отвечающий за разработку и осуществление государственной политики в сфере обеспечения жильем, строительства, архитектуры и градостроения и определяющий приоритеты для каждой из областей.

В частности, Минрегион отвечает за разработку и осуществление национальной политики в следующих областях:

- повышение эффективности территориального распределения полномочий, административно-территориальное устройство и развитие местного самоуправления;
- строительная, архитектурная и градостроительная деятельность, производство стройматериалов и сохранение традиционного уклада населенных пунктов;
- муниципальная экономика, жилищная политика, ландшафтное планирование, производство семян цветочно-декоративных культур, удаление бытовых отходов и техническая инвентаризация имущества;
- архитектурно-строительный контроль и контроль в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- обеспечение технического регулирования в сфере строительства, управления муниципальными инженерными сооружениями, производства стройматериалов и жилищно-коммунального хозяйства.

*Государственная архитектурно-строительная инспекция*

Инспекция была создана 8 апреля 2011 года путем слияния Государственного архитектурно-строительного отдела Министерства регионального развития и строительства с Государственной жилищной инспекцией Министерства муниципальной экономики (указ Президента № 439, с изменениями № 633 от 31 мая 2011 года и № 742 от 8 июля 2011 года).

Инспекция отвечает за:

- государственный контроль за соблюдением законодательства, стандартов, норм, правил и

указов, касающихся архитектуры, строительства и муниципальной экономики;

- осуществление функций лицензирования и регистрации в сфере строительства и деятельности, связанной с созданием архитектурных объектов.

В административном отношении Инспекция подчиняется Минрегиону. Руководитель Инспекции назначается Президентом, который рассматривает кандидатуру, предложенную премьер-министром по рекомендации Минрегиона.

## **В. СИСТЕМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЙ НА ВЫПОЛНЕНИЕ ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫХ И СТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ**

Порядок выполнения строительных работ установлен КМУ решением № 466 от 13 апреля 2011 года (последние изменения № 43 от 8 января 2012 года, № 148 от 27 февраля 2012 года и № 653 от 11 июля 2012 года).

Этим решением были утверждены:

- порядок выполнения подготовительных работ;
- порядок выполнения строительных работ;
- перечень объектов, строительство которых осуществляется после предоставления уведомления о начале выполнения строительных работ.

Порядок выполнения подготовительных работ предусматривает направление двух документов:

- уведомления о начале выполнения подготовительных работ;
- декларации о начале выполнения подготовительных работ.

Порядок выполнения строительных работ предусматривает направление трех документов:

- уведомления о начале выполнения строительных работ;
- декларации о начале выполнения строительных работ;
- разрешения на выполнение строительных работ (далее – разрешение на строительство).

Эти документы дают право на выполнение строительных работ и сохраняют силу до завершения строительства при условии, что существует документ, подтверждающий право собственности или право на распоряжение земельным участком, или соглашение о праве собственности на строения, находящиеся на чужой земле.

### *Уведомление о начале выполнения строительных работ*

До начала строительных работ заказчик должен направить в соответствующее региональное отделение Государственной архитектурно-строительной инспекции письменное уведомление (образец которого содержится в приложении решения о порядке выполнения подготовительных работ) вместе с требуемыми документами.

### *Регистрация декларации о начале выполнения подготовительных работ*

В случае строительства объектов, относящихся к I–III категориям сложности, декларация должна быть зарегистрирована в Инспекции. Застройщик должен направить декларацию в двух экземплярах в соответствующее региональное отделение Государственной архитектурно-строительной инспекции. Заказчик несет ответственность за полноту и точность данных, указанных в декларации.

Отдел инспекции проверяет полноту данных, указанных в декларации, и регистрирует ее в течение пяти рабочих дней со дня получения. После регистрации один экземпляр декларации возвращается заказчику, а другой остается в отделении инспекции.

Порядок уведомления почти не отличается от порядка представления декларации о начале выполнения строительных работ. Одно из важных отличий заключается в том, что, если инспекция не зарегистрировала декларацию о начале выполнения строительных работ (или не приняла решения об отклонении ее регистрации), право на выполнение строительных работ вступает в силу в 11-й день со дня регистрации или возврата декларации. В таких случаях декларация считается зарегистрированной.

### *Разрешение на строительство*

Разрешение на строительство выдается заказчику Государственной архитектурно-строительной инспекцией для осуществления проектов строительства объектов, относящихся к IV и V категориям сложности. Она выдается бесплатно соответствующим отделом инспекции. В отношении объектов, расположенных в нескольких административно-территориальных единицах, оно выдается Центральным управлением Государственной архитектурно-строительной инспекции.

Отдел инспекции выдает разрешение или отказывает в его выдаче в течение 10 дней со дня регистрации заявления. В случае отказа отдел инспекции должен направить заявителю письмо с разъяснением причин отказа.

Если отдел инспекции не выдает разрешение на строительство (или не принимает решения об от-

казе в его выдаче) в течение 10 дней, заказчик может вновь обратиться в отдел инспекции. Отдел инспекции должен в течение следующих 10 дней выдать разрешение или отказать в его выдаче. Если отдел инспекции все же не принимает никакого решения в течение этих 10 дней, разрешение считается выданным. В таком случае заказчик имеет право приступить к строительству в десятый рабочий день после регистрации заявления.

Была разработана пробная версия автоматизированной системы выдачи разрешений, которая в настоящее время находится в стадии бета-тестирования.

### С. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ

Имеется три категории градостроительной документации:

- национальная (генеральная схема планирования территории и схема планирования для отдельных частей страны);
- региональная (схема планирования территории Автономной Республики Крым, областей и районов);
- местная (генеральные планы городов, планы зонирования и детальные планы).

Порядок проведения экспертизы градостроительной документации был утвержден постановлением КМУ № 548 от 25 мая 2011 года (с изменениями № 148 от 27 февраля 2012 года). Генеральные планы городов утверждаются только после общественных слушаний их проектов. Срок проведения экспертизы градостроительной документации национального и городского уровня не может превышать 60 дней, а срок экспертизы генеральных планов городов – 45 дней.

Порядок разработки градостроительной документации был утвержден приказом Минрегиона № 290 от 16 ноября 2011 года. Верховная рада Автономной Республики Крым, а также областные, районные и городские советы уполномочены поручать разработку градостроительной документации соответствующим лицензированным учреждениям. Затем градостроительная документация утверждается заказчиками и должна получить одобрение государственных экспертов.

### Д. ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ И МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПЛАНИРОВАНИЮ

#### Региональные последствия развития

Преодоление последствий социально-экономической деятельности и урбанизации является слож-

ной задачей для правительства. Проблемы заключаются в:

- усилении региональных различий;
- несбалансированности городского развития;
- стремительном обветшании (в том числе инфраструктура и жилья);
- усилении различий в условиях жизни в городах и жилищных условиях;
- деградации окружающей среды.

Ожидается, что усилия, прилагаемые правительством с 2005 года в сфере стратегического социально-экономического планирования и финансирования, а также упрощения системы контроля за градостроительством, помогут исправить эту ситуацию, однако следует разработать дополнительные меры в сфере регионального планирования.

Сегодня в сфере регионального планирования приходится прилагать огромные усилия для решения сложных социально-экономических проблем (таких, как глобализация и рост конкуренции, демографические изменения, экологические проблемы и социальное неравенство) и улучшения регионального развития, поскольку до недавних пор реформа системы планирования не относилась к числу приоритетов правительства. Другие европейские страны находятся в аналогичной ситуации: они применяют метод пространственного планирования с целью совершенствования своей системы регионального планирования и поддержания усилий, нацеленных на обеспечение стратегического, устойчивого социально-экономического и городского развития.

Правительству крайне важно добиться сбалансированного регионального развития и обеспечить более равномерное развитие. За счет ориентации отраслевых действий на общие цели географического развития можно добиться их более эффективной интеграции. Поэтому, принимая новые меры в области регионального и городского развития, необходимо уже на раннем этапе уделять больше внимания географическим факторам. Для принятия таких мер потребуются четкие руководящие принципы пространственного развития.

Необходимость использования механизмов регионального развития для поддержки государственных стратегических мероприятий в регионах и субрегионах признается некоторыми экспертами по вопросам регионального развития, работающими в Украине во взаимодействии с партнерами из ЕС. Принятие в 2005 году закона “О стимулировании развития регионов” и Государственной стратегии регионального развития на период до 2015 года положило начало систематической работе над проблемой отставания одних регионов от других.



### Врезка 1. Географическая координация стратегии регионального развития: Хмельницкая область

Разработку своих социально-экономических стратегий уже закончили почти все регионы Украины, однако в процессе их осуществления сохраняются трудности. Стратегии остаются декларативными или консультативными документами, которые образуют политическую основу для государственного финансирования программ регионального развития; они включают “региональные соглашения”. На практике осуществление такого соглашения сопряжено с трудностями из-за различных политических и экономических причин.

По данным Совета Хмельницкой области, с 2008 года при технической и финансовой поддержке ЕС Ассоциация агентств регионального развития Украины (AAPP) Минрегиона оказывала некоторым областям помощь в осуществлении их региональных стратегий в контексте недавно сформулированной государственной инициативы стратегического развития. Одним из примеров передовой практики в рамках сотрудничества AAPP-ЕС можно считать разработку стратегии регионального развития для Хмельницкой области. В отличие от существующих региональных стратегий, разработанных с 2005 года, эта стратегия опирается на практику ЕС и включает анализ социально-экономической динамики и географических тенденций, влияющих на развитие области. Она включает план осуществления и содействует интеграции и сотрудничеству между правительственными ведомствами на всех уровнях, а также реализации отраслевых интересов в вопросах, касающихся развития региона. Наиболее важным является применение комплексного подхода, разработанного с учетом местных факторов и предусматривающего использование территориального потенциала области для содействия осуществлению и перераспределению деятельности в регионе. Стратегия предусматривает использование ряда географических механизмов, нацеленных на укрепление центров роста, как движущей силы развития, повышение уровня социально-экономической доступности сельских окраин, совершенствование инфраструктуры, укрепление транспортного потенциала и решение других задач. Другими словами, в основе этой стратегии лежит постоянная оценка того, что регион может предложить и каким образом он может адаптироваться к таким внешним возможностям, как новые рынки, международные транспортные коридоры и развитие приграничных регионов. Кроме того, она опирается на взаимодействие приблизительно 120 различных заинтересованных сторон региона.

Стратегия предусматривает, что политика регионального развития должна создавать условия конкуренции, которая содействует динамичному и сбалансированному развитию экономики регионов. Однако уже разработанные региональные стратегии имели исключительно декларативный характер и не предусматривали никаких планов их осуществления. Кроме того, требуется создать независимый региональный координационный орган. Для оценки состояния депрессивных регионов необходимо расширить круг используемых критериев.

Примечательно, что по сравнению с европейской практикой регионального развития региональные стратегии Украины представляют собой попытки осуществить комплекс отраслевых программ без учета того, каким образом отраслевая деятельность будет осуществляться на региональных территориях. Ни в законе, ни в стратегии не учитываются общее состояние регионов Украины и возможности развития отдельных регионов. Другими словами, необходимо глубже осознать ключевую роль регионального планирования в координации усилий в области развития.

Во врезке 1 изложены дополнительные соображения относительно регионального развития в Украине, и в ней перечисляются осуществлявшиеся в последнее время на региональном уровне при финансовой поддержке ЕС успешные экспериментальные проекты, предусматривавшие разработку более целостных и реалистичных региональных стратегий и отражавшие важный географический компонент.

### Система регионального планирования Украины

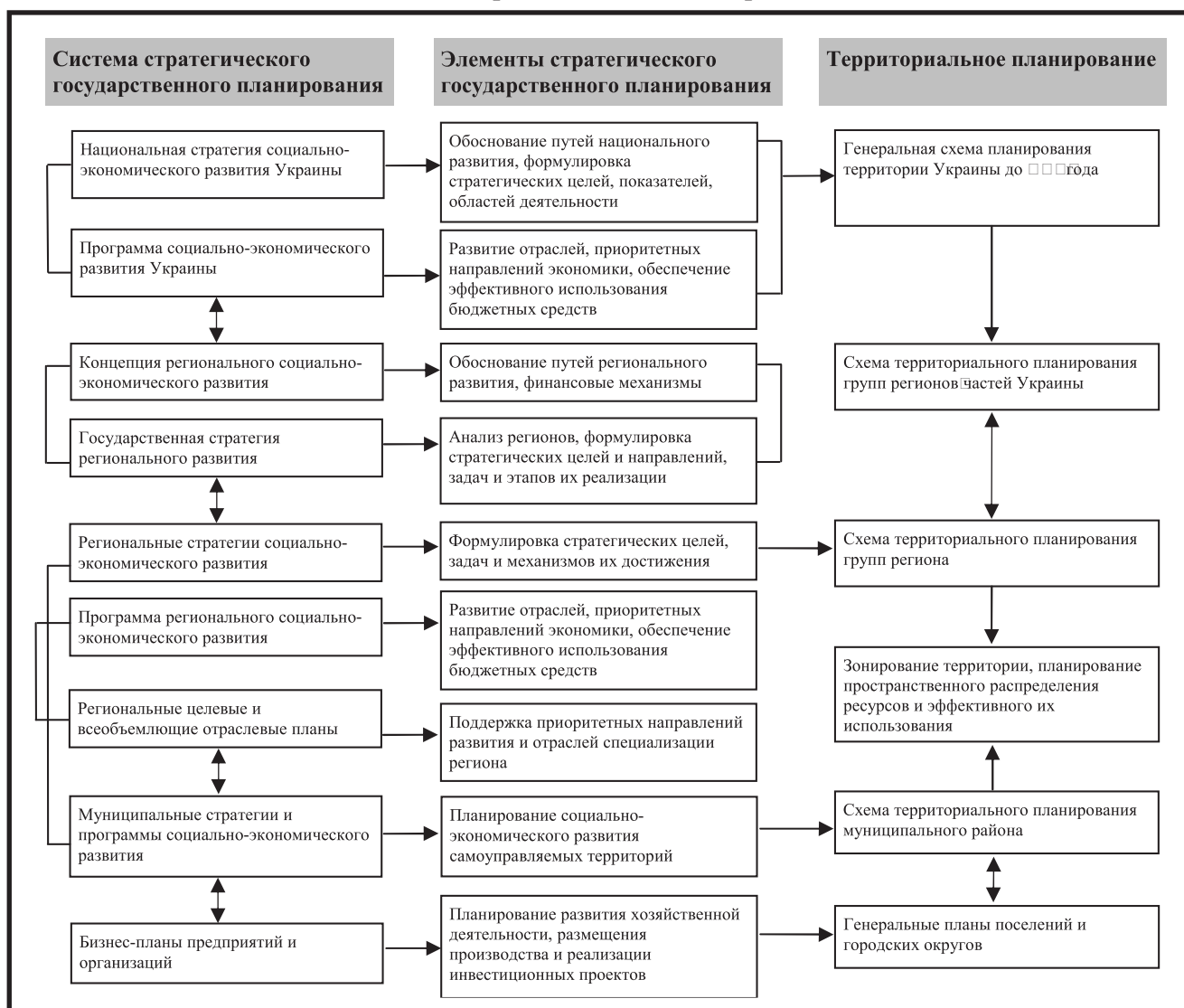
В последнее время правительство осуществило ряд важных изменений в национальной системе регионального планирования и развития городов с целью устранения устаревших и громоздких механизмов. В основе этой инициативы лежит план привлечения частных инвестиций в строительную отрасль и выведения ее из кризиса. Реформы заключались прежде всего в совершенствовании законодательных и нормативных рамок, включая разработку новых территориальных планов: новой генеральной схемы планирования территории Украины 2001 года; новых региональных территориальных планов; и новых генеральных планов для некоторых городов.

Современные нормативно-правовые рамки планирования и развития охватывают наиболее важные области (см. предыдущие разделы настоящей главы), однако они требуют доработки. Субнациональные органы и специалисты в области планирования указывают на то, что существующая многоуровневая система документации планирования, т.е. система региональных планов, которую нельзя назвать неправильной, содержит слишком много деталей и положений предписывающего характера, поэтому ее крайне сложно применять на практике. Для того чтобы эта система действительно отражала динамику развития в региональном и субрегиональном контекстах, необходимо упростить и сделать более гибким механизм принятия решений и планирования.

Украина унаследовала сложную систему регионального планирования, однако подготовка региональ-



**Диаграмма 7. Территориальное планирование в рамках национальной системы стратегического планирования**



Источник: Евгений Жирнель, “Пространственное планирование как фактор оптимизации управления регионом (на примере Республики Карелия)”, *Проблемы современной экономики*, № 2 (22), 2007 год.

ных планов представляет собой многоуровневую процедуру физического анализа землепользования с целью решения социально-экономических и градостроительных задач страны. С учетом сложности современной ситуации в области развития и принятия решений такой подход к планированию не оставляет практически никакого пространства для маневра или сотрудничества заинтересованных сторон.

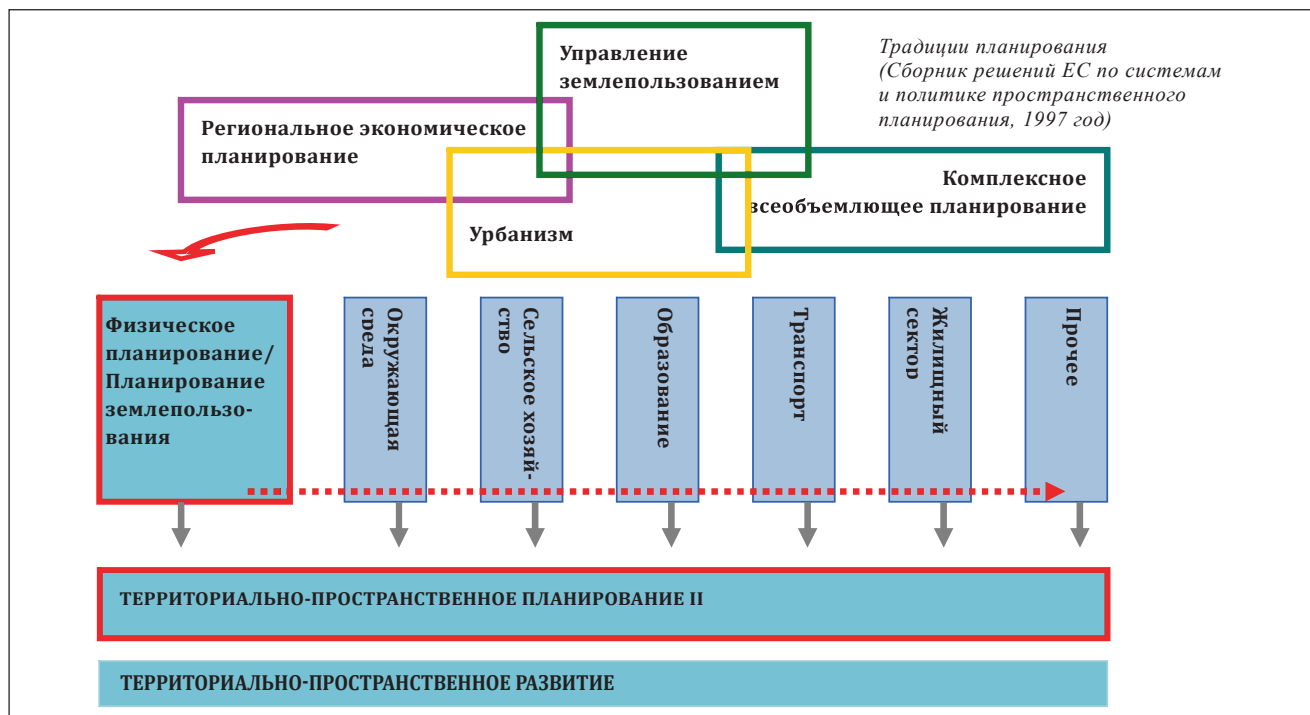
Структуры, занимающиеся региональным планированием, редко участвуют в подготовке национальных стратегических документов; они, скорее, используют эти документы в качестве основы для разработки собственных планов. На диаграмме 8 отражено место регионального планирования в формирующейся системе стратегического государственного планирования Украины. Из нее видно, что связь между региональным

планированием и другими мероприятиями национального развития является однонаправленной.

С другой стороны, от структур, занимающихся планированием, не ожидается разработки политики и документов стратегического регионального развития для координации работы над национальными программами (например, для обеспечения большей отдачи на региональном уровне). Вместе с тем, не зная потенциала регионального развития, сложно и осуществлять мероприятия по развитию. Специалисты в области планирования часто говорят о том, что некоторые социально-экономические программы сложно реализовать на практике из-за проблем в области регионального развития.

Существующая практика планирования землепользования ограничивает возможности органов

**Диаграмма 8. От планирования землепользования к территориально-пространственному планированию: обеспечение пространственной интеграции различных стратегий и программ (региональный уровень)**



Источник: Vincent Nadin, "Spatial Planning and Territorial Development at the Regional Level". См. по адресу: <http://www.qub.ac.uk/research-centres/span/FileStore/StrategicPlanning/Fileupload,152838,en.pdf> (дата посещения – 5 февраля 2014 года).

планирования реагировать на динамику развития национальных областей. Нередко планы устаревают или ими пренебрегают. Кроме того, из-за отсутствия сотрудничества между заинтересованными сторонами в вопросах регионального развития (т.е. сотрудничества, основанного на определенных согласованных критериях географического развития) возникают конфликты, являющиеся одной из причин несоблюдения плановой документации.

Например, на национальном уровне Генеральная схема планирования Украины 2001 года утратила свою актуальность в последние два года. Отчасти это стало следствием упразднения Координационного совета по осуществлению Генеральной схемы планирования территории, который обеспечивал межотраслевое сотрудничество. Очевидно, что это затронуло межотраслевой характер документации национального планирования. В частности, это обстоятельство затрудняет размещение проектов, представляющих национальный интерес, таких как строительство гидроэлектростанции или национального логистического центра.

Реформа планирования в Украине является важным этапом пересмотра национальной системы регионального планирования. Однако украинские органы и специалисты в области планирования отмечают также важность изменения философии

и культуры планирования и более широкого признания планирования в качестве эффективного инструмента реагирования на текущую ситуацию в области развития и обеспечения устойчивого развития. В рамках дальнейшего реформирования национальной системы регионального планирования необходимо будет сосредоточить усилия на смещении практики планирования землепользования в направлении более выраженного стратегического географического планирования и межведомственной деятельности. Последняя должна быть нацелена на сбалансирование противоречащих друг другу интересов экономики, населения и охраны окружающей среды. Она должна выйти за рамки традиционного физического планирования с целью интеграции физического планирования, планирования землепользования и разработки политики с другими стратегиями, мероприятиями и программами, которые влияют на практику землепользования (например, экономическое развитие, жилищная политика, изменение климата и социальная сплоченность), а также на природу соответствующих мест и их функционирование.

Центральные правительства стран Европы применяют новый подход к пространственному планированию, сосредоточивая усилия на деятельности по согласованию пространственных решений и выбору места их осуществления. Пространствен-

ное планирование поддерживает координацию и интеграцию пространственных аспектов различных правительственных стратегий и мероприятий в таких секторах, как жилищное строительство, транспорт, энергетика и промышленность, посредством стратегии регионального развития (см. схематическое изображение такой интеграции на областном уровне на диаграмме 9). Эта координация охватывает все уровни планирования и взаимодействия между всеми заинтересованными сторонами.

Пространственное планирование осуществляется в различных масштабах в рамках национальных и региональных стратегий с целью совершенствования местных систем городского и сельского развития. Это достигается за счет более четкого проектирования и устройства городов, сел и окружающих территорий с учетом природоохранных соображений. Пространственное планирование осуществляется в контексте национальных стратегий устойчивого развития<sup>63</sup> с помощью различных вспомогательных средств, включая законы, программные документы, руководства, планы, инструкции, стимулы и санкции, в целях “эффективного и справедливого управления процессом территориально-пространственного развития на основе общепринятых критериев”<sup>64</sup>.

### Элементы территориально-пространственного планирования на местном уровне

Украинским городам крайне важно иметь новый генеральный план, соответствующий новой европейской практике градостроительства, которая обеспечивает более динамичное городское развитие, способствующее активизации социально-экономической деятельности в интересах развития городов. С сентября 2008 года киевская городская администрация работает над новым генеральным планом, который должен прийти на смену действующему плану, не позволяющему эффективно руководить процессом развития города. Новый план разрабатывается в сотрудничестве с Киевской городской государственной администрацией, которая разрабатывает новую стратегию социально-экономического развития города. Проект стратегии развития Киева до 2025 года представляет собой концептуальный стратегический документ, в котором определены ключевые приоритеты, цели, направления действий и бюджет социально-

<sup>63</sup> В последние годы Министерство охраны окружающей среды Украины предпринимало попытки сформулировать национальную стратегию устойчивого развития.

<sup>64</sup> ЕЭК ООН, *Территориально-пространственное планирование: ключевой инструмент развития и эффективного управления* (Женева, Организация Объединенных Наций, 2008).

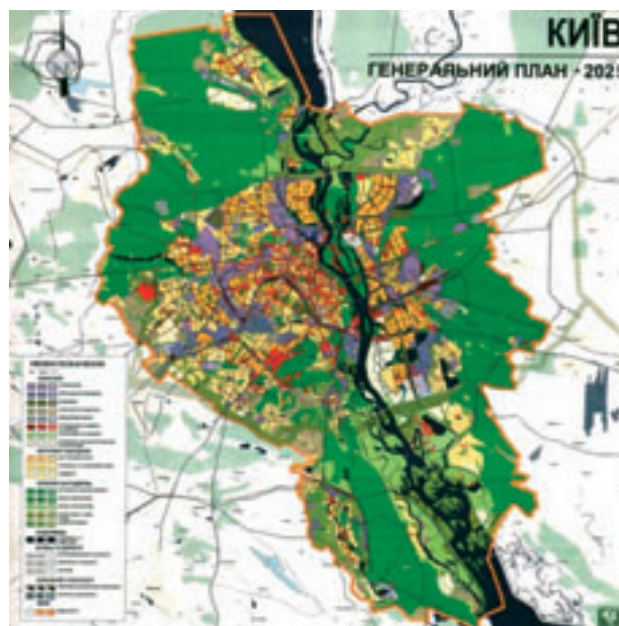
экономического развития Киева. Перспективный генеральный план Киева рассматривается в качестве ключевой составляющей части Стратегии.

В апреле и мае 2012 года первый и второй проекты нового генерального плана Киева были представлены на суд общественности до 1 декабря 2012 года. В настоящее время рассматривается вопрос о представлении генерального плана в городской совет. План предусматривает содействие устойчивому региональному развитию и рациональному использованию ограниченных земельных ресурсов города. В частности, он преследует цели:

- решить проблему неравномерного развития инженерно-транспортной инфраструктуры;
- повысить качество жизни, улучшить экологическую обстановку и сократить объем выбросов парниковых газов;
- повысить привлекательность Киева для туристов;
- уменьшить степень социального неравенства в городе;
- сократить зависимость населения от использования личного транспорта.

План предусматривает сбалансированное территориальное развитие Киева с использованием ряда подходов и принципов обеспечения устойчивости, таких как компактность города, полицентричность и многофункциональность, “зеленый” город, город культуры и бизнеса, сбалансированное столичное развитие (принцип пространственной организации “от общего к частному”), применяемый, например, в совместных проектах Киева

Диаграмма 9. Развитие Киева до 2025 года



и Киевской области), ответственность за жизнь будущих поколений и стратегическое плановое городское развитие. На диаграмме 11 отражены взаимосвязи стратегического территориального планирования и стратегии социально-экономического развития Киева в рамках общего государственного планирования территории.

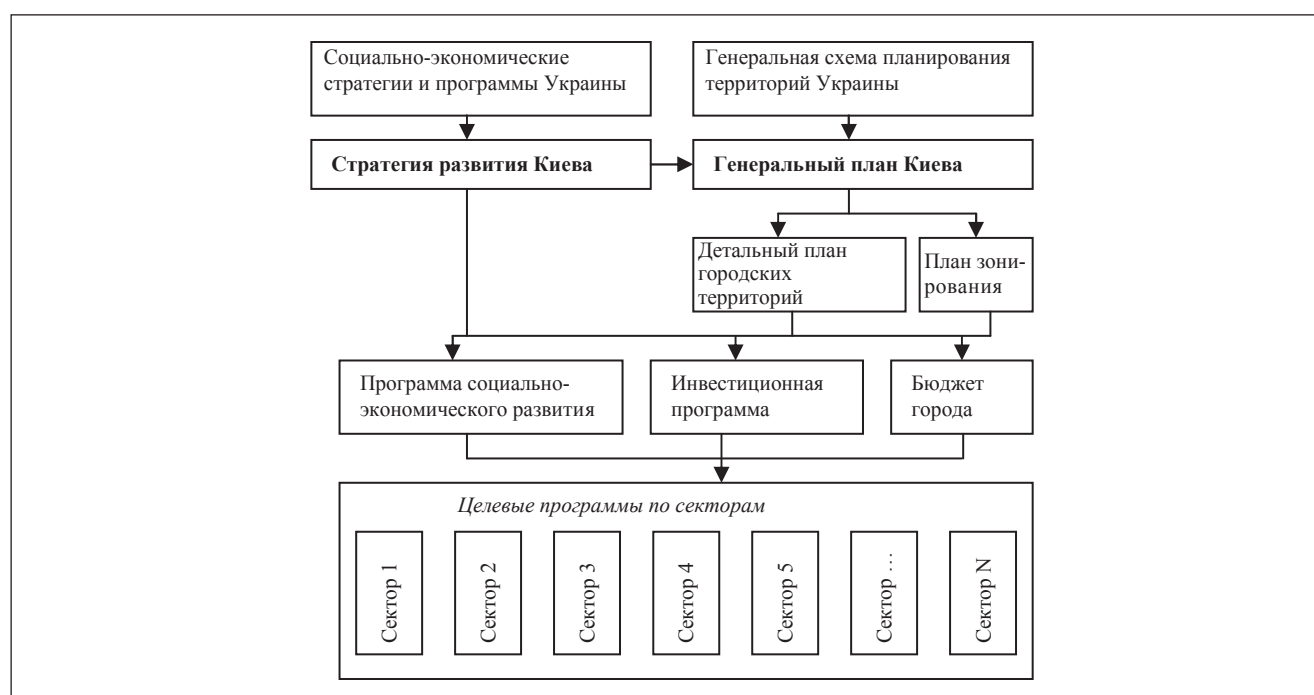
### Преимущества осуществлявшихся в последнее время реформ в сфере планирования и возникшие в этой связи проблемы

Изменения в сфере планирования, внесенные недавно в нормативные акты об организации разработки, регулировании и применении строительных норм (закон № 3038-VI от 17 февраля 2011 года), принесли множество результатов. В частности, новые положения:

- расширяют полномочия местных советов в отношении утверждения планов городского развития;
- устанавливают личную ответственность за разрушительные последствия несоблюдения строительных норм;
- предусматривают значительное сокращение числа процедур контроля за застройкой (с 465 до 90 этапов);
- предусматривают требование создания единого градостроительного кадастра и зонирования;
- предусматривают осуществление подготовительных и строительных работ на основе представленной декларации;
- вводят в систему получения разрешений на застройку принципы “молчаливого согласия”, “единого окна” и “организационного единства”;
- обеспечивают поддержку социальной и физической инфраструктуры со стороны частного сектора;
- разъясняют порядок разработки и утверждения генеральных планов как основы для принятия решений в области застройки;
- упрощают порядок выдачи подрядов на строительство объектов I–III категорий сложности;
- обеспечивают доступ общественности к информации о городской застройке.

Тем не менее новые нормы в области планирования требуют доработки. В частности, отсутствует четкая процедура урегулирования ситуаций несанкционированного строительства или проведения публичных слушаний в случаях принудительного приобретения имущества. Кроме того, новые положения о планировании, не имеющем четкой временной границы, сопряжены с определенными рисками. Такой подход, возможно, представляется разумным, когда местные власти располагают ограниченными средствами для подготовки новых планов, однако он не обеспечивает страте-

**Диаграмма 10. Стратегическое территориальное планирование и стратегия социально-экономического развития Киева**



Источник: Проект стратегии развития Киева до 2025 года.



гического планирования и не предусматривает временные рамки для осуществления планов. Он скорее поддерживает существующее положение дел, чем стимулирует внесение изменений. Неопределенные генеральные планы не содержат четкой информации о предполагаемой застройке и ее сроках. Поэтому в условиях современной динамичной социально-экономической обстановки неопределенные генеральные планы не могут восприниматься серьезно.

В целом новые нормативные положения позволили усовершенствовать процедуры управления застройкой, однако их успех будет зависеть от того, как будет продолжаться процесс развития регионального планирования в Украине (например, разработка пространственных стратегий и региональных планов менее предписательного характера в качестве основы для принятия решений для обеспечения их соблюдения).

Использование планов землепользования или зонирования, имеющих обязательную юридическую силу, приобретает все большую популярность в Украине; считается, что они повышают степень прозрачности системы управления процессом развития. Зонирование позволяет избежать индивидуалистического подхода к землеустройству в условиях неопределенной и стремительно развивающейся градостроительной деятельности; им все чаще отдается предпочтение перед работой над новыми генеральными планами. Популярность зонирования в Украине связана с тем, что оно дает планировщикам нормативный инструмент в условиях, когда старые механизмы становятся неприемлемыми. Однако само по себе зонирование не является достаточным для решения более широкого круга вопросов развития. Например, оно не затрагивает такие вопросы, как социальная сплоченность, экономическая самостоятельность и культурно-эстетическая ценность, обеспечивающие более устойчивые модели развития. В Украине сохранилась прочная традиция разработки генеральных планов, которую следует сохранять и совершенствовать одновременно с осуществлением мероприятий по зонированию.

Как показывает опыт других стран, разработка планов зонирования для распределения прав застройки требует наличия у системы планирования значительных возможностей. Планы зонирования, как правило, являются жесткими и лишены гибкости, хотя в некоторых случаях, например применительно к охране ресурсов окружающей среды, они остаются весьма важным инструментом. Планы зонирования часто обходят путем заключения неофициальных договоренностей или несанкционированной застройки. Поэтому для обеспечения качественной застройки во многих странах все шире применяется ряд других механизмов управления,

таких как национальные кодексы (нормы энергоэффективности или критерии проектирования). Для обеспечения более четкой координации между отраслевыми мероприятиями и землепользованием могут применяться и менее строгие требования, такие как контроль доступности и норма плотности<sup>65</sup>.

Соблюдения норм планирования можно добиться только при условии применения прозрачной политики и процедур. Для этого необходимо разработать стратегии, планы и нормы, которые являются достаточно гибкими, охватывают разные отрасли и являются прозрачными для граждан и инвесторов. Кроме того, необходимо принимать твердые, но законные меры в отношении несанкционированной застройки (включая снос незаконно построенных зданий). В случаях массовой незаконной застройки необходимо проводить надлежащую оценку существующих ограничений системы планирования и возможности ретроспективной интеграции различных интересов в процессы повышения эффективности предоставляемых услуг для обеспечения, по возможности, моделей более устойчивого развития<sup>66</sup>.

### Планирование жилищного строительства

Прежний комплексный подход к жилищному строительству, который был увязан с социально-экономическими и градостроительными целями, больше не применяется в Украине. Тем не менее современные социально-экономические и градостроительные тенденции и процессы оказывают определенное влияние на жилищное хозяйство. Изменения в сфере жилищного хозяйства, как известно, отражаются на социально-экономических и градостроительных процессах. Ниже приведены некоторые примеры этих важных взаимодействий и последствий развития территорий:

- стремительное развитие некоторых областей Украины вызвало резкое повышение спроса и цен на жилье. Известно, что это привело к ограничению доступности жилья и спекуляциям на рынке недвижимости. Отмечавшийся в середине 2000-х годов бум жилищного строительства в Украине, особенно в основных регионах, таких как Киев, а также Киевская, Одесская и Львовская области, привел к нарушению стабильности на рынке жилья и кризису в домостроительной промышленности и в украинской экономике в целом<sup>67</sup>;

<sup>65</sup> Там же.

<sup>66</sup> Там же.

<sup>67</sup> Global Property Guide, "Ukraine's unexpected rise in house prices, amidst economic slowdown and political tension", 17 May 2012. См. по адресу: <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/Ukraine/Price-History-Archive/Ukraines-unexpected-rise-in-house-prices-amidst-economic-slowdown-and-political-tension-1241>.

- отсутствие работы в регионах, приходящих в упадок (особенно на Востоке, например в Днепропетровской, Донецкой, Луганской и Запорожской областях), вызывает миграцию населения и изменение в демографической структуре, способствуя тем самым дальнейшему обветшанию и упадку жилья и жилой инфраструктуры в этих регионах. Из-за таких тенденций, затрудняющих приток инвестиций, эти регионы становятся все более зависимыми от внешних ресурсов. Эта ситуация усугубляет поляризацию качества жизни в стране и региональные различия;
- миграция населения из районов Украины, переживающих упадок, создает дополнительную нагрузку для жилищного хозяйства и жилой инфраструктуры стремительно растущих регионов и вызывает нехватку жилья и перенаселенность в этих регионах, которая, в свою очередь, может оказывать неблагоприятное социальное и психологическое воздействие на жителей этих регионов;
- дефицит социального жилья отражается на экономике Украины и требует отвлечения значительной части доходов населения;
- что касается потенциальных проектов строительства социального жилья, то, по мнению властей Украины, такое жилье должно быть довольно простым с точки зрения качества и проектировки. Однако, если качество социального жилья будет ниже среднего по стране качества жилья, это может привести к социальной стигматизации и маргинализации;
- современное жилищное строительство в Украине не в состоянии удовлетворить разнообразные потребности населения. При строительстве новых зданий редко преследуется более общая цель улучшения условий проживания (например, путем увязки жилья с жилищно-коммунальной и социальной инфраструктурой). Жилище должно быть частью автономных и многофункциональных жилых районов с высоким качеством жизни и инновационной системой обслуживания и инфраструктурой. Нынешний узкий подход негативно отразится на благополучии жителей;
- крайнее однообразие жилищного строительства в Украине стало причиной появления “островов” высококачественного, дорогого (и нередко огороженного) жилья, что нарушает сбалансированность жилых районов. В ходе обсуждений политики ЕС в области градостроения и обеспечения социальной сплоченности часто отмечается, что такая практика способ-

ствует усилению социального неравенства и социальных конфликтов;

- бум жилищного строительства в Украине в середине 2000-х годов привел к разрастанию городов, несбалансированной городской застройке, острой нехватке ресурсов инфраструктуры и дорожным заторам.

Для обеспечения комплексного подхода к жилищному строительству правительству следует содействовать налаживанию более четкого сотрудничества между органами планирования и жилищным хозяйством. Следует более эффективно решать современные проблемы жилищного хозяйства в социально-экономическом и градостроительном контексте, а также экологические проблемы. Кроме того, осуществление проектов жилищного строительства в Украине носит несколько неорганизованный характер из-за деятельности заказчиков и исполнения соответствующих обязанностей. Например, имели место случаи, когда застройщик завершал строительство многоквартирных жилых домов, подключал их к коммунальным сетям и создавал социальную инфраструктуру, однако местные органы власти отказывались принимать жилищно-коммунальную и социальную инфраструктуру на свой баланс, поскольку такие структуры часто считаются чрезвычайно дорогостоящими. Местные органы власти крайне неохотно берут на себя ответственность за постройки, которые проектировались и создавались не под их контролем.

Правительству следует принимать меры для эффективного планирования жилищного строительства на основе принципов и практики пространственного планирования. Такой подход должен помочь реинтеграции жилищных, социально-экономических и градостроительных задач, а также повысить эффективность управления жилищным строительством. В сущности, реинтеграция на основе пространственного планирования может быть достигнута за счет мероприятий, касающихся пространственного согласования и планирования местоположения<sup>68</sup> (см. также раздел “Система регионального планирования Украины”).

Меры пространственного согласования могут способствовать увязке жилищного строительства с государственными инициативами и отраслевыми интересами на разных уровнях путем интеграции задач жилищного строительства в географические стратегии. Это должно способствовать воплощению конкретных планов и проектов в комплексные

<sup>68</sup> Royal Town Planning Institute, A new vision for planning. Delivering sustainable communities, settlements and places. Mediating space - creating place. The need for action (London, 2001). Available from <http://www.rtpi.org.uk/media/9321/RTPI-New-Vision-for-Planning.pdf> (accessed 5 February 2014).

мероприятия в области жилищного строительства, обеспечивая создание хорошо спланированных и экологически чистых жилых районов, отвечающих разнообразным жилищным и повседневным потребностям населения Украины. На диаграмме 12 приведен пример применяемой в ЕС передовой практики использования соображений, касающихся выбора участков под застройку, для ориентации процесса планирования на комплексное развитие жилых районов и решение более общих социально-экономических и градостроительных задач жилищного строительства. Эта практика предусматривает осуществление мероприятий по планированию в соответствии с целым рядом критериев для достижения устойчивого сообщества.

Принимая на вооружение практику ЕС в области пространственного планирования, правительство может рассчитать и установить цели жилищного строительства в качестве общей нормативной цели в процессе разработки и создания национальной системы пространственного планирования (современные вопросы жилищного строительства в Украине см. в главе III). Механизмы пространственного планирования в сфере жилищного строительства могут быть нацелены на решение проблем, касающихся доступности жилья, обеспечения достаточного предложения жилья для удовлетворения потребностей населения, поиск подходящих участков для застройки и проектов, проектирование новых домов и обеспечение эффективности процесса жилищного строительства в целом. На практике система национального планирования может способствовать достижению поставленных целей в сфере жилищного строительства за счет:

- качественного и хорошо спроектированного жилья, построенного в соответствии с современными стандартами;
- сочетания доступного и рыночного жилья (включая условия владения и цену);
- поддержки различных типов домохозяйств во всех городских и сельских районах;
- обеспечения достаточного количества жилья для удовлетворения потребностей и спроса и расширения выбора;
- жилой застройки в подходящих местах с хорошим доступом к коммунально-бытовым объектам, а также рабочим местам, ключевым службам и инфраструктуре;
- создания гибкой и быстро реагирующей на происходящие изменения системы предоставления земельных участков, позволяющей добиться эффективного землепользования.

Во многих странах стратегии пространственного планирования нацелены не просто на увеличение числа жилищ, но также на повышение качества жилой среды с уделением особого внимания принципам проектирования, которые включают не только основные эстетические соображения (внешний вид и архитектура), но и более четкую интеграцию людей, мест и новых явлений в природную, строительную и историческую среду. Для обеспечения наличия всего спектра повседневной деятельности и услуг, включая работу, отдых, школы и магазины, жилье должно разрабатываться как часть многофункционального и чрезвычайно плотного пространства. Такой подход позволя-

Диаграмма 11. Колесо Игана: устойчивые общины



Источник: The Geographical Association, "Building Sustainable Communities". См. по адресу: <http://www.geography.org.uk/projects/buildingsustainablecommunities/onlinecpdunit/stimulus/activity1/> (дата посещения – 10 февраля 2014 года).



ет также свести к минимуму расстояния, которые приходится преодолевать населению, обеспечивая при этом здоровую среду и более благоприятные социально-экономические условия. Планирование жилищного строительства должно также быть нацелено на сохранение самобытности среды обитания и формирование чувства места за счет учета социально-физической инфраструктуры, а также исторических, культурных и эстетических особенностей данного места. Повышение степени доступности районов должно предусматривать создание более эффективной транспортной сети, включающей разнообразный общественный транспорт, а также экономичные и альтернативные виды транспорта. Обновление плотно застроенных внутренних городских районов должно также приближать жилье к различным услугам и возможностям. Существующие жилые комплексы могут быть усовершенствованы с помощью практики нормативного регулирования технологических и проектных аспектов.

Города и области играют особенно заметную роль в поддержании процесса реализации правительственных целей в сфере жилищного строительства посредством планирования. Региональные и местные стратегии жилищного строительства призваны стать основой, в рамках которой можно оценить критерии планирования с точки зрения имеющихся возможностей содействия реализации целей в сфере жилищного строительства. Могут быть изучены и дополнительные механизмы планирования, такие как планирование жилищного

строительства для конкретных групп нуждающегося населения. Планирование жилищного строительства обеспечивает возможность учета всех вопросов жилищного хозяйства на каждой стадии процесса планирования, от отбора подходящего участка до установления контрольных показателей застройки и оценки конкретной деятельности по застройке в свете этих контрольных показателей. Планирование может влиять на результаты жилищного строительства вследствие того, что оно:

- регулирует доступ к земельным участкам для жилищного строительства и определение мест новой жилой застройки по отношению к транспортной инфраструктуре, службам, возможностям занятости и образования в соответствии с действующими нормами землепользования;
- определяет характер проектирования и организации нового жилищного строительства и обеспечивает адекватность и доступность новых строительных объектов и владение ими благодаря механизмам управления застройкой;
- предотвращает утрату существующего доступного жилья в процессе широкомасштабной деятельности по обновлению городов;
- смягчает социальные или экологические последствия утвержденных проектов застройки, например благодаря использованию средств, выделяемых застройщиком на финансирование районной инфраструктуры или потенциально доступного жилья.

**Иллюстрация 7. Многоквартирные дома с детской площадкой и автостоянкой**





## СИСТЕМА ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И РЕГИСТРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

Управление земельными ресурсами играет важную роль в экономике любой страны. Эффективная практика землеустройства благоприятно сказывается на всех аспектах устойчивого развития (экономических, социальных и экологических).

Украина является второй по величине страной Европы. В прошлом она была частью Советского Союза. В то время права землепользования предоставлялись коллективным фермерским хозяйствам (*колхозам*) или государственным фермерским хозяйствам (*совхозам*)<sup>69</sup>. В советские времена Украина была одним из основных производителей продовольствия, поставляя четверть всей сельскохозяйственной продукции СССР<sup>70</sup>. После обретения независимости в 1991 году одновременно с переходом к рыночной экономике были проведены земельные реформы. Первоначально земельная реформа Украины проводилась на основе постановления Верховной рады “О земельной реформе” от 18 декабря 1990 года и Земельного кодекса 1991 года. Продолжающаяся с тех пор приватизация земли осуществляется в основном в отношении земель в сельской местности. Однако реституция землевладений не проводилась; с этой целью осуществлялось множество международных проектов, включая инициативу Всемирного банка “Проект развития прав земельной собственности и создание земельного кадастра сельских районов”, некоторые из которых все еще продолжаются.

В вопросах, касающихся земли, достигнут заметный прогресс; тем не менее одной из основных задач остается реализация действующего и разрабатываемого законодательства. Органам управления земельными ресурсами приходится решать сложные задачи завершения регистрации земель и прав собственности на землю и создания государственного земельного кадастра Украины. Кроме того, перед ними стоит задача формирования жизнеспособного рынка земельных ресурсов, особенно в сельских районах, где по-прежнему действует

<sup>69</sup> Katja Dells, Maxym Fedorchenko, Oksana Frankewycz and Pieter Steffens, State Land Management of Agricultural Land in Ukraine (Berlin: GTZ, 2006). См. по адресу: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/ukraine/land\\_info/land.management.agri.2006.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/ukraine/land_info/land.management.agri.2006.pdf) (дата посещения – 6 февраля 2014 года).

<sup>70</sup> Ukraine Digest, “Ukraine’s Black Soil is Golden for the Economy”. См. по адресу: <http://ukraine-digest.com/agriculture/21-ukraines-black-soil-is-golden-for-the-economy> (дата посещения – 21 января 2013 года).

мораторий на продажу сельскохозяйственных земель, что препятствует появлению соответствующих структур рынка недвижимости.

### А. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Основу имущественных прав в Украине образует статья 14 Конституции, которая гарантирует право граждан на владение землей. Согласно Конституции, земля является главным национальным достоянием, поэтому она находится под особой защитой государства. Земельный кодекс Украины 2001 года (вступивший в силу 1 января 2002 года) содержит положения, регулирующие основные вопросы землепользования и землевладения, и является основным законом, регулирующим управление земельными ресурсами в Украине. В разделах I и II этого кодекса содержатся положения, регулирующие деятельность некоторых заинтересованных сторон, и определяются категории земельных ресурсов, а в разделе III подробно рассматриваются права на землю.

В Земельном кодексе проводится различие между частной (граждане и юридические лица), коммунальной (местные органы самоуправления) и государственной собственностью (статьи 78 и 80). Права собственности включают право на использование находящихся во владении земельных участков и распоряжение ими. Граждане могут приобрести права собственности в результате заключения гражданско-правовых договоров, приватизации земли, которой они уже пользовались, и наследования или безвозмездной передачи земли, находившейся в собственности области или района. Иностранцы имеют право на приобретение лишь земель, не предназначенных для сельскохозяйственного использования.

Со времени вступления в силу Земельного кодекса в Украине было принято 58 законов и 59 постановлений Кабинета министров, касающихся земельных отношений, и опубликовано 65 ведомственных постановлений, зарегистрированных Министерством юстиции (МЮ).

Особое значение имеет законопроект “Об обращении сельскохозяйственных земель”, которым вводится национальная модель оборота сельско-

Таблица 11. Основные действующие нормативные акты

Закон	Исходные данные	Содержание
"О землеустройстве"	22 марта 2003 года № 858-IV	Устойчивое развитие практики землепользования
"О порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев)"	5 июня 2003 года № 899-IV	Выделение земельных участков собственникам земельных долей, находившихся прежде в коллективной собственности
"Об охране земель"	19 июня 2003 года № 962-IV	Защита земель, рациональное землепользование, охрана окружающей среды
"О государственном контроле за использованием и охраной земель"	19 июня 2003 года № 962-IV	Восстановление природных ресурсов, охрана окружающей среды
"О личном подсобном хозяйстве"	15 мая 2003 года № 742-IV	Создание фермерских хозяйств как прогрессивной формы предпринимательства
"О фермерском хозяйстве"	19 июня 2003 года № 973-IV	Создание фермерских хозяйств как прогрессивной формы предпринимательства
"Об аренде земли"	6 октября 1998 года № 161-XIV	Использование земельных участков на основании соглашения об осуществлении коммерческой или иной деятельности
"Об оценке земель"	11 декабря 2003 года № 1378-IV	Оценка земельных участков в Украине
"О размежевании земель государственной и коммунальной собственности"	5 февраля 2004 года № 1457-IV	Размежевание, обеспечение соблюдения прав местных общин
"О ратификации Соглашения о займе (Проект "Выдача государственных актов на право собственности на землю в сельской местности и развитие системы кадастра") между Украиной и Всемирным банком"	15 июня 2004 года № 1776-IV	Создание прав собственности на недвижимость, создание автоматизированной системы поддержания ГЗК
"О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений"	1 июня 2004 года № 1952-IV	Государственная регистрация, условия функционирования рынка недвижимости
"О внесении изменений в Закон Украины "О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их ограничений""	11 февраля 2010 года № 1878-VI	Государственная регистрация вещных прав через МЮ и регистрационную службу
"О Государственном земельном кадастре"	7 июля 2011 года № 3613-VI	Правовые, организационные и экономические рамки ГЗК
"О рынке земель"	Законопроект	Рынок недвижимости

хозяйственных земель. Он призван согласовать частные, публичные и государственные интересы и укрепить роль государства, заключающуюся в объединении земельных ресурсов, обеспечении стабильного и эффективного использования сельскохозяйственных земель и разработке устойчивой социальной политики в земельных отношениях. Этот законопроект призван укрепить правовые механизмы для дальнейшего развития практики использования сельскохозяйственных земель и механизмов владения такими землями на основе принципов, приемлемых для всего общества.

Принятие этого закона и практические шаги по его реализации позволят улучшить инвестиционный климат в Украине для привлечения как иностранных, так и внутренних инвестиций в сельское хозяйство и будут способствовать развитию государственно-частного партнерства (ГЧП). Основой для этого будут стабильные арендные отношения при государственных гарантиях, дополнительное включение сдаваемых в аренду участков, принадлежащих владельцам государственных земель, и увеличение объема внутренних инвестиций за счет нового класса эффективных землевладельцев.

Законность рыночных сделок с землей будет обеспечиваться путем регистрации земельных участков и прав на них в соответствии с законами “О Государственном земельном кадастре” № 3613-VI от 7 июля 2011 года и “О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений” № 1952-IV от 1 июля 2004 года.

Если на начальном этапе формирования рынка земли предложение земельных участков будет превышать спрос потенциальных покупателей, правительство будет выступать в качестве буфера, поглощая избыточное предложение и увеличивая площадь государственных земель для последующего перераспределения между землевладельцами и пользователями земли на конкурентной основе. Такое объединение сельскохозяйственных земель и их включение в процесс рыночного обращения приведет к повышению степени ликвидности земли как экономического актива, привлекающего дополнительные инвестиции в сельское хозяйство.

Современные правовые акты по тематике землеустройства охватывают широкий круг вопросов. Однако остальные вопросы, касающиеся земли, регулируются такими законами и нормативными положениями, как Гражданский кодекс и Налоговый кодекс Украины.

Закон “О Государственном земельном кадастре” был принят Верховной радой в 2011 году, но его введение в действие было отложено до 2013 года. Этот закон обеспечит создание правовой основы для кадастра и станет краеугольным камнем дальнейшего развития системы управления земельными ресурсами Украины. В настоящее время разрабатывается проект закона “О рынке земель”, применение которого, возможно, также начнется в 2013 году. Мораторий на продажу сельскохозяйственных земель сохраняется до сих пор. Нормативно-правовая база является довольно сложной и трудной для понимания, что неизбежно ведет к возникновению противоречий в толковании правовых норм.

## **В. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РАМКИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

В 2010 году Украина приняла закон “О внесении изменений в Закон Украины “О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их ограничения”. В соответствии с этим законом за регистрацию прав собственности на землю будет отвечать вновь созданная Государственная регистрационная служба Украины, находящаяся в подчинении МЮ. С другой стороны, кадастр будет полностью разрабатываться и поддерживаться Государственным агентством земель-

ных ресурсов при Министерстве аграрной политики и продовольствия (МАПП), которое отвечало за регистрацию прав земельной собственности до внесения этих поправок.

Бюро технической инвентаризации (БТИ) не будет более участвовать в процессе регистрации собственности. С конца 2012 года БТИ не занимается регистрацией и выдачей соответствующих документов. Эти функции передаются Государственной регистрационной службе. БТИ будет продолжать осуществлять техническую инвентаризацию зданий, однако лишь в отношении новых построек<sup>71</sup>.

Приватизация государственных земель находится в ведении Фонда государственного имущества Украины, работа которого направляется и координируется КМУ и регулируется законом “О Фонде государственного имущества Украины” № 4107-VI от 9 декабря 2011 года. Фонд государственного имущества работает через центральное и региональные отделения. В сферу его полномочий входят:

- приватизация;
- аренда, использование государственного имущества и распоряжение им;
- защита прав собственности государственных предприятий;
- государственное регулирование оценки имущества, имущественных прав и профессиональной оценочной деятельности.

### **1. Государственная регистрационная служба Украины (Укрэгосреестр) при Министерстве юстиции**

Государственная регистрационная служба (далее Служба) готовится приступить к работе с 1 января 2013 года. Помимо регистрации частных лиц, юридических лиц, политических партий и представителей прессы, она будет располагать всеми полномочиями для регистрации прав на недвижимое имущество и будет руководить работой 583 регистрационных отделений по всей Украине. Нотариусы Украины получают доступ к официальной базе данных реестра. Служба изучает возможность наделения нотариусов полномочиями выступать в качестве регистраторов при осуществлении собственных нотариальных сделок.

До 2010 года БТИ работало исключительно с бумажными документами; однако с тех пор процедуры регистрации были переведены в цифровой

<sup>71</sup> UKRINFORM, “Lavrynovych Tells about Registration Service and Current Functions of Technical Inventory Bureau”, 23 January 2013. См. по адресу: [http://www.ukrinform.ua/eng/news/lavrynovych\\_tells\\_about\\_registration\\_service\\_and\\_current\\_functions\\_of\\_technical\\_inventory\\_bureau\\_297024](http://www.ukrinform.ua/eng/news/lavrynovych_tells_about_registration_service_and_current_functions_of_technical_inventory_bureau_297024).

Диаграмма 12. Структура Государственного агентства земельных ресурсов



формат. Сегодня Служба отвечает за оказание регистрационных услуг, и перед ней стоит серьезная задача интеграции существующих бумажных документов в базу данных реестра.

Службе предстоит поддерживать и обновлять государственную информационно-регистрационную систему Украины (Государственного реестра прав на недвижимое имущество). В Государственном реестре будет содержаться информация о владельцах имущественных прав, обременениях и собственности на имущество. Она будет включать данные о правах владения, хранения, пользования и информацию о закладных.

Службе предстоит решать проблемы интеграции, совмещения и унификации сведений из разных источников в рамках единой базы данных.

## 2. Государственное агентство земельных ресурсов Украины при Министерстве аграрной политики и продовольствия

Задачи Государственного агентства земельных ресурсов (Госземагентство) изложены в указе Президента № 445 от 8 апреля 2011 года. ГАЗР является центральным исполнительным органом, который отвечает за земельные ресурсы. Его деятельность координируется Кабинетом министров через Министерство аграрной политики и продовольствия. Этот орган является преемником Государственного комитета по земельным ресурсам.

Главные функции Госземагентства заключаются в следующем:

- осуществление государственной политики регулирования землеустройства Украины;
- поддержание и эксплуатация ГЗК;
- создание и поддержание информационной базы данных о земельной реформе, землеустройстве, охране земель и контроле за ними;
- поддержание ГЗК;
- оценочная деятельность и земельные аукционы.

Госземагентство насчитывает около 10 300 сотрудников, включая 280 служащих на центральном уровне (на момент подготовки настоящего исследования).

В состав Госземагентства входят несколько государственных предприятий. Госпредприятие "Центр государственного земельного кадастра", учрежденное в 1997 году, имеет наиболее важное значение для ГЗК. Центр выполняет главным образом технические функции, такие как управление базой данных ГЗК, включая поддержку программного обеспечения и выполнение функций передачи данных.

Стоящие перед Госземагентством задачи выполняются через различные органы, созданные в Автономной Республике Крым, в Киевской и Севастопольской областях, в городах Киеве и Севастополе, а также через районные и городские отделения. В Киеве вопросами землеустройства занимается Главное управление земельных ресурсов г. Киева.



### 3. Главное управление земельных ресурсов г. Киева

Главное управление земельных ресурсов г. Киева (ГУЗРК) занималось созданием и обслуживанием базы кадастровых данных для Киева на протяжении последних 18 лет. На постоянно обновляемой индексной карте кадастра указаны в первую очередь кварталы, границы земельных участков, идентификаторы и номера домов, а также соответствующие документы по правам собственности. Точные контуры зданий на картах ГУЗРК отсутствуют<sup>72</sup>, поскольку оно не отвечает за здания. Информация о зданиях, нанесенных на кадастровую карту, заимствована с ортофотоснимков<sup>73</sup>. Эти данные открыты для свободного доступа, однако в настоящее время доступ к данным кадастра в режиме онлайн невозможен. ГУЗРК составляет также карты городов в масштабе 1:15 000. Он будет отвечать за регистрацию недвижимости до конца 2012 года, после чего эта функция будет передана в Государственную регистрационную службу.

### 4. Нотариусы

Государственные или частные нотариусы заверяют договоры о купле и продаже земельных участков, квартир и домов в Украине, а также осуществляют регистрацию ипотечных кредитов во взаимодействии с банками. Для включения в реестр нотариусов МЮ необходимо иметь гражданство Украины и высшее юридическое образование. По данным МЮ, в 2011 году украинскими нотариусами было заверено более 254 500 сделок с квартирами и домами.

### 5. Государственная служба геодезии, картографии и кадастра Украины (Укргеодезкартография)

Укргеодезкартография, включая Исследовательский институт геодезии и картографии, отвечает в основном за поддержание национальной системы геодезических координат (УКС-2000), подготовку национальных топографических карт стандартного масштаба и планов городов. Кроме того, она играет важную роль в создании национальной инфраструктуры пространственных данных Украины. Во время проведения обследования вопрос о контролирующем органе Укргеодезкартографии не был решен окончательно; хотя формально она находилась в ведении Министерства охраны окружающей среды, планировалось подчинить эту службу Госземагентству.

<sup>72</sup> В кадастре данные о контурах или границах зданий представлены в виде многоугольников.

<sup>73</sup> Ортофотоснимками называются аэрофотоснимки, геометрически исправленные с целью создать точное представление о поверхности земли.

## С. ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА

Первые земельные реформы в Украине начались в 1990-е годы, когда парламент в декабре 1990 года принял решение (№ 563-ХІІ) провести земельную реформу и реформу в сфере землевладения в рамках общего экономического перехода к рыночной экономике. В первом земельном кодексе Украины, принятом в 1991 году, было закреплено три формы землевладения: государственная, коллективная и частная. К концу 1996 года в результате осуществления этого законодательства государство передало 3,2% сельскохозяйственных земель в частные руки и 36,6% земель в коллективную собственность под контролем Госземагентства. В то же время в соответствии с указами Президента “О неотложных мерах по ускорению земельной реформы в сфере сельскохозяйственного производства” № 666/94 и “О порядке паевого раздела земель, переданных в коллективную собственность сельскохозяйственным предприятиям и организациям” № 720/95 было разрешено делить коллективную земельную собственность между ее владельцами. Членам коллективных сельскохозяйственных предприятий выдавались земельные сертификаты, в соответствии с которыми они получали участки земли определенного размера. Другие граждане, проживавшие в том же районе, получали приусадебные земельные участки<sup>74</sup>.

**Таблица 12. Сельскохозяйственные образования в Украине по состоянию на январь 2011 года**

Компании с ограниченной ответственностью	7 934
Акционерные общества	723
Частные (частно-арендные) предприятия	5 331
Сельскохозяйственные производственные кооперативы	1 022
Фермерские хозяйства	11 946
Другие хозяйственные общества	7 759
Личные хозяйства	1 149 300

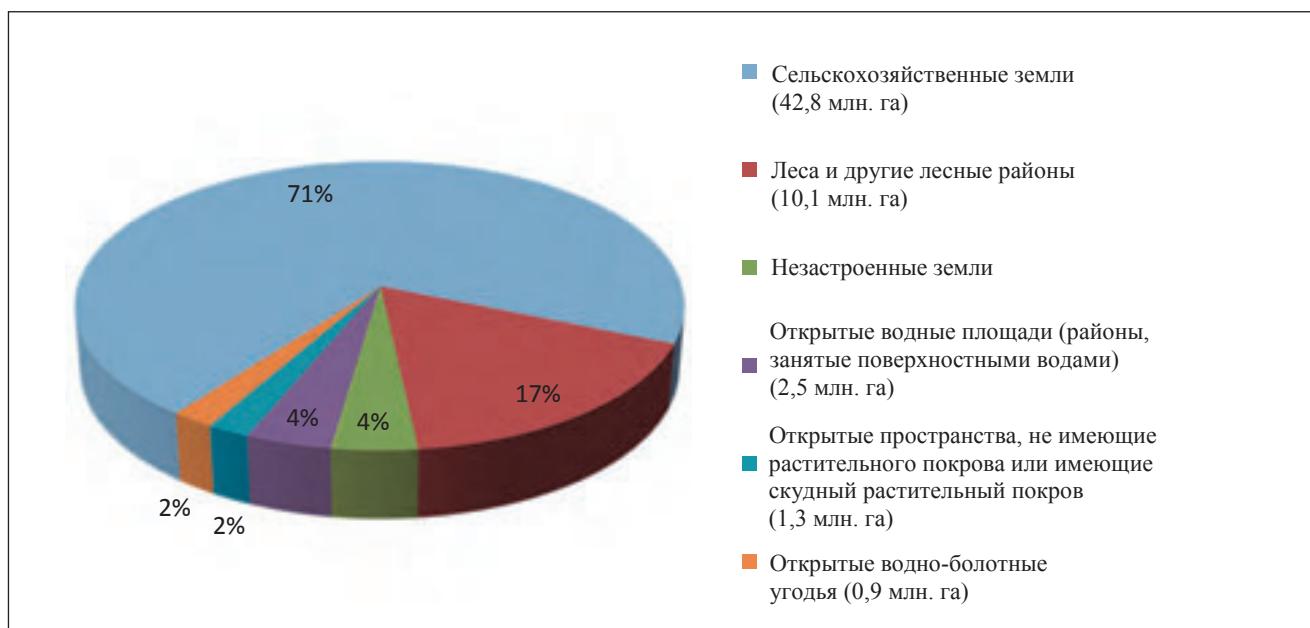
Источник: Данные Госземагентства.

В новом земельном кодексе Украины 2001 года предусмотрены государственная, коммунальная и частная земельная собственность. Кроме того, в нем предусмотрен мораторий на продажу оставшихся сельскохозяйственных земель.

Третий этап, начавшийся с принятия указа “О неотложных мерах по ускорению реформирования

<sup>74</sup> Katja Dells, Maxym Fedorchenko, Oksana Frankewycz and Pieter Steffens, State Land Management of Agricultural Land in Ukraine (Berlin: GTZ, 2006). См. по адресу: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/ukraine/land\\_info/land.management.agri.2006.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/ukraine/land_info/land.management.agri.2006.pdf) (дата посещения – 6 февраля 2014 года).

**Диаграмма 13. Землепользование в Украине по состоянию на 1 января 2011 года**



Источник: Госземагентство, “Система земельных отношений в Украине: современная ситуация и перспективы развития”, 2012 год.

аграрного сектора экономики” № 1529/99, предусматривал создание новых сельскохозяйственных предприятий на основе частного землевладения. В результате 27,5 млн. га земли было передано в частное владение, и приблизительно 6,8 млн. граждан получили земельные сертификаты, причем 99% из них на основании этих сертификатов приобрели право на земельные участки.

Земельные паи определялись по границам земельных карт, в результате чего возникали расхождения между зарегистрированными и фактическими границами земельных участков. Площадь земельного пая в среднем составляет 4 га, при этом его размер колеблется от 1,1 га в Ивано-Франковске до 8,9 га в Луганске. Хотя государство не предпринимало никаких шагов по прямому стимулированию создания фермерских хозяйств, в результате этой реформы возникло 34 715 новых сельскохозяйственных предприятий (таблица 12).

Значительная часть земельных паев (более 4,6 млн. паев, или 17,4 млн. га по состоянию на начало 2012 года) была сдана в аренду сельскохозяйственным предприятиям на период от одного до более чем десяти лет.

Современное распределение земельных ресурсов представлено на диаграмме 14.

В сельских районах сложилась сложная ситуация: в стране насчитывается около 52 агрохолдингов, каждый из которых имеет от 10 000 до 60 000 га сельскохозяйственных земель, в то время как около 43 000 крестьян обрабатывают всего лишь три миллиона гектаров, т.е. в их собственности нахо-

дится в среднем около 70 га земли. Площадь земель, находящихся во владении одного фермерского хозяйства, составляет в среднем до 2 000 га, т.е. больше, чем в среднем по ЕС. Уровень безработицы в сельской местности составляет около 50%, и сельскохозяйственной деятельностью занято около 10% сельского населения. Часть населения живет исключительно за счет сдачи своих земельных паев в аренду.

Хотя рынок земель несельскохозяйственного назначения получил некоторое развитие в последние годы, функционированию здорового рынка пахотных земель препятствует действующий мораторий на их куплю-продажу. Остается нерешенным вопрос о том, сколько земли должно быть в собственности или в аренде одного человека и как можно гарантировать качество земель и продуктивное использование земли в целях производства продуктов питания.

В настоящее время рассматривается идея создания государственного земельного банка для поддержания малых и средних предприятий. Такой банк будет выкупать землю у крестьян, осуществлять обмен земельными участками, а также содействовать принятию мер по улучшению сельскохозяйственной деятельности и инфраструктуры в сельской местности. В главе 9 законопроекта “О рынке земель” государственный земельный банк определяется как банк, предназначенный для содействия развитию сельскохозяйственного производства и кредитованию в этой области под залог земли и недвижимости. Планируется также разработать законопроект о сельском хозяйстве для развития

сельскохозяйственной кооперации. По информации МАПП<sup>75</sup>, в настоящее время рассматривается вопрос о разработке ряда дополнительных правовых норм по таким вопросам, как создание региональных кластеров, предоставление субсидий частным сельскохозяйственным предприятиям и составление “производственных паспортов” для разных климатических зон Украины.

Для оказания помощи населению сельских районов под эгидой Программы развития Организации Объединенных Наций осуществляется проект “Расширение юридических прав малоимущих: обеспечение полного осуществления земельных и имущественных прав”. Этот проект имеет очень важное значение, поскольку с начала 2013 года в Украине должны вступить в силу вышеупомянутые законы о кадастре и рынке земель. Прозрачность и осознание имеющихся имущественных прав, а также знание путей их реализации имеют решающее значение для успешного развития рынка сельскохозяйственных земель.

#### D. ПРОСТРАНСТВЕННАЯ СИСТЕМА КООРДИНАТ И ТОПОГРАФИЧЕСКОЕ КАРТИРОВАНИЕ

Первоначально геодезические координаты Украины устанавливались в соответствии с Пулковской горизонтальной системой 1942 года (С-42) и обычной системой координат СК-63, созданной в 1996 году. Указом премьер-министра от 2004 года Научно-исследовательскому институту геодезии и картографии было поручено пересмотреть эту систему, и с 2007 года начала применяться новая официальная украинская система координат УКС-2000. Были определены применяемые в настоящее время точные параметры преобразования между системами координат ITRS/ITRF 2005 и ETRS89. Поскольку система УКС-2000 близка к системе С-42, старые топографические карты масштаба 1:10 000 или более мелкого масштаба могут применяться и далее<sup>76</sup>. Карты Украины имеются в масштабе 1:10 000, 1:25 000, 1:50 000 и 1:100 000, а цифровые карты имеются лишь в виде растровых данных. Качество топографических данных оставляет желать лучшего.

Государственная геодезическая сеть Украины (ГГС) насчитывает около 25 000 точек, определенных путем комбинирования данных Глобальной навигационной спутниковой системы (ГНСС) и наземных наблюдений. В настоящее время Украина имеет сеть из 16 постоянных станций ГНСС, и

<sup>75</sup> С. Петренко, Интервью от 22 марта 2012 года.

<sup>76</sup> Oleg Kucher, Yuriy Stopkha, Mike Cheremshynskyi and Ivan Zaiats, National Report of Ukraine. The Fundamental GPS Network Establishment in Ukraine. См. по адресу: <http://www.euref.eu/symposia/book2002/310-312.pdf> (дата посещения – 6 февраля 2014 года.).

еще 16 станций задействованы на периодической основе. Для дальнейшего совершенствования ГГС необходимо расширить сеть еще на 650 точек.

В качестве официальной системы вертикальных координат в Украине используется Балтийская система высот 1977 года. Кроме того, установлена связь с Единой европейской сетью нивелирования, и проведена подготовительная работа с целью корректировки украинской государственной сети вертикальных координат. Данные, полученные в результате нивелирования I и II класса по территории соседних стран, были переданы в Федеральное управление геодезии и картографии Германии<sup>77</sup>. Точки GPS-нивелирования образуют основу для новой квазигеоидной модели Украины, которая будет готова в 2013 году.

Некоторые муниципальные и местные данные по-прежнему сохраняются в местных системах координат, поэтому их необходимо преобразовать в УКС-2000. Для этого необходимо определить параметры преобразования требуемых данных; с 2011 года в разных городах применяются параметры 12 местных систем. Для 18 муниципальных систем координат необходимы новые наблюдения, которые позволят получить параметры требуемых преобразований. В рамках экспериментального проекта в Харькове определяются параметры преобразований для поддержания работы Госгемагентства. В Киеве по-прежнему применяется старая система координат. Однако в настоящее время ведутся работы по реконструкции геодезической сети Киева с использованием УКС-2000.

Государственная служба геодезии, картографии и кадастра прилагает все усилия к тому, чтобы выполнить эти задачи с использованием УКС-2000. Одна из чрезвычайно важных задач заключается в определении административных границ (областей, районов и деревень). На кадастровых индексных картах по-прежнему используется старая система координат. Как только все кадастровые карты будут переведены на УКС-2000, Госгемагентство сможет приступить к устранению пробелов и дублирования кадастровых данных, особенно в районах поселений. Государственная служба поддерживает международное сотрудничество с Подкомиссией по европейской отсчетной сети (EUREF) и системой “EuroGeographics” и стремится заручиться международной поддержкой специалистов таких стран, как Швейцария и Соединенное Королевство.

Концепция создания национальной инфраструктуры геопространственных данных (НИГД) для Украины уже была намечена и разработана в 2007 году. Имеются метаданные по существующим массивам данных.

<sup>77</sup> Там же.



## Е. КАДАСТР

Основой для надлежащего управления земельными ресурсами и налогообложения является наличие полноценной, единой кадастровой базы данных. Существующий кадастр в его нынешнем состоянии не в полной мере отвечает ожиданиям органов управления, предпринимателей, обычных граждан и клиентов с точки зрения его полноты, актуальности, доступности и надежности.

### *Развитие правовой системы*

Качество кадастра формировалось в значительной степени под влиянием законодательной деятельности последних трех десятилетий. В 1990-е годы учетные данные регистрации прав собственности и регистрации в кадастре хранились в разных системах, и этой работой занимались разные органы. Однако в 2000-е годы ситуация изменилась в результате появления единой системы регистрации прав и кадастра после принятия указа Президента “О мерах по созданию единой системы государственной регистрации земельных участков, недвижимого имущества и прав в них в составе Государственного земельного кадастра” № 134 от 17 февраля 2003 года. Он служил основанием для финансирования проекта Всемирного банка “Развитие прав на землю и кадастра в сельских районах”<sup>78</sup>. К сожалению, принятый в 2004 году закон “О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременении” так и не был реализован. Первоначальный проект Всемирного банка был скорректирован в 2009 году только лишь из-за медленных темпов осуществления части проекта, посвященной развитию кадастровой системы.

В 2010 году правовая ситуация вновь изменилась – на этот раз в результате принятия закона о внесении изменений в систему государственной регистрации имущественных прав в отношении недвижимости. Функции регистрации прав собственности были переданы МЮ; функции поддержания ГЗК и регистрации земельных участков остались в ведении Госземагентства. В результате в регистрации данных за прошлые периоды оказались задействованы разные органы на государственном, областном и муниципальном уровнях, включая БТИ и Фонд государственного имущества. В конечном итоге это стало причиной неоднородности кадастра, а программа создания автоматизированной системы поддержания ГЗК не была реализована в полной мере из-за трудностей с финансированием.

<sup>78</sup> Cadastre Registration in Ukraine, National Security and Defense No. 6 (2011): p. 8. См. по адресу: <http://www.razumkov.org.ua/>.

Принятие закона о ГЗК в 2011 году считается серьезным достижением в сфере управления земельными ресурсами и ясно указывает на то, что Украина сознает общую важность кадастра, а также автоматизированной системы ГЗК. Теперь кадастр определяется как геоинформационная система, находящаяся в ведении государства и предоставляющая информацию о земельных участках. Такая информация должна содержать как количественные, так и качественные характеристики этих участков, включая границы участков, их использование, возможные ограничения, оценку, административные границы, категорию земли, идентифицирующие признаки участка и распределение земли между землевладельцами и землепользователями. Ряд новых положений о процедурах и сроках государственной регистрации земельных участков призваны упростить этот процесс и ограничить степень коррупции. Регистрация должна быть завершена в течение двух недель после подачи всех необходимых документов.

Закон о ГЗК призван обеспечить создание и функционирование многоцелевого кадастра для свободного предоставления точной и полной информации о земельных ресурсах; поэтому необходимо документальное подтверждение любой информации по земельным участкам. Закон о ГЗК предусматривает надлежащую единообразную пространственную привязку к национальной системе координат (государственной геодезической сети). Документы кадастра включают кадастровые индексные карты, кадастровые карты, учетные записи количества и качества земель и земельные книги (поземельные книги).

В законе о ГЗК предусмотрено, что работой ГЗК управляют государственные кадастровые регистраторы, назначаемые территориальными подразделениями Госземагентства. По состоянию на 25 июня 2013 года был назначен 1 821 кадастровый регистратор.

В законе о ГЗК предусмотрено, что между ГЗК и Государственным реестром имущественных прав на регулярной основе осуществляется обмен информацией в электронном виде. Для обмена криптографически защищенной и имеющей электронную подпись информацией используются обычные каналы связи. Файлы о зарегистрированных земельных участках создаются с помощью программного обеспечения ГЗК, а файлы о зарегистрированных правах собственности на земельные участки создаются с помощью программного обеспечения Государственного реестра прав на недвижимое имущество. Файлы о зарегистрированных земельных участках, содержащие данные о земельных участках, зарегистрированных в какой-либо день, должны быть представлены в Укрдержреестр не позднее, чем на следующий день после регистра-



ции. Пользователи ведут электронные журналы отправленных и полученных данных. Для подтверждения целостности данных в электронном формате пользователи используют электронные подписи, совместимые с программным обеспечением Укрдержреестра. Публичные ключи подтверждаются дополнительной системой сертификации.

Согласно статье 36 закона о ГЗК, данные ГЗК публикуются на официальном веб-сайте центрального органа власти. Информация о земельных участках, отраженная на общедоступной кадастровой карте Украины, обновляется еженедельно.

### **Текущее состояние единой кадастровой информационной системы**

С 2008 года Госземагентство занимается оцифровыванием имеющихся графических материалов по земельным соглашениям и добавляет в кадастр информацию, полученную в результате обмена файлами (наборы данных, взятые из земельных соглашений). При содействии Всемирного банка индексные кадастровые карты были подготовлены для 77,2% территории Украины (около 463 500 кв. км), и в настоящее время завершается подготовка карт для Запорожской области (около 27 000 кв. км). Ожидается, что для Днепропетровской, Донецкой, Луганской и Харьковской областей (около 116 500 кв. км) карты будут подготовлены к августу 2012 года.

Содержание индексных кадастровых карт было утверждено в 2010 году решением КМУ (постановление КМУ “Об идентификации объектов недвижимого имущества для государственной регистрации прав на них” № 1117). На индексных картах должны быть указаны кадастровые зоны, кадастровые районы, их номера и границы. Индексные карты являются частью кадастровой карты, на которой указываются административно-территориальные единицы, кадастровые зоны, районы, земельные участки, их идентификаторы и границы, а также границы районов специального назначения и обозначения недвижимого имущества на этих участках. Индексные кадастровые карты и кадастровая карта составляются в обычной системе координат СК-63 с использованием местных систем координат.

В Земельном кодексе предусмотрено разделение земли на государственную и муниципальную, однако на практике это положение никогда в полной мере не выполнялось<sup>79</sup>. Кроме того, границы поселений не всегда четко определены, и во многих городах от-

<sup>79</sup> Katja Dells, Maxym Fedorchenko, Oksana Frankewycz and Pieter Steffens, State Land Management of Agricultural Land in Ukraine (Berlin: GTZ, 2006). См. по адресу: [http://www.unec.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/ukraine/land\\_info/land.management.agri.2006.pdf](http://www.unec.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/ukraine/land_info/land.management.agri.2006.pdf) (дата посещения – 6 февраля 2014 года).

сутствует электронный кадастр. Несовпадение границ или отсутствие каких-либо данных в кадастре являются обычными проблемами, однако определить их масштабы можно лишь после преобразования кадастра СК-63 и всех существующих местных систем координат в УКС-2000. В Харькове продолжается осуществление экспериментального проекта для преодоления этой проблемы, и хочется надеяться, что он позволит найти реальные решения.

Помимо этого, имеются проблемы с административными границами областей, районов, городов, поселков и деревень на спорных территориях. Установление этих административных границ непосредственным образом влияет на границы кадастровых районов, поэтому принятие решений о границах административно-территориальных единиц является вопросом первостепенной важности. Для содействия решению этой проблемы Верховной радой в первом чтении были приняты закон “О внесении изменений в Земельный кодекс Украины” и другие законодательные акты, касающиеся землеустройства и связанные с установлением или изменением границ. С помощью этого законодательства можно было бы урегулировать проблемы с границами в ближайшем будущем; однако согласно Плану действий по проведению земельной реформы и созданию прозрачного рынка земель сельскохозяйственного назначения (постановление КМУ № 1072-р от 26 октября 2011 года) размежевание государственных и муниципальных земель продлится до 2015 года, а определение границ 16 738 населенных пунктов продолжится до 2018 года (распоряжение КМУ “Об утверждении плана действий по проведению земельной реформы и созданию прозрачного рынка земель сельскохозяйственного назначения” № 1072-р от 26 октября 2011 года).

Для работы Госземагентства стратегическое значение имеют документы “Национальная программа экономических реформ на 2010–2014 годы” (включая ежегодные планы осуществления) и “План действий по проведению земельной реформы и созданию прозрачного рынка земель сельскохозяйственного назначения”. Госземагентство установило следующие первоочередные задачи на 2012 год<sup>80</sup>:

- создание условий для эффективной работы ГЗК;
- размежевание государственных и коммунальных земель;
- повышение степени транспарентности процедур урегулирования земельных отношений;
- упрощение процедуры определения границ населенных пунктов.

<sup>80</sup> Госземагентство, “Система земельных отношений в Украине: текущее состояние и перспективы развития”, 2012 год.

По мнению Госземагентства, отсутствие цифровой кадастровой системы на всей территории Украины является одной из основных проблем страны. В бюджете на 2012 год предусмотрено выделение 12 млн. долл. США на создание единой кадастровой системы в УКС-2000. Долгосрочными целями Госземагентства являются создание рынка сельскохозяйственных земель, объединение земель, поддержание ГЗК и создание государственного земельного фонда для управления государственными землями. Для обеспечения функционирования полноценной кадастровой системы необходимо как можно скорее создать единую информационную систему ГЗК.

Работа по созданию электронного земельного кадастра ведется крайне медленно, и в этом отношении Украина отстает от Западной Европы по меньшей мере на 10 лет.

В результате взаимодействия Украины с Всемирным банком в рамках проекта развития земельных прав и создания кадастра 1 января 2013 года была создана электронная национальная кадастровая система Украины, которая насчитывает 549 территориальных отделений и около 12 500 служащих (включая приблизительно 2 000 кадастровых регистраторов). Были созданы индексные кадастровые карты и ортофотокарты, а также были нанесены на карту административные границы. Кроме того, с 2013 года Украина занимается созданием единой национальной системы координат. Теперь информация о земельных ресурсах доступна каждому через онлайн-портал Публичной кадастровой карты. Все эти преобразования позволяют существенно сократить среднее время регистрации в кадастре<sup>81</sup>.

## Е. РЫНОК НЕДВИЖИМОСТИ

Считается, что рынок недвижимости в Украине развит слабо с точки зрения объема и стоимости совершаемых сделок<sup>82</sup>. Отчасти это связано с бюрократическими сложностями процессов регистрации и приватизации. Положение дел в городах отличается от ситуации в сельской местности: например, владение многоквартирными домами иногда отделяется от владения находящейся под ними землей, хотя владельцы квартир имеют право и на то, чтобы выкупить землю. Нередко это объясняется тем, что земельный участок под многоквартирным домом не имеет четко определенной границы. Следствием этого являются, в

<sup>81</sup> Sergii Tymchenko, "National Cadastre System of Ukraine", Conference on Land and Poverty (Washington, DC: World Bank, April 2013).

<sup>82</sup> Тимур Бондарев и Светлана Теуш, "Рынок недвижимости Украины: тенденции и значительные изменения", *Новости рынка недвижимости*, апрель 2012 года.

частности, трудности с использованием недвижимости в качестве залога для инвестиций.

По данным МЮ, в 2011 году нотариусами Украины было заверено более 254 500 сделок с квартирами и домами, в то время как в 2010 году было совершено 224 900 таких сделок. Этот факт рассматривается в качестве первого признака стабилизации рынка недвижимости с 2008 года.

С другой стороны, рынок земель сельскохозяйственного назначения Украины в значительной степени сдерживается мораторием на куплю-продажу сельскохозяйственных земель, в соответствии с которым купля-продажа пахотных земель запрещена, при том что местные власти могут передавать землю в собственность. В отсутствие нормального функционирования земельного рынка подлинная стоимость сельскохозяйственных земель остается неясной, и вместо этого осуществляется лишь "нормативная оценка" земель. Нормативная оценка производится на основе величины арендного дохода от использования земель для производства зерновых культур и корректируется в зависимости от степени плодородия и расположения земли<sup>83</sup>. Такой подход имеет ряд существенных недостатков, ограничивающих его надежность<sup>84</sup>; полученные с его помощью показатели, как правило, выше показателей, полученных с помощью других методов оценки. Нормативная оценка используется, например, для определения земельного налога и арендных платежей, а техническая документация по оценке должна утверждаться сельскими, городскими или поселковыми советами (в населенных пунктах) либо областными советами (за пределами населенных пунктов). Экономические последствия отсутствия нормально функционирующего земельного рынка включают замедленный рост, ограниченность структурных изменений и недостаточность финансовых ресурсов и инвестиций в сельском хозяйстве.

По оценкам Госземагентства, стартовая цена сельскохозяйственных земель составляет около 300 евро за гектар, и после отмены моратория цены начнут стремительно расти. Возможно, это и не произойдет ввиду ограниченности числа покупателей и арендаторов (главным образом новые сельскохозяйственные предприятия и преемники бывших колхозов), а также ограниченности знаний землевладельцев о правовых аспектах современных рыночных усло-

<sup>83</sup> Oleh Nivevskiy and Serhiy Kandul, "The Value of Farmland - Expected Farmland Prices in Ukraine after Lifting the Moratorium on Farmland Sales," Policy Paper Series [AgPP No.32], Institute for Economic Research and Policy Consulting, March 2011. См. по адресу: [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_papers/Agriculture\\_dialogue\\_/2011/PP\\_32\\_Farmland\\_prices\\_after\\_moratorium\\_ENG.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/Agriculture_dialogue_/2011/PP_32_Farmland_prices_after_moratorium_ENG.pdf).

<sup>84</sup> Там же.

вий. В результате цены на сельскохозяйственные земли могут оказаться ниже нормативных оценок<sup>85</sup>.

Для заключения гражданско-правовых соглашений, касающихся прав на землю, необходима оценка имущества, которая может быть проведена лицензированными экспертами, однако в условиях моратория на куплю-продажу земель сельскохозяйственного назначения заявки на составление экспертами рыночной стоимости сельскохозяйственных земель практически не поступают (по данным Госземагентства). Помимо открытия рынка сельскохозяйственных земель Госземагентство планирует создать базу данных о совершаемых сделках и их стоимости для будущего анализа рынка сельскохозяйственных земель. Применительно к землям несельскохозяйственного назначения это должны делать местные органы власти.

Из-за препятствий, создаваемых мораторием на куплю-продажу пахотных земель, возник значительный теневой рынок земли. Поэтому, как только будут выполнены необходимые предварительные условия, следует создать нормально функционирующий рынок сельскохозяйственных земель. Однако он должен подкрепляться соответствующим законодательством (законами “О рынке земель”, “О Государственном земельном кадастре” и “Об охране плодородия земель”), а также четкими и ясными процедурами регистрации земли, прав собственности на недвижимость и других прав в ГЗК и Государственной информационной регистрационной системе (земельном реестре). Это является также предварительным условием для формирования рынка ипотечного кредитования, использования земли в качестве залога и стимулирования инвестиций в сельской местности.

План действий по проведению земельной реформы и создания прозрачного рынка земель сельскохозяйственного назначения (постановление КМУ № 1072-р от 26 октября 2011 года) предусматривает принятие следующих мер для улучшения положения на рынке сельскохозяйственных земель:

- упрощение процедуры определения границ городских и сельских поселений;
- принятие национальной целевой программы разработки правовых норм в отношении владения землей до 2020 года;
- возможное прекращение бесплатной приватизации земельных участков;

<sup>85</sup> Berlin Economics, *Turning Ukrainian Agriculture into an Engine of Growth: A Strategy for the Development of the Grains and Oil Seeds Sector* 23 January 2012 (Berlin: BE Berlin Economics GmbH, 2012) Rep. 2nd revised ed. См. по адресу: [http://www.berlin-economics.com/download/policypapers/Strategy%20Agriculture%20Ukraine\\_ACC-EVA\\_Berlin%20Economics\\_23%20Jan%202012.pdf](http://www.berlin-economics.com/download/policypapers/Strategy%20Agriculture%20Ukraine_ACC-EVA_Berlin%20Economics_23%20Jan%202012.pdf).

- разработка правовых норм для поддержания ГЗК;
- экспертная оценка земельных участков;
- использование и охрана земель;
- нормативная оценка земель сельскохозяйственного назначения и сельских поселений.

### Закон “О рынке земель”

Законы “О рынке земель” и “О Государственном земельном кадастре” являются основой для улучшения земельного рынка Украины, и их применение будет в значительной степени способствовать его дальнейшему развитию. Законопроект “О рынке земель” от 9 декабря 2011 года уже подготовлен, однако ряд вопросов все еще находится на стадии обсуждения в парламенте.

Законопроект ограничивает площадь земель сельскохозяйственного назначения в частном владении одного лица 2 100 гектарами, и один человек не может арендовать более 6 000 га. Цена продаваемой земли сельскохозяйственного назначения, находящейся в государственной или коммунальной собственности, не может быть ниже экспертной оценки. Преимущественное право будут иметь владельцы сопредельных земельных участков, а также совладельцы земельных участков, находящихся в общей собственности (законопроект “О рынке земель”, статья 18). Согласно главе IV законопроекта, консолидация земли будет производиться на добровольной основе, так же как объединение отдельных земельных участков, обмен земельными участками и осуществление проектов землеустройства (статья 23 законопроекта). Поскольку законопроект все еще находится на стадии доработки, прочие подробности законопроекта не излагаются.

### Земельный налог

В новом налоговом кодексе Украины, вступившем в силу 1 января 2011 года, уделяется особое внимание налогам на имущество и недвижимость, и он предусматривает повышение ставки налога на землю. Согласно пункту 286.1 статьи 286 налогового кодекса, основой для определения размера земельного налога являются данные ГЗК. Размеры налоговых и арендных платежей за государственные и муниципальные земли рассчитываются на основе нормативной оценки земель, производимой Госземагентством. Налогоплательщики обращаются в Госземагентство за выпиской в форме сертификата, которая подается в налоговые органы вместе с первой налоговой декларацией на свой земельный участок. Новый земельный налог следует ввести одновременно с новой регистрационной кадастровой системой. Ответственность за сбор этого земельного налога и налога на недвижимость лежит на местных органах власти<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Тимур Бондарев и Светлана Теуш, “Рынок недвижимости Украины: тенденции и значительные изменения”, *Новости рынка недвижимости*, апрель 2012 года.



**Иллюстрация 8. Строительство многоквартирного дома**





## ФИНАНСОВАЯ БАЗА ЖИЛИЩНОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

### А. ВОЗМОЖНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

Наступившая в 2009 году финансовая дестабилизация подорвала способность домохозяйств оплачивать жилье. На фоне сокращения располагаемых доходов населения выросли как ипотечные платежи, так и стоимость строительства. Стремясь решить проблему свертывания инвестиций в жилищное строительство и поддержать строительную индустрию, государство приняло закон “О предотвращении влияния мирового финансового кризиса на развитие строительной отрасли и жилищного строительства”. Он позволяет правительству стимулировать спрос на жилье путем предоставления субсидий и кредитов под низкие проценты, а также поддерживать напрямую или через государственные банки и ипотечные учреждения продолжение работ на незавершенных жилых объектах.

#### *Инвестиции в строительную отрасль*

Во время финансового кризиса 2009 года капиталовложения в жилищное строительство сократились на 50%, при общем падении объема инвестиций на 35%. При этом государственные инвестиции в жилищный сектор на общенациональном и местном уровнях по-прежнему не превышают 3,5% совокупных капиталовложений<sup>87</sup>. Из-за нехватки механизмов, облегчающих сооружение экономически доступного жилья, включая механизмы финансирования жилищного строительства, размеры жилищного фонда за последние годы увеличились незначительно.

Жилищное строительство было сосредоточено в городах, являющихся крупными экономическими центрами. В 2011 году жилые дома составляли 27% всех новостроек в Киеве, тогда как в сельских районах на жилые объекты приходилось менее 26% общего объема строительства. В этих условиях самым простым и дешевым способом улучшения жилищных условий, особенно для сельского населения, стала самостоятельная индивидуальная застройка. В 2011 году 55% жилых новостроек составляли индивидуальные дома, возведенные их владельцами<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Минрегион, “Жилищное строительство”, презентация от 15 декабря 2011 года.

<sup>88</sup> ГССУ, *Сдача в эксплуатацию жилых помещений в Украине в 2012 году* (Киев, 2012).

Судя по динамике рыночных цен и по оценкам экспертов, касающимся предложения и спроса на жилье в многоквартирных домах, квартиры в недорогих многоэтажных новостройках пользуются огромным спросом. Их предложение недостаточно из-за отсутствия механизмов финансовой поддержки строительных предприятий. Жилищное строительство финансируется главным образом за счет предоплаты, вносимой покупателями будущего жилья.

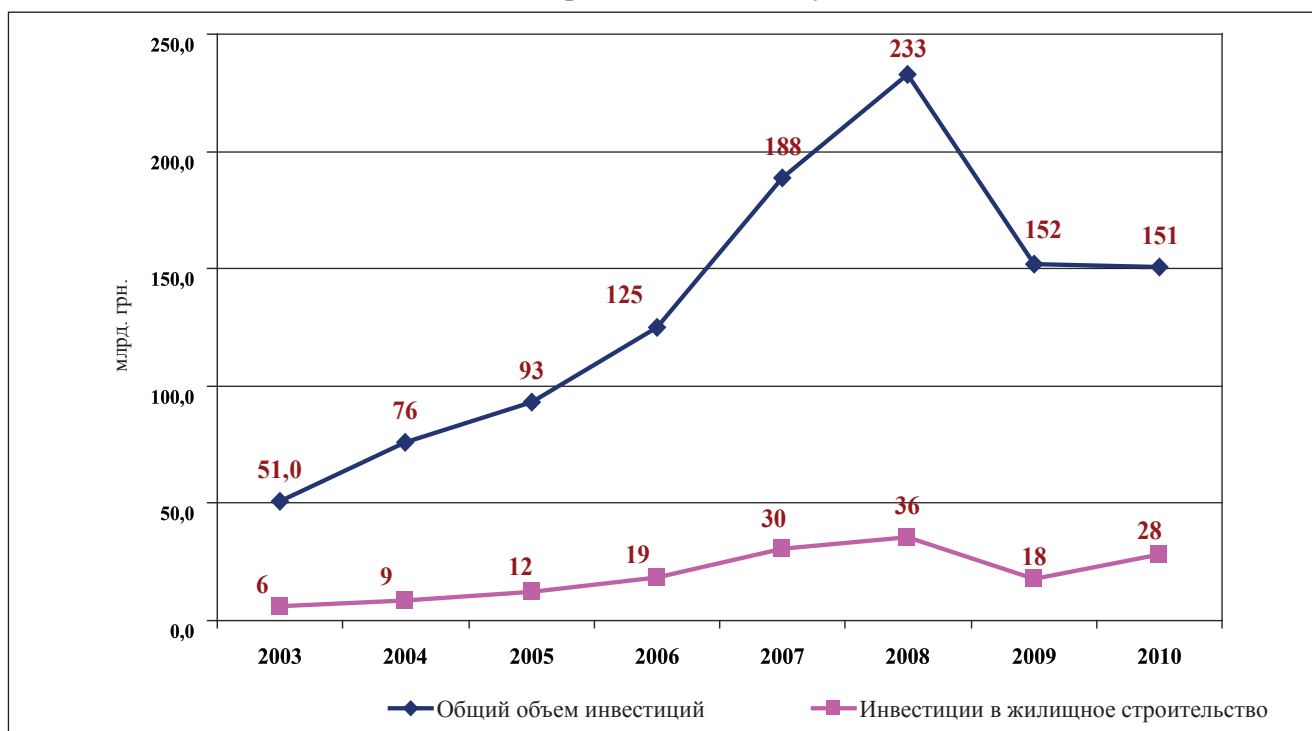
По закону негосударственные инвестиции в жилищное строительство возможны лишь в одном из четырех вариантов: через фонды финансирования жилищного строительства, фонды операций с недвижимостью, институты общего инвестирования, а также путем эмиссии предприятиями целевых облигаций, обеспеченных объектами жилищного строительства<sup>89</sup>. Первые два варианта регулируются законом “О финансово-кредитных механизмах и управлении имуществом при строительстве жилья и операциях с недвижимостью” (№ 978 от 19 июня 2003 года) и осуществляются под надзором Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг. Надзор за двумя другими схемами осуществляет Национальная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку. Из вышеперечисленных вариантов наиболее распространены фонды финансирования строительства и целевые облигации; особенно часто ими пользуются лица, не являющиеся профессиональными инвесторами, поскольку их целью является покупка жилья, а не получение инвестиционной прибыли.

Фонды финансирования жилищного строительства обеспечивают дополнительный внешний контроль за финансовой деятельностью застройщиков в целях своевременного выполнения ими своих обязательств<sup>90</sup>. Выдаваемый фондом сертификат наделяет его владельца правом собственности на конкретную квартиру в строящемся доме. Сертификаты подлежат регистрации в надзорном учреждении и могут передаваться другим лицам. Данная схема защищает права инвесторов, но риск неисполнения обязательств застройщиком

<sup>89</sup> Статья 4 закона “Об инвестиционной деятельности” № 1561 от 18 сентября 1991 года.

<sup>90</sup> Контроль может осуществляться банком или другой финансовой организацией, получившей специальную лицензию от надзорного учреждения.

**Диаграмма 14. Общий годовой объем капиталовложений и объем инвестиций в жилищное строительство, в текущих ценах**



Источник: Минрегион. “Жилищное строительство”, презентация от 15 декабря 2011 года.

при этом остается высоким. В рамках этой схемы застройщик обязан до подписания инвестором инвестиционного соглашения предоставить ему информацию о финансовой деятельности фонда. По состоянию на конец сентября 2011 года сумма, вложенная 12 200 инвесторами в фонды финансирования жилищного строительства, составляла 7,6 млрд. грн. (950 млн. долл. США). Кроме того, по данной схеме уже построено 10 400 жилых единиц, вклад домохозяйств в финансирование которых составил 5,5 млрд. грн. (687,5 млн. долл. США).

Целевые жилищные облигации также служат удостоверением права собственности, но лишь на жилплощадь определенных размеров. За владельцами таких облигаций закрепляются не конкретные квартиры, а право на получение жилой площади того размера, который в них указан.

Предоставление кредитов на строительство жилья не рассматривается коммерческими банками в качестве важного направления деятельности, в основном из-за отсутствия у строительных предприятий прозрачной финансовой отчетности и невозможности получения от них надежных данных, а также по причине нехватки знаний и опыта в области финансирования жилищного строительства. По состоянию на январь 2012 года объем непогашенных кредитов жилищно-строительным компаниям составлял 43,4 млрд. грн. (5,4 млрд. долл. США), или 7,6% общего кредитного портфеля;

15,2% из них были просрочены<sup>91</sup>. Большинство таких кредитов были выданы банками ассоциированным с ними или подконтрольным им строительным фирмам.

Цена жилья на начальном этапе строительства обычно на 30–50% ниже, чем по его завершении. Поэтому покупатели стремятся приобретать жилье, строительство которого только начинается, даже при отсутствии достаточных гарантий.

#### **Финансирование благоустройства существующего жилищного фонда**

Массовая приватизация жилья в 1990-е годы привела к существенному падению объема инвестиций в ремонтно-техническое обслуживание зданий. В то время как государство сложило с себя обязательства в этом отношении, большинство собственников квартир не имеют возможности самостоятельно оплачивать их техническое содержание. При этом, даже после приватизации жилплощади, сами здания (т.е. кровля, стены и места общего пользования), как правило, остаются собственностью государства, в связи с чем новые владельцы не признают свою ответственность за техническое обслуживание коммунального имущества. Это мешает развитию конкуренции между эксплуатационными компаниями, а также препятствует созданию ОД. Опыт жилищных кооперати-

<sup>91</sup> По данным Национального банка Украины.

вов в части ремонта и эксплуатации мест общего пользования в многоквартирных домах пока невелик. Такие кооперативы обычно создаются в связи с новым строительством, а их развитие сдерживается законодательными ограничениями (подробнее см. в главе III).

Стремясь стимулировать проведение ремонта в жилых домах, правительство разработало закон “О первом капитальном ремонте многоквартирного жилого дома после приватизации”, предусматривающий финансовую поддержку ОД. Кроме того, в 2011 году государство выделило на эти цели 35 млн. грн. (4,4 млн. долл. США). Однако повсеместному внедрению данной схемы мешает ограниченность ресурсов бюджета: так, в бюджете на 2012 год ассигнований на поддержку ОД не предусмотрено. Ремонт зданий финансируется в основном зарубежными донорами в рамках проектов по повышению энергоэффективности и модернизации коммунального хозяйства, а также самими собственниками квартир в многоквартирных домах; вместе с тем некоторые банки, такие как банк “ПроКредит”, предлагают ссуды на ремонт жилья. В 2012 году правительство зарезервировало в бюджете 40 млн. грн. (5 млн. долл. США) на финансирование ремонтных работ в жилых зданиях, а также планирует предоставлять кредиты на техническую модернизацию жилья через Государственный фонд содействия молодежному жилищному строительству. Такие кредиты будут выдаваться сроком на 10 лет под 3% годовых.

## В. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДОСТУПНОСТЬ ЖИЛЬЯ

### *Первичный и вторичный рынок жилья (недвижимости)*

Как уже отмечалось, украинский рынок недвижимости был серьезно затронут мировым финансовым кризисом: число сделок с недвижимостью сократилось на 35% – с 346 600 в 2007 году до 224 900 в 2010 году. В 2011 году рынок несколько оживился: было заключено уже 255 000 сделок<sup>92</sup>. Этот рост соответствует показателю частоты смены жилья примерно в 1,3%. Согласно оценкам, около 26% вышеупомянутых сделок составили сделки на первичном рынке<sup>93</sup>. Самый активный рынок жилья существует в Киеве, на который приходится 9% всех сделок, а

также в Донецкой (13%), Харьковской (9%) и Одесской (5%) областях. Из всех жилых единиц, приобретенных в 2010 и 2011 годах, менее 7% были куплены с привлечением ипотечных кредитов<sup>94</sup>. На развитие рынка жилья влияют административные реформы, проводимые в целях повышения прозрачности операций с недвижимостью<sup>95</sup>.

Бурный рост украинского жилищного сектора в 2005–2008 годах был обусловлен уверенным подъемом экономики (с увеличением ВВП на 7% в год), сравнительно низкими процентными ставками, а также отчасти активностью преуспевающей украинской элиты и иностранных покупателей. За период с 2002 по 2007 год цены жилых домов в Киеве взлетели на 562%<sup>96</sup>.

В дальнейшем спекулятивное давление на жилищный рынок ослабло из-за финансового кризиса, и цены начали подстраиваться на реальные объемы спроса; тем не менее на сегодняшний день позволить себе приобрести жилье могут в основном лишь домохозяйства с высоким доходом. В крупных городах цены на жилье неуклонно снижались, а спрос смещался в сторону недорогих квартир (одно- и двухкомнатных), покупка которых финансировалась за счет продажи покупателем прежнего жилья (операция, именуемая “улучшением жилищных условий с доплатой наличными”). Подрыв доверия к застройщикам и недостаточное предложение квартир в новостройках по умеренным ценам привели к росту спроса на вторичном рынке, особенно за пределами Киева.

Высокие цены на жилье также повысили инвестиционную привлекательность аренды: в 2011 году ставки арендной платы в крупнейших городах Украины выросли. Ожидаемая доходность по инвестициям в недвижимое имущество, приобретаемое для сдачи в аренду, составляет в Киеве от 7% до 11,5% в год (при месячной арендной плате от 500 до 750 долл. США), тогда как для депозитов в долларах США она равняется 7,7%<sup>97</sup>. Одна-

<sup>94</sup> Dengi.ua. “В Киеве стали активно раскупать недвижимость”, 6 марта 2012 года. См. по адресу: [http://dengi.ua/clauses/95056\\_V\\_Kieve\\_stali\\_aktivno\\_raskupat\\_nedvizhimost.html](http://dengi.ua/clauses/95056_V_Kieve_stali_aktivno_raskupat_nedvizhimost.html).

<sup>95</sup> К числу недавних реформ относятся передача ряда функций БТИ по регистрации сделок Государственной регистрационной службе, новые правила оценки недвижимости, принятие нового Налогового кодекса и обсуждение вопроса о пересмотре норм, регулирующих риэлторскую деятельность.

<sup>96</sup> Royal Town Planning Institute, *A new vision for planning. Delivering sustainable communities, settlements and places. Mediating space - creating place. The need for action* (London, 2001). См. по адресу: <http://www.rtpi.org.uk/media/9321/RTPI-New-Vision-for-Planning.pdf> (дата посещения – 5 февраля 2014 года).

<sup>97</sup> “Деньги”. “Недвижимость: закрыто на переоценку”, № 5 (224), 22 марта – 4 апреля 2012 года.

<sup>92</sup> УНИАН, “Мін’юст: у 2011 році ринок житлової нерухомості в Україні зупинив падіння” (Министерство юстиции: в 2011 году падение украинского рынка жилой недвижимости затормозилось), 6 апреля 2012 года. См. по адресу: <http://economics.unian.net/rus/detail/124537>.

<sup>93</sup> При расчетах количество сделок на первичном рынке было принято равным количеству жилых единиц, построенных в городах (в 2011 году – 66 200).

**Таблица 13. Средний уровень цен на вторичном рынке жилья в крупнейших городах Украины в 2012 году**

Город	Однокомнатные квартиры, долл. США за кв. м	Изменение за год (в %)	Двухкомнатные квартиры, долл. США за кв. м	Изменение за год (в %)	Трехкомнатные квартиры, долл. США за кв. м	Изменение за год (в %)
Донецк	1 249	2.3	999	-18	1 128	-12
Днепропетровск	864	-22	941	-22	978	-20
Одесса	1 346	-7	1 323	-17	1 402	-11
Харьков	977	-4	1 022	-11	1 179	5.9
Львов	1 390	11.7	1 308	-2	1 434	-1
Киев	1 868	-16	1 967	-14	2 079	-7

Источник: “Деньги”, Недвижимость: закрыто на переоценку, № 5 (224), 22 марта – 4 апреля 2012 года.

ко действующее законодательство ограничивает развитие рынка частной аренды, не предоставляя достаточных гарантий ни арендодателям, ни арендаторам. На сегодняшний день частное жилье предлагается в аренду в основном физическими лицами, чаще всего уклоняющимися от уплаты предусмотренного Налоговым кодексом 15-17% налога на доход от аренды. В Киеве домовладельцы, не платящие этот налог, могут окупить свои капиталовложения за восемь–девять лет.

### С. РОЛЬ ЦЕНТРАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ФИНАНСИРОВАНИИ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

#### *Взаимосвязь между жилищной политикой и финансированием жилищного хозяйства*

Жилищный сектор не рассматривается правительством в качестве одного из приоритетных направлений социально-экономического развития<sup>98</sup>; несмотря на это, для обеспечения жилищных потребностей уязвимых групп населения разработано около 15 программ предоставления бесплатной жилплощади и оказания помощи в строительстве или покупке жилья. Из-за ограниченности ресурсов государственного бюджета, которые правительству приходилось расходовать на более приоритетные социальные нужды, средств на финансирование общих жилищных программ оставалось мало. В 2011 году инвестиции в жилищно-коммунальную инфраструктуру составили менее 1,5% общего объема государственных расхо-

дов, а реальный уровень финансирования государственных программ в жилищном секторе оказался ниже заложенного в бюджете<sup>99</sup>. Фактический объем бюджетного финансирования трех крупнейших государственных программ жилищного строительства – “Доступное жилье”<sup>100</sup>, “Ипотечные субсидии для молодежи”<sup>101</sup> и “Собственный дом”<sup>102</sup> – составил 211,2 млн. грн. (26,4 млн. долл. США), что в 2011 году соответствовало 21% всех бюджетных ассигнований на строительство жилья. В 2012 году финансирование расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и строительство, необходимых согласно правительственным сметам, будет обеспечено менее чем на 6%. В рамках бюджетного процесса отсутствует достаточное взаимодействие между министерствами и ведомствами по жилищным вопросам; в результате этого не обеспечивается своевременное поступление в Министерство финансов сводных данных о стоимости жилищных программ для их учета в бюджете.

Для того чтобы этими программами могло быть охвачено большее число домохозяйств, от населения требуется финансовый вклад в их реализацию, что, однако, не позволяет участвовать в таких программах домохозяйствам с низкими доходами.

В целях привлечения частных инвестиций, прежде всего в жилищный сектор, правительством

<sup>98</sup> В ежегодном послании Президента Верховной раде Украины в 2011 году были перечислены пять приоритетов правительства в области социально-экономического развития: повышение конкурентоспособности национальной экономики, макроэкономическая стабильность и создание предпосылок экономического роста, земельная реформа, современная социальная политика и подъем экономики регионов.

<sup>99</sup> Фактически в 2011 году из госбюджета было выделено лишь 90% запланированных ассигнований на программы в области жилищно-коммунального хозяйства и строительства жилья (информация, размещенная на веб-сайте Минрегиона).

<sup>100</sup> Постановление КМУ “Об утверждении государственной целевой социально-экономической программы строительства/приобретения доступного жилья на 2010–2017 годы” № 1249 от 11 ноября 2009 года.

<sup>101</sup> Постановление КМУ “Об утверждении государственной программы обеспечения молодежи жильем в 2002–2012 годах” № 1089 от 29 июля 2002 года.

<sup>102</sup> Указ Президента “Об утверждении государственной программы развития сельских районов Украины до 2015 года” № 1158 от 19 сентября 2007 года.



создана основа для развития ГЧП<sup>103</sup>. Однако соответствующий закон ограничивает возможные формы государственно-частного партнерства, делая данный механизм менее привлекательным для частных инвесторов<sup>104</sup>. Кроме того, характерный для украинской экономики высокий уровень инвестиционного риска сдерживает рост числа проектов ГЧП, несмотря на потенциально высокий спрос, особенно в жилищной сфере и в области реконструкции коммунальной инфраструктуры.

**Центральные и местные органы власти: возможности мобилизации средств на финансирование жилищного сектора**

Органы местного самоуправления наряду с местными органами исполнительной власти несут ответственность за разработку и осуществление политики в жилищной сфере. Многие государственные программы рассчитаны на финансовое участие местных бюджетов, однако нехватка средств на местном уровне ощущается очень остро. Возможность покрытия бюджетного дефицита на местах зависит от дотаций из центра. По оценкам Министерства финансов, от 70% до 75% расходов местных администраций приходится на финансирование таких общественных служб, как образование и здравоохранение, а также функций, делегированных государством местным органам власти. В то же время формула расчета сумм, перераспределяемых между бюджетами различных уровней, является сложной и малопонятной. Основным источником поступлений в местные бюджеты являются налоги на имущество и налоги с оборота, особенно налог, взимаемый со сделок купли-продажи земли, доля которого в доходах местных бюджетов составляет до 15%<sup>105</sup>. Эти средства накапливаются в бюджетах развития – особой части местных бюджетов, предназначенных для финансирования программ развития, – однако местные органы власти не обязаны использовать их для нужд жилищного сектора. Программы развития могут финансироваться местными администрациями за счет внешних заимствований<sup>106</sup>,

<sup>103</sup> Эта правовая основа включает закон “О государственно-частном партнерстве” № 2404 от 1 июля 2010 года и соответствующие подзаконные акты.

<sup>104</sup> Wolfram Rehbock and Olena Chubukina, “An Overview of Public Private Partnerships in Ukraine”. См. по адресу: [www.arzinger.ua](http://www.arzinger.ua).

<sup>105</sup> Национальный институт стратегических исследований. “Реформы государственных финансов Украины: первые результаты и дальнейшие перспективы” (Киев, 2011) (на украинском языке).

<sup>106</sup> В соответствии с Бюджетным кодексом, правом заимствования на внешних рынках наделены власти городов, имеющих более 300 000 жителей, при условии утверждения сделок министерством финансов. Размер привлекаемых кредитов не должен превышать 10% расходов местного бюджета. Получать финансирование от зарубежных доноров разрешено всем местным органам власти.

однако с 2005 года по настоящее время правом эмиссии собственных облигаций воспользовались лишь 30 городов страны, что объясняется сложностью соответствующей процедуры и высоким уровнем инвестиционного риска.

В соответствии с законодательством распределение земельных участков, за исключением намеченных к реконструкции и выделенных под строительство доступного жилья, должно производиться посредством открытых торгов. Однако из-за сложности тендерных процедур и нехватки у потенциальных участников кадровых и финансовых ресурсов для подготовки документации предложение земельных участков под застройку ограничено.

В целях более обоснованного и предсказуемого формирования государственного и местных бюджетов правительство в 2012 году ввело процедуру среднесрочного бюджетного планирования, в соответствии с которой помимо годового бюджета составляется также бюджетная смета на двухгодичный период. В интересах более эффективного расходования государственных средств в последнее время стал применяться метод программно-целевого планирования государственного бюджета; данный метод, однако, еще предстоит внедрить на местном уровне.

В соответствии с законом “О регулировании градостроительной деятельности” застройщик обязан принимать финансовое участие в развитии социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры города, за исключением отдельных случаев, таких, как строительство доступного жилья. Местными властями устанавливается размер таких отчислений, который не может превышать 4% суммарной себестоимости строительства для жилых домов и 10% для зданий других видов, а также график платежей. Тот же закон запрещает налагать на застройщиков какие-либо иные финансовые обязательства. Хотя упомянутые выше отчисления должны служить источником средств для сбалансированного развития территорий, прилегающих к новостройкам, на практике при расходовании этих сумм не обеспечивается достаточная прозрачность. Застройщики нередко жалуются на то, что им приходится целиком оплачивать развитие инфраструктуры и что их затраты, включая предусмотренные законом отчисления и расходы на сооружение коммунальных объектов на прилегающей территории, могут достигать 40% общей стоимости строительства.

**Обзор банковского сектора**

Банковская система Украины состоит из 176 коммерческих банков, включая 22 банка со 100-процентным иностранным капиталом. В целом иностранным инвесторам принадлежит около 42%

**Таблица 14. Активы и депозиты банковского сектора Украины**

Город	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Активы, млрд. грн.</b>	340	599	926	880	942	1,054
<b>% ВВП</b>	63	83	98	96	87	80
<b>Депозиты, млрд. грн.</b>	186	284	360	335	417	492
<b>% ВВП</b>	34	39	38	37	38	37
<b>Доля депозитов в иностранной валюте (%)</b>	38	32	44	48	43	43

Источник: Данные Национального банка Украины. См. по адресу: [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua).

уставного капитала банков, в том числе около 25% – инвесторам из Российской Федерации<sup>107</sup>. Страна имеет суверенный рейтинг, присвоенный ей международными агентствами; этот рейтинг неблагоприятен. Международные рейтинги имеются также у ряда ведущих банков. Начиная с 2012 года финансовый сектор юридически обязан полностью соблюдать принципы, установленные Международными стандартами финансовой отчетности. В настоящее время банковская система преодолевает последствия финансового кризиса 2009 года: ее совокупные активы выросли с 340 млрд. грн. (42,5 млрд. долл. США) в 2006 году до 1 054 млрд. грн. (131,8 млрд. долл. США) в 2011 году (см. таблицу 14). Под контролем государственных банков находятся 20% всех банковских активов и 40% собственного капитала банковского сектора; доля ипотечных кредитов в активах банков на сегодняшний день составляет около 7,7%<sup>108</sup>. Банковский сектор Украины испытывает дефицит капитала и является уязвимым даже для незначительных сбоях в мировой экономике; ему также угрожает дальнейшее возрастание объема невозвратных кредитов<sup>109</sup>. Доходы банковского сектора в послекризисный период были крайне нестабильными: средний уровень прибыли на акционерный капитал колебался в пределах от -33% в 2009 году до 4,8% в начале 2012 года<sup>110</sup>.

В то же время роль банковского сектора в экономике возросла; размер банковских активов в про-

центах от ВВП увеличился с 62,5% в 2006 году до 80,1% в 2011 году. Совокупный объем банковских депозитов по отношению к ВВП в последние шесть лет оставался сравнительно неизменным, однако удельный вес депозитов в иностранной валюте увеличился с 34% в 2006 году до 43% в 2011 году. При этом доля долгосрочных депозитов (размещаемых более чем на один год) снизилась с 66% в 2006 году до 33% в 2012 году; в то же время следует отметить, что созданная в 2001 году система государственного страхования банковских вкладов неплохо показала себя в период финансового кризиса. В отсутствие источников долгосрочных капиталовложений процентные ставки по ипотеке будут оставаться высокими из-за необходимости финансирования долгосрочных кредитов за счет депозитов, размещаемых на короткий срок.

В 2011 году средняя процентная ставка для населения равнялась 25,6% по банковским кредитам в местной валюте и 12% по кредитам в иностранных валютах<sup>111</sup>. Общий объем потребительских кредитов составляет порядка 25% суммарного объема кредитования и 15% от ВВП. Вследствие финансового кризиса и повышения процентных ставок объем потребительского кредитования сократился в 2011 году на 30% (по сравнению с максимальным уровнем в 280,5 млрд. грн., или 35 млрд. долл. США, в 2008 году). Процентная ставка по депозитам составляла 18,5% в национальной валюте и 7,2% в иностранных валютах. Запрет на выдачу валютных кредитов заемщикам, не имеющим стабильных источников дохода в иностранной валюте, способствовал преодолению последствий финансового кризиса; в настоящее время, однако, он серьезно ограничивает возможности банков по использованию иностранного капитала для целей кредитования. Притоку в Украину иностранных инвестиций мешает также отсутствие инструментов хеджирования, позволяющих снизить уровень валютного риска.

В стране действуют около 610 кредитных ассоциаций и множество ломбардов<sup>112</sup>, надзор за функционированием которых осуществляет Государственная комиссия по регулированию рынков финансовых услуг Украины. В отличие от банков, кредитные ассоциации обычно не имеют права принимать депозиты и используют для рефинансирования выдаваемых ссуд капиталы акционеров или программы рефинансирования, предлагаемые иностранными донорами. Кроме того, отсутствует

<sup>107</sup> По данным Национального банка Украины на 1 апреля 2012 года.

<sup>108</sup> Рассчитано по данным Национального банка Украины и Украинской национальной ипотечной ассоциации.

<sup>109</sup> World Bank, *Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth in Ukraine. Country Economic Memorandum*, Report No. 55895-UA, 31 August 2010. См. по адресу: [http://www.undg.org/docs/RCAR/2010/UKR/World-Bank-Country-Economic-Memorandum\\_2010-Ukraine.pdf](http://www.undg.org/docs/RCAR/2010/UKR/World-Bank-Country-Economic-Memorandum_2010-Ukraine.pdf).

<sup>110</sup> По данным Национального банка Украины.

<sup>111</sup> По данным Национального банка Украины. См. по адресу: [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua).

<sup>112</sup> Данные Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг Украины за третий квартал 2011 года. Объем ссуд, выданных кредитными ассоциациями 263 700 клиентам (непогашенный остаток), составлял 2,3 млрд. грн., или 287,5 млн. долл. США.

специальная законодательная база, которая могла бы создать условия для более эффективной деятельности организаций по микрокредитованию (ОМК). По состоянию на 2010 год число ссуд на руках у клиентов таких организаций составляло 18 600, а их общая сумма – 255 800 долл. США<sup>113</sup>.

Одна из старейших ОМК в Украине под названием “Надежда” была учреждена организацией “Хоуп интернэшнл” в 1998 году. С тех пор она предоставляет населению микрокредиты на развитие малого бизнеса и ведение сельского хозяйства, а также на улучшение жилищных условий. К концу 2011 года таких ссуд было выдано 100 000. В 2007 году ОМК “Надежда” совместно с международной организацией “Жилье для человека” организовала предоставление беднейшим слоям населения кредитов на улучшение жилищных условий сроком на два года. Более крупная ОМК – банк “ПроКредит” – осуществляет коммерческую банковскую деятельность, а также выдает ссуды на улучшение жилищных условий в размере до 25 000 грн. (3 125 долл. США) со сроком погашения два года, предназначенные в первую очередь для оплаты расходов на применение энергосберегающих технологий. Под эти ссуды банк не требует обеспечения, однако заемщик должен представить подробный план реконструкции жилья. Большинство заемщиков – трудящиеся средних лет с доходом от 1 500–2 000 грн. (187–250 долл. США) в месяц, что составляет менее трети среднего дохода лиц, обращающихся за ипотечными кредитами. К марту 2012 года было выдано 15 600 ссуд на общую сумму 213,2 млн. грн. (26,6 млн. долл. США); доля неплатежей по этим ссудам составляет менее 3%.

### **Ипотечный рынок и его участники**

Развитие ипотечного рынка началось в 2003 году, когда был принят закон “Об ипотеке” (№ 898 от 5 июня 2003 года), определивший правовой режим ипотечного кредитования, включая возможность передачи в залог недостроенных зданий. В “Концепции создания национальной системы ипотечного кредитования” (постановление КМУ № 559-р от 10 августа 2004 года) двухуровневая модель такого кредитования признается наиболее эффективной; в ней также определяются основные элементы соответствующей национальной системы, формулируются предпосылки ее успешного развития и предусматривается создание Государственного ипотечного учреждения (ГИУ), призванного служить государственным механизмом рефинансирования ипотечных ссуд. Официально ГИУ было учреждено законодательным актом КМУ № 1330 от 8 октября 2004 года.

До кризиса 2009 года рост ипотечного рынка по сравнению с низким стартовым уровнем был весьма интенсивным. Начиная с 2009 года, по данным Украинской национальной ипотечной ассоциации (УНИА) (на 1 января 2012 года), совокупный объем непогашенных банковских ипотечных кредитов стал неуклонно сокращаться и достиг сейчас уровня около 72,1 млрд. грн. (9 млрд. долл. США), что соответствует примерно 5,5% ВВП и 36,8% всего кредитного портфеля. При этом, однако, от 40% до 45% всех ипотечных ссуд получены под залог недвижимости на цели, не связанные с жильем. В 2011 году было выдано около 20 000 ипотечных кредитов, что соответствует приблизительно 4% общего объема операций по купле-продаже жилых единиц<sup>114</sup>.

Программа ипотечного кредитования при поддержке государства, развернутая ГИУ, создала предпосылки для развития в стране первичного и вторичного ипотечных рынков. В рамках этой программы ГИУ приобретает у коммерческих банков закладные, отвечающие установленным критериям, и выпускает ипотечные облигации. При этом оно взимает с заемщика проценты по ставкам до 15%, а банкам, в свою очередь, выплачивает ставку рефинансирования в размере 11%.

Условия ипотеки включают срок погашения от пяти до 30 лет и коэффициент “кредит/заклад”, составляющий до 75%. Для рефинансирования ипотечных кредитов используются главным образом уставной капитал ГИУ в размере 2,2 млрд. грн. (275 млн. долл. США), а для их последующего обеспечения – гарантированные государством ипотечные облигации. Из-за такой ограниченности финансовой базы ГИУ к январю 2012 года смогло рефинансировать лишь 1% непогашенных ипотечных кредитов (что эквивалентно 746 млн. грн.), выпустить ипотечных ценных бумаг (ИЦБ) на 200 млн. грн. (25 млн. долл. США) и корпоративных облигаций на 3 млрд. грн. (375 млн. долл. США). В 2010 году правительство уполномочило ГИУ обеспечить финансирование мер по преодолению последствий финансового кризиса и завершению затянувшихся или замороженных проектов жилищного строительства. По состоянию на январь 2012 года ГИУ обеспечивало финансирование строительства 4 000 квартир в 23 новостройках в разных районах Украины.

Свою деятельность на ипотечном рынке ГИУ осуществляет при поддержке государства; опираясь на передовой международный опыт, оно применяет согласованные между собой процедуры предоставления, рефинансирования и обслуживания ипотечных кредитов, определяющие требования

<sup>113</sup> MixMarket, “Ukrainian Market Profile”. См. по адресу: <http://www.mixmarket.org/mfi/country/Ukraine> (дата посещения – 5 февраля 2014 года).

<sup>114</sup> По данным Национального банка Украины. См. по адресу: [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua).



к заемщикам и основные коэффициенты платежеспособности (нормы ГИУ). Это позволяет ему рефинансировать суммы, получаемые от ипотечных банков и других кредиторов, используя поступления от ипотечных облигаций и ИЦБ. Основой его ипотечной программы является получение займов под залог недвижимости в банках-партнерах в соответствии с нормами ГИУ. При этом банки-партнеры получают от ГИУ финансовые активы с длительным сроком погашения (до 30 лет), которые затем используют для предоставления ипотечных ссуд. Такие ссуды на приобретение жилья (квартир или индивидуальных домов) предоставляются на срок от пяти до 30 лет с коэффициентом “кредит/залог” не менее 75% и обязательным ипотечным страхованием. Базовая процентная ставка по таким ссудам, еще недавно составлявшая 15%, сейчас увеличена до 18% из-за повышения ставки рефинансирования ГИУ с 11% до 15,3%. ГИУ также может рефинансировать или выкупать ипотечные кредиты, предоставленные населению в соответствии с нормами ГИУ на улучшение жилищных условий, т.е. на модернизацию, благоустройство и ремонт жилья, либо на его строительство (включая как квартиры, так и индивидуальные дома).

После того, как ипотечный кредит выкуплен ГИУ, его обслуживание (получение платежей от заемщиков, периодический обзор состояния кредита и другие функции) осуществляется тем или иным банком за соответствующую плату. Банковскую комиссию за обслуживание ипотечного кредита составляет разница между процентной ставкой по этому кредиту и ставкой рефинансирования, установленной на уровне 11% годовых. На сегодняшний день ставка рефинансирования равна 15,3% годовых, что объясняется увеличением стоимости заемных средств, привлекаемых ГИУ.

Для достижения главной цели своей деятельности ГИУ осуществляет ипотечные программы, направленные на финансирование банков-партнеров, с тем чтобы сформировать портфель ипотечных кредитов (со сроками погашения до 180 дней) и привлечь средства, необходимые для завершения строительства жилых объектов (на срок до двух с половиной лет). По расчетам правительства, результатом этих ипотечных программ должно было стать расширение доступа населения к ипотеке по более низким процентным ставкам. Для того чтобы расплатиться с ГИУ за жилплощадь, приобретенную в рамках государственной программы 2009 года по обеспечению ряда категорий населения бесплатным жильем, правительство в октябре 2010 года увеличило акционерный капитал ГИУ на 2,0 млрд. грн., доведя его до 2,2 млрд. грн. По мере того, как ГИУ передавало квартиры гражданам, размер его акционерного капитала корректировался, и к январю 2013 года он составлял уже 0,95 млрд. грн., а к июню 2013 года – 0,76 млрд. грн.

Из-за спада активности и сужения финансовой базы ипотечного рынка, вызванных правительственными мерами по борьбе с финансовым кризисом, ГИУ смогло рефинансировать лишь 1% общего объема непогашенных ипотечных кредитов (на сумму 746 млн. грн.) и выпустить ИЦБ всего на 200 млн. грн. (25 млн. долл. США), а корпоративных облигаций – на 3 млрд. грн. (375 млн. долл. США). Однако к январю 2013 года рефинансированный ГИУ ипотечный портфель насчитывал более 5 300 кредитов на общую сумму 904,9 млн. грн. (113,2 млн. долл. США). При этом корпоративных облигаций было выпущено на 2,0 млрд. грн. (250,3 млн. долл. США), а ипотечных облигаций – на 0,5 млрд. грн. (62,6 млн. долл. США).

В 2010 году правительство в целях преодоления последствий международного финансового кризиса предоставило ГИУ полномочия, необходимые для завершения “замороженных” или незавершенных проектов по строительству жилья. По состоянию на январь 2012 года ГИУ через банки-партнеры предоставило средства на достройку 23 объектов в разных районах Украины, начитывавших в общей сложности 4 000 квартир. К 2013 году на сооружение 26 объектов было перечислено 654 млн. грн. (81,8 млн. долл. США), что позволило достроить 395 000 кв. м жилья. В целом за время осуществления данной ипотечной программы было сдано в эксплуатацию 16 жилых домов общей площадью 253 900 кв. м.

Таким образом, ГИУ как двухуровневое ипотечно-кредитное учреждение способно к устойчивому самостоятельному функционированию и не зависит от отчислений из государственного или местных бюджетов.

На сегодняшний день собственные ипотечные программы имеются у 42 коммерческих банков, а еще 106 таких банков являются участниками ипотечной программы ГИУ. При этом условия участия в программах коммерческих банков сложнее, чем в программе ГИУ: средняя ипотечная ставка по этим программам составляет в гривнах 18,3% (16,0% в долл. США и 15,7% в евро), средний срок кредитования – 15 лет, а средний коэффициент “кредит/залог” – 0,65%<sup>115</sup>. Как и в прошлом, ипотечные кредиты экономически доступны для домохозяйств с высокими доходами, хотя, по оценкам УНИА, за период с 2008 года они значительно подешевели: так, рассчитываемый УНИА индекс экономической доступности жилья к 2011 году удвоился по сравнению с 2008 годом. Ипотечный рынок характеризуется высокой степенью концентрации: по данным УНИА, 54,7% ипотечных ссуд, находящихся на руках у населения, выданы пятью крупнейшими банками страны, а на долю банков, входящих в первую десятку, приходится 75,5% таких ссуд.

<sup>115</sup> УНИА. См. по адресу: <http://www.unia.com.ua/>.



Развитие ипотечного сектора в Украине сдерживается рядом проблем, одной из которых является высокий риск потери ликвидности, обусловленный общим состоянием банковского сектора. Нехватка дешевого капитала для долговременных инвестиций и краткосрочный характер депозитной базы приводят к несовпадению сроков оборачиваемости банковских активов и пассивов; следствием этого становятся высокие процентные ставки и преобладание среднесрочных кредитов.

Еще одна проблема заключается в недостаточной предсказуемости экономической ситуации и отсутствии уверенности в том, насколько стабильна экономика Украины. Несмотря на недавнюю макроэкономическую стабилизацию и существенное снижение темпов инфляции, процентные ставки по кредитам в национальной валюте остаются на прежнем уровне, что свидетельствует о наличии ожиданий девальвации гривны.

Дальнейшему росту ипотечного сектора также мешает наследие докризисных времен, когда ипотечный рынок стремительно расширялся благодаря притоку финансовых ресурсов из-за рубежа. Балансы банков по-прежнему отягощены высокой долей невозвратных кредитов, выданных преимущественно в иностранных валютах до девальвации 2008–2009 годов. По данным УНИА, 16,7% непогашенных ссуд пришлось реструктуризировать из-за финансовых затруднений у заемщиков. При этом Национальный банк оценивает долю сомнительных и невозвратных кредитов в 14% всех действующих кредитных обязательств в Украине. Несмотря на запрет кредитования в иностранной валюте, введенный правительством для защиты заемщиков от валютного риска, доля валютных кредитов по-прежнему очень высока: она достигает 77% общей суммы непогашенных ипотечных ссуд<sup>116</sup>.

Еще одной проблемой являются низкий уровень финансовой грамотности заемщиков и отсутствие в стране надежных общепризнанных стандартов оценки недвижимости. Ряд попыток организации информационно-просветительских кампаний и повышения уровня социальной ответственности в банковском секторе (включая мероприятия по линии УНИА и совместный проект с участием ЮСАИД и Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг Украины) не принесли ощутимых результатов, во многом из-за слабого участия в них банков и надзорных органов. Со стороны ЮСАИД отмечалось, что всестороннее развитие в Украине интегрированных рынков финансовых услуг серьезно затрудняется недостаточной финансовой грамотностью населения и отсутствием необходимого доверия с его стороны.

Согласно закону, банк может потребовать выселения неплательщиков по ипотечным кредитам через суд или посредством внесудебной процедуры. В теории внесудебная процедура выселения выглядит более оперативной и менее дорогостоящей, однако на практике всем кредиторам, которые пытаются воспользоваться ею, так или иначе приходится проходить стадию судебных разбирательств из-за нечеткости положений, регулирующих принятие решений нотариусами при оформлении взысканий на имущество должников. С правовой точки зрения эта проблема остается весьма серьезной.

Деятельность оценщиков регулируется специальным законом (“Об оценке имущества, имущественных прав и профессиональной оценочной деятельности в Украине” № 2658 от 12 июля 2001 года) и подлежит надзору со стороны Фонда государственного имущества и профессионального органа саморегулирования оценщиков. Согласно действующей редакции закона, оценка должна проводиться специалистами, имеющими профессиональную лицензию (оценщиками); сейчас, однако, в парламенте обсуждается законопроект, в соответствии с которым полномочия по выдаче таких лицензий предполагается передать органу саморегулирования. При этом не будут обеспечиваться единый уровень квалификации и единообразные стандарты, что приведет к появлению различий в качестве оценочных услуг. Нечетко сформулированы также положения о финансовой ответственности за ошибки и расхождения, допускаемые при оценке. По этим причинам банки предпочитают полагаться на собственные расчеты или избирательно подходить к использованию заключений профессиональных оценщиков.

Несмотря на высокую активность риэлторов на рынке жилья, банки не сотрудничают с ними в деле размещения ипотечных ссуд, что объясняется прежде всего ненадежной репутацией риэлторских компаний. В Украине до сих пор нет специального закона о регулировании риэлторской деятельности, неоднократные попытки принятия которого успехом не увенчались. Некоторые риэлторские фирмы предлагают своим клиентам консультации по ипотеке, которые, однако, предоставляются за дополнительную плату.

Большинство банков не стремятся использовать страхование как инструмент смягчения ипотечных рисков. При этом страховой сектор испытывает нехватку капиталов<sup>117</sup> и не увязан с зарождающейся в стране системой ипотечного кредитования на жилищном рынке. Страховые компании, сотрудничающие с банками по ипотечным кредитам, предлагают в основном услуги по страхованию недви-

<sup>116</sup> Там же.

<sup>117</sup> По состоянию на октябрь 2011 года резервы страховых компаний в совокупности составляли около 11,2 млрд. грн.

жимости, которое носит обязательный характер. Однако при этом заемщики обычно лишены права выбора страховой компании, так как это является прерогативой банка.

Рост неплатежей по кредитам приводит к расширению деятельности коллекторских агентств, деятельность которых, однако, никак не регламентируется и не подлежит централизованному надзору. Это создает проблемы для всех участников рынка, так как, согласно закону “О банках и банковской деятельности”, содержание кредитных договоров отнесено к разряду коммерческой тайны и не может раскрываться третьим сторонам без письменного согласия заемщика.

Закон “Об организации формирования и обращения кредитных историй” № 2704 от 23 июня 2005 года заложил правовую основу деятельности таких учреждений, как кредитные бюро. Из шести компаний, зарегистрированных в качестве кредитных бюро на сегодняшний день, наибольшую активность проявляют три. Лидером среди них является “Первое кредитное бюро Украины” (ПКБУ), учрежденное при поддержке Национального банка Украины, Министерства финансов, Всемирного банка, ЮСАИД и Ассоциации украинских банков. Хотя банки и не обязаны предоставлять кредитным бюро информацию о выдаваемых ими ссудах, большинство ведущих банков Украины сотрудничают с этими организациями. В 2011 году число запросов, обработанных ПКБУ, достигло 3 миллионов. Закон наделяет кредитные бюро правом запрашивать в государственных регистрационных органах такую информацию, как данные о подоходном налоге, однако на практике такая информация по-прежнему остается недоступной.

Финансовые рынки в стране развиты недостаточно. Сектор небанковских финансовых учреждений диверсифицирован слабо и может предложить массовому вкладчику лишь три варианта размещения сбережений: наличные, банковские депозиты и вложения в недвижимость<sup>118</sup>. Таким

образом, почти 96% совокупных активов финансового сектора сосредоточены в банках.

Несмотря на это, ипотечный рынок, даже при нехватке финансирования, доступного на приемлемых условиях, демонстрирует вполне приличный потенциал роста. Основным источником средств для финансирования ипотечных сделок на сегодняшний день являются краткосрочные вклады населения. Вместе с тем ряд международных организаций, таких как Международная финансовая корпорация, ищут сейчас возможности привлечения средств на реализацию программ в жилищно-хозяйственном секторе (таких, как программа повышения энергоэффективности жилых домов и проекты по модернизации жилищного фонда); стоимость привлечения таких средств, однако, существенно увеличивается из-за отсутствия инструментов, позволяющих смягчить связанные с этим риски.

Тем временем рынок ипотечных ценных бумаг, хотя и имеет под собой прочную правовую основу (закон “Об ипотечных облигациях” № 3273 от 22 декабря 2005 года), испытал серьезные потрясения во время финансового кризиса 2008–2009 годов. По закону соответствующие учреждения могут выпускать ИЦБ двух видов – ипотечные облигации и ипотечные сертификаты. В 2008 году ГИУ выпустило ИЦБ и закладных облигаций на 200 млн. грн. (25 млн. долл. США); в 2011 году все они были погашены. Два других выпуска ИЦБ на общую сумму 120 млн. грн. были произведены коммерческими банками в 2008 году и погашены в 2009–2010 годах. Таким образом, рынок ИЦБ в Украине фактически отсутствует, хотя возможность эмиссии ипотечных облигаций рассматривается ГИУ. Несколько коммерческих банков недавно учредили негосударственное агентство по рефинансированию ипотечных кредитов, готовящее сейчас эмиссию ИЦБ на 400–500 млн. грн. (50–62,5 млн. долл. США). Ожидается, однако, что эти ИЦБ будут приобретены “Ощадбанком”, с тем чтобы освободить его баланс от ипотечных обязательств, которые будут использованы в качестве залога.

<sup>118</sup> US AID FINREP Project, *Financial Literacy and Awareness in Ukraine: Facts and Findings* (Kyiv, 2010), 2nd edition, revised and corrected.

## 1. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

### 1.1 Упорядочить национальное жилищное законодательство

Нормативно-правовыми актами должна быть четко определена ответственность государства за обеспечение различных категорий населения жильем и не должны предусматриваться обязательства, которые государство в обозримом будущем выполнить не сможет.

Ввод в действие законов “О жилищном фонде социального назначения”, “О жилищно-коммунальных услугах”, “Об объединениях совладельцев многоквартирного дома” и ряда других влечет за собой необходимость пересмотра или отмены Жилищного кодекса, унаследованного с советских времен. Нынешняя двойственность украинского жилищного законодательства и порождаемая ею правовая неопределенность должны быть ликвидированы в неотложном порядке. Структура и объем Жилищного кодекса (т.е. вопрос о том, в какой мере он должен включать в себя положения действующих законов “Об объединениях совладельцев многоквартирного дома”, “О жилищном фонде социального назначения” и других законодательных актов) могут быть пересмотрены, однако в ситуации, характеризующейся нарастанием числа противоречащих друг другу законодательных норм, целесообразно принять единый кодифицирующий документ.

Рекомендуется также отказаться от устаревших и взаимно противоречивых положений. Особое внимание следует уделить, в частности, таким юридическим вопросам, как статус коммунального имущества в многоквартирных домах, включая земельные участки под ними, балансовая отчетность в многоквартирных домах и роль предприятий в обеспечении населения жильем.

### 1.2 Усовершенствовать правовые механизмы стимулирования жилищного строительства

Государству следует создать систему правовых стимулов к расширению строительства нового жилья, включая пересмотр земельного законодательства, налогового режима и правовых актов, регулирующих выделение земельных участков под жилую застройку. Законодательные положения должны

способствовать активизации строительных работ и развитию строительных технологий, а также сокращению сроков и снижению себестоимости проектирования и строительства. Необходимо продолжать усилия по выявлению и устранению административных барьеров в строительном секторе.

### 1.3 Модернизировать законодательство, определяющее права и обязанности в отношении помещений общего пользования в многоквартирных домах, и обеспечивать его соблюдение

Концепция общей совместной собственности на помещения общего пользования нуждается в пересмотре, поскольку она предполагает необходимость принятия единогласных решений по управленческим вопросам, что очень часто не представляется возможным. К подобному имуществу обычно применяется принцип совместной долевой собственности. Следует также устранить противоречие между такими понятиями, как доверительное владение активами и совместная собственность.

Участие собственников жилых единиц в объединениях совладельцев многоквартирных жилых домов должно носить обязательный характер, а сами эти объединения следует наделить более широкими правами выступать в качестве клиентов служб эксплуатации зданий и обеспечивать исполнение принимаемых решений.

Существующая правоприменительная практика, касающаяся определения размеров и обеспечения уплаты денежных взносов, принятия решений о капитальных затратах, участия домовладельцев и их роли в управлении имуществом, требует тщательного контроля.

Соответственно, изменение нормативно-правовой базы должно сопровождаться мерами по повышению осведомленности домовладельцев (см. ниже).

### 1.4 Рассмотреть вопрос о разработке законодательства, регулирующего деятельность жилищных кооперативов и другие формы обеспечения некоммерческим жильем

В действующем гражданском законодательстве жилищные кооперативы рассматриваются как

временное явление: после выплаты паев члены кооператива становятся собственниками своего жилья, а кооперативный дом превращается в кондоминиум. Это, однако, не предусматривалось законами СССР, во времена которого украинское общество накопило ценный опыт строительства и эксплуатации кооперативных жилых домов. На современном этапе жилищные кооперативы (как и другие виды некоммерческих объединений граждан) могут выступать эффективными партнерами государственных органов и пользоваться целевой поддержкой в рамках государственных и муниципальных жилищных программ. Для укрепления некоммерческого сектора потребуется разработка соответствующего законодательства.

### **1.5 Укрепить роль муниципалитетов в проведении государственной жилищной политики**

Следует расширить полномочия и ответственность органов местного самоуправления в части выработки и проведения жилищной политики, если эти органы заинтересованы в развитии местного рынка недвижимости как стратегического источника налоговых поступлений в их бюджеты. Рекомендуются также ввести практику целевого перераспределения бюджетных средств из центра на места в целях обеспечения жилищных потребностей населения.

### **1.6 Упорядочить и скоординировать усилия по разработке нормативно-правовой базы управления земельными ресурсами**

Существующая нормативно-правовая база в сфере землеустройства и землепользования должна существенно укрепиться с принятием в стране нового закона о ГЗК и разработкой законопроекта о земельном рынке. Наряду с Земельным кодексом Украины эти два закона станут краеугольным камнем правового режима управления земельными ресурсами. Ввод в действие закона “О государственном земельном кадастре”, принятого в 2011 году, был отложен до 1 января 2013 года, с тем чтобы он вступил в силу одновременно с законом “О рынке земель”. Однако если этот закон к 2013 году подготовлен не будет, то ввод в действие закона “О государственном земельном кадастре” не следует откладывать далее. Закон “О рынке земель” также должен начать действовать как можно раньше, однако, учитывая специфику положения, в котором находится Украина, следует вновь проанализировать последствия предусматриваемых этим законом ограничений, таких, как некоторые виды преимущественных прав на приобретение земель, возможность экспроприации или запрет на покупку сельскохозяйственных земель иностранными гражданами и компаниями.

### **1.7 Усовершенствовать законодательство об ипотеке**

Правительству следует усовершенствовать законодательство об ипотеке, имея в виду за счет смягчения рисков добиться снижения процентных ставок. Активную роль в этой работе должны сыграть участники ипотечного рынка. Правительству следует обеспечить наличие простых и недорогостоящих как для должника, так и для кредитора процедур изъятия заложенной недвижимости, которые, однако, должны быть дополнены положениями о социальной помощи.

Ускоренному развитию рынка ипотеки может также способствовать внесение в действующее законодательство поправок, которые создавали бы условия для надлежащего функционирования блокируемых депозитных счетов. Такие счета используются участниками зрелых ипотечных рынков в целях ограничения риска по сделкам.

## **2. СТРАТЕГИЯ И ПОЛИТИКА**

### **2.1 Разработать долгосрочную стратегию устойчивого обеспечения жильем**

Меры жилищной политики, принимаемые на нынешнем этапе, носят характер реагирования на самые неотложные потребности и проблемы данного сектора. Поэтому столь важным является формулирование долгосрочных задач и выработка стратегии их решения, с которой были бы увязаны меры текущей политики. В этой стратегии также можно было бы четче определить группу населения, которая признавалась бы нуждающейся в государственной поддержке для получения необходимого жилья, что стало бы важным сигналом для всех сторон в жилищном секторе.

Для этого потребуется открытый и транспарентный процесс определения национальных приоритетов в жилищной сфере на основе консультаций с различными заинтересованными группами. Такие консультации должны быть посвящены конкретным темам, каждую из которых следует обсуждать с соответствующими сторонами. Например, в формулировании приоритетов государственной политики могли бы участвовать:

- профильные министерства;
- представители местных органов власти и ассоциаций муниципалитетов;
- представители центральных государственных органов, защищающих интересы уязвимых групп населения и меньшинств, таких как бездомные, инвалиды и сироты.



Предстоит сформировать надежную базу фактических данных, на основе которых будут устанавливаться целевые показатели жилищных стратегий общегосударственного и других уровней. При этом важно провести тщательное обследование жилищного фонда, позволяющее определить, в каких категориях жилья процент незанятых площадей наиболее высок и почему. Данные областного или местного уровня могут готовиться в форме стратегических оценок состояния областных и местных жилищных рынков. Основная часть данных, характеризующих спрос, должна основываться на результатах переписей, проводимых каждые 10 лет (очередная перепись состоится в 2013 году), а в интервалах между переписями – на обследованиях домохозяйств и докладах экспертов.

Стратегический анализ жилищного рынка, разработка общенациональных и субнациональных жилищных стратегий и связанных с ними планов развития должны дополнять друг друга в целях более эффективного решения поставленных задач и обеспечения того, чтобы предложение новых домов соответствовало спросу по категориям жилья, условиям владения или пользования им и его местоположению. Проведение каждые пять лет обзоров, увязанных с пересмотром жилищных стратегий и планов застройки, позволило бы обеспечить принятие надлежащих решений на перспективу с учетом изменений по целому ряду параметров (таких, как демографическая структура населения, состав домохозяйств, потребности в жилье и структурные сдвиги в экономике).

Результатом этого должна стать разработка центральными и местными органами власти всеобъемлющей системы, включающей различные формы поддержки граждан в зависимости от их доходов и финансового положения.

Приоритетные направления жилищной политики или стратегии должны быть ориентированы на уязвимые группы населения и основаны на таких поддающихся количественной оценке показателях, как:

- жилищные условия (сколько семей проживает в квартире, размер жилплощади в расчете на одного человека, обветшалость или аварийное состояние жилья);
- демографические данные и данные о семейном положении, включая численность пожилых людей, молодежи, инвалидов и сирот;
- экономическое положение, исходя из пороговых уровней дохода.

Кроме того, существующие инициативы по обеспечению населения экономически доступным жильем ставят во главу угла лишь экономное расходование средств, в то время как не менее

ключевые соображения экологического и социального характера (такие, как наличие огромного и неоднородного спроса на жилье, проблемы неравенства, дефицит жилплощади и экологическая нерациональность), а также более общеэкономические последствия, по-видимому, учитываются мало или вовсе игнорируются. Отказ от учета долгосрочных перспектив ради сиюминутных потребностей ведет лишь к накоплению жилищных проблем. Предлагаемый здесь подход способствовал бы достижению ситуации, при которой в выигрыше окажутся и окружающая среда, и экономика, и общество в целом. Рассмотрения заслуживают меры на самых разных уровнях и направлениях: так, на общенациональном уровне государством могут быть заложены директивные основы строительства универсальных, недорогих, качественных и разнообразных домов с применением энергоэффективных, экологических методик и новых технических решений. Это сделает жилищный рынок более гибким, диверсифицированным и конкурентным, что, в свою очередь, будет иметь более широкие социально-экономические последствия (такие, как улучшение состояния здоровья и качества жизни людей, повышение мобильности трудовых ресурсов, расширение занятости и рост инвестиций в жилищном секторе). На местном уровне могут быть рассмотрены проекты, стимулирующие:

- снижение энергопотребления до экономически приемлемых уровней;
- строительство жилых домов по экологичным проектам из материалов, доступных на месте;
- обеспечение доступа к инфраструктуре и социальным объектам, пользование которыми укрепляет чувство социальной общности;
- оказание помощи общественным и индивидуальным застройщикам;
- развитие экономической деятельности и предпринимательства в стране.

## 2.2 Разработать основы государственной политики в области территориально-пространственного планирования

Правительству следует разработать основы государственной политики в области территориально-пространственного планирования, включая ее принципы, направления и методы. Это позволит задать четкое направление работе административных органов субнационального уровня по подготовке планировочной документации, отражающей специфические приоритеты конкретных территорий. Общегосударственная политика по вопросам территориально-пространственного планирования крайне важна для успешной координации деятельности правительственных учреждений, част-

ного сектора и органов местного самоуправления. В целях разработки общегосударственных принципов такого планирования может потребоваться подготовка доклада о процессе обустройства национальной территории, основанного на соответствующих наблюдениях и результатах исследований. Для этого, однако, необходимо комплексное понимание тенденций территориально-пространственного развития и последствий, к которым они ведут, а также высокая степень совпадения подходов на политическом уровне.

Главной целью общегосударственных принципов территориально-пространственного планирования должно быть содействие устойчивому развитию. При этом может быть рассмотрен ряд приоритетных задач развития на предмет их поддержки посредством соответствующих территориальных решений, в том числе:

- стимулирование укрепления экономики и повышения ее конкурентоспособности (например, путем выбора стратегических объектов инвестирования, совершенствования слабо-развитой инфраструктуры, обслуживания или поддержки действующих коммерческих предприятий и создания возможностей для строительства многофункциональных объектов);
- развитие центральных районов городов;
- расширение ассортимента качественного жилья (например, путем выделения участков и территорий под застройку, планирования жилых районов на длительную перспективу, строительства жилья различных типов, создания условий для восстановления и реконструкции жилых зон);
- планирование мер по обеспечению благополучия сельских районов (в том числе путем развития туризма и зон отдыха);
- поощрение устойчивого развития транспорта;
- содействие повышению качества проектных работ.

Соответствующие положения будут восприниматься более позитивно, если разрабатывать их на основе консультаций и диалога. Они должны носить обязательный характер для планировщиков всех уровней, при необходимости предусматривая свободу принятия конкретных решений. В некоторых вопросах, таких как защита важнейших природных ресурсов или культурного наследия, директивы должны быть сравнительно жесткими, тогда как в других, в том числе в вопросах жилищного строительства, свобода выбора может быть более широкой.

Региональные стратегии территориально-пространственного планирования и планы их осуществления могут носить административный характер (для региональных органов власти) либо иметь функциональную направленность (например, для районов, куда съезжаются на работу жители других частей города). В них должна быть намечена схема развития той или иной территории на предстоящие 15–20 лет с учетом социально-экономической динамики. Территориально-пространственные стратегии должны определять географию и очередность реализации проектов по застройке, реконструкции и инвестированию, а также обеспечивать координацию в таких вопросах, как здравоохранение, образование, жилищное хозяйство, транспорт, туризм, досуг, занятость и экология (включая удаление отходов и энергоснабжение). При этом они должны носить стратегический характер, т.е. позволять определить общие зоны застройки (в пределах населенного пункта или субрегиона) без излишней детализации их границ. Такие стратегии должны побуждать работников других секторов к лучшему осмыслению территориально-пространственных аспектов их деятельности и того, как она соотносится с решениями, принимаемыми в смежных секторах. Влияние территориально-пространственных стратегий на отраслевую политику усиливается в случае их утверждения центральным правительством, региональными органами власти либо на обоих этих уровнях.

Территориально-пространственные стратегии регионального уровня должны:

- обозначать ключевые региональные проблемы и направления политики в тематических областях, фокусируя основное внимание на объемах и географии застройки (т.е. содержать указание того, в каких городах и на основе каких критериев (например, близости к транспортным маршрутам) будет осуществляться застройка);
- сопровождаться пояснениями с четким обоснованием намечаемой политики;
- охватывать ряд ключевых тем в таких областях, как охрана окружающей среды и сохранение биоразнообразия, транспортная инфраструктура и ее доступность, экономическое развитие с акцентом на расширении строительства нового жилья, а также на его масштабах, распределении, востребованности и экономической доступности;
- включать графическое отображение территориально-пространственной стратегии, позволяющее получить общее представление о практической сфере охвата вырабатываемой политики;

- определять процедуры, посредством которых эти стратегии могут способствовать достижению целей устойчивого развития;
- включать субрегиональные стратегии;
- конкретизировать способы и сроки реализации стратегий;
- содержать четкие целевые показатели, позволяющие контролировать осуществление стратегий.

### 2.3 Стимулировать расширенное предложение жилья в целях сокращения его дефицита и увеличения его экономической доступности

Недавние инициативы правительства в жилищной сфере сводились преимущественно к использованию финансовых механизмов. Удешевление ипотеки служило стимулом к расширению спроса, что, в свою очередь, способствовало завершению долгостроя и массовой реализации квартир на рынке. Однако такой подход применим не во всех случаях и может создавать новые проблемы. Он позволил преодолеть лишь симптомы спада жилищного рынка, тогда как ключевые проблемы (такие, как нехватка жилья и связанный с этим кризис несоответствия его рыночной стоимости доходам населения) остались нерешенными. Если правительство будет и впредь ограничиваться лишь оказанием финансовой помощи, ему будет все также нелегко приводить предложение в соответствие со спросом и смягчать колебания цен на жилье. Правительству следует подумать о принятии в рамках государственной инициативы по повышению экономической доступности жилья дополнительных мер, обеспечивающих достаточное предложение на жилищном рынке.

К числу решений, позволяющих снизить цены на жилье за счет его расширенного предложения, можно отнести:

- субсидии на увеличение объемов жилищного строительства;
- инфраструктурную поддержку;
- анализ практики планирования, позволяющей проследить за тем, чтобы в региональных и местных планах застройки должным образом учитывались задачи обеспечения жильем;
- использование государственных земель, а также реконструкцию существующих зданий и новую застройку ранее освоенных территорий;
- совершенствование указаний, адресуемых территориальным администрациям.

Могут также быть рассмотрены следующие способы повышения экономической доступности жилья:

- выкуп государством жилья, не реализованного частными застройщиками, испытывающими трудности с завершением проектов жилищного строительства;
- упрощение процедур оформления земельных участков в собственность или пользование, перевода земель в другие категории (вопросы зонирования) и получения документов о землеотводе;
- совершенствование административно-правовых и практических механизмов реконструкции старых жилых зданий для их включения в фонд социального жилья (в том числе предлагаемого в аренду);
- укрепление нормативно-правовых основ (новые архитектурные, планировочные и технические предписания по сооружению экономически доступного жилья с учетом требований энергоэффективности);
- расширение капитальной базы государственных банков;
- увеличение финансирования по линии УНИА и Государственного фонда содействия молодому жилищному строительству;
- дальнейшая координация и поддержка разработки региональных инициатив по обеспечению экономически доступным жильем.

### 2.4 Поощрять применение разнообразными некоммерческими поставщиками жилья альтернативных подходов к удовлетворению жилищных потребностей населения и способствовать развитию более конкурентного и сбалансированного рынка жилищного строительства

Изучая опыт экономически развитых стран, правительства стран с переходной экономикой уже начали осознавать пределы возможностей частного сектора в деле удовлетворения нужд широких масс населения, необходимость партнерства между частным сектором и государством и потребность в альтернативных, некоммерческих и общественных механизмах обеспечения жильем. В условиях ограниченности государственных средств Украина могла бы с пользой задействовать неправительственных и некоммерческих поставщиков жилья в целях предоставления людям менее дорогостоящих, качественных и удобно расположенных квартир и домов. Правительство, возможно, пожелает вновь проанализировать свои инициативы по обеспечению населения доступным жильем и предусмотреть в них более непосредственную политическую, административно-правовую и финансовую под-



держку некоммерческих поставщиков жилья, включая повышение привлекательности некоммерческих жилищных проектов для частного сектора. Соответствующие меры могут, в частности, включать:

- разработку более убедительной аргументации в пользу предоставления жилья на некоммерческой основе как важнейшей инвестиции в социально-экономическое развитие;
- перераспределение государственных ресурсов в пользу некоммерческих и общественных застройщиков;
- создание системы безвозмездного финансирования; содействие поставщикам некоммерческого жилья в достижении экономии затрат за счет укрупнения масштабов, и с этой целью предоставление им разовых инвестиционных субсидий в сочетании с субсидиями на покрытие периодических затрат;
- содействие поставщикам жилья в совершенствовании их организационного потенциала и навыков и привлечении финансовых ресурсов из частных источников путем субсидирования процентных ставок, удвоения вкладываемых застройщиками средств или предоставления им стартового капитала, а также выдачи разрешений и согласований на реализацию инновационных проектов.

Таким образом, рекомендуется укреплять организационный, кадровый и финансовый потенциал ассоциаций кондоминиумов, а также индивидуальных домовладельцев в качестве поставщиков некоммерческого жилья. Правительство могло бы рассмотреть возможность того, чтобы заручиться в этом деле поддержкой других организаций, включая НПО. На сегодняшний день целый ряд НПО уже занимаются оказанием содействия ассоциациям кондоминиумов. Чаще всего, однако, речь идет об экспериментальных инициативах, не способных существенно повлиять на существующее положение. Их активная поддержка правительством, включая распространение информации о передовом опыте, позволила бы получить более масштабный эффект. Полезно было бы также разработать финансовые инструменты государственной поддержки ассоциаций кондоминиумов и специализированных жилищно-эксплуатационных предприятий, производящих модернизацию многоквартирных домов, и оказывать помощь новым предприятиям такого рода, возникающим в частном секторе.

## 2.5 Предоставлять поддержку самостоятельным застройщикам при возведении индивидуальных жилых домов

Поощрение строительства гражданами индивидуального жилья прямо провозглашено одним из важных направлений жилищной стратегии Украины. Это официально признается ключевым фактором достижения поставленной правительством общей цели улучшения социально-экономических условий жизни в сельских районах. Самостоятельная индивидуальная застройка органично вписывается в социокультурный контекст украинского села и может представлять собой жизнеспособную альтернативу в плане обеспечения селян экономически доступным жильем. Поэтому необходимо, развивая успехи местных инициатив в жилищной сфере, налаживать сотрудничество между государством, НПО и индивидуальными застройщиками. Планы по решению жилищной проблемы собственными силами населения должны опираться на соответствующий пересмотр административно-правовых норм, регулирующих самостоятельную застройку, с тем чтобы принципы и процедуры самообеспечения жильем могли найти должное отражение в государственных организационно-правовых механизмах, финансовой системе и законодательстве.

План должен охватывать следующие аспекты процесса самостоятельного жилищного строительства:

- приобретение и освоение земельных участков при активном участии местных общин, включая разработку планов развития населенных пунктов с учетом местных социально-экономических задач;
- обеспечение стройматериалами и сборными конструкциями и поддержку малых предприятий, производящих строительные материалы на местах;
- помощь в процессе строительства, включая использование местных специалистов, стройматериалов и типовых проектов, баз данных, имеющихся в распоряжении местных советов и содержащих информацию об эффективных местных строительных технологиях и доступных на месте материалах, а также организацию строительных ярмарок;
- регулярный и транспарентный приток средств на нужды самостоятельного строительства, включая средства государственных фондов и государственные субсидии, предоставляемые на основе четких и общеизвестных критериев, общественный контроль за поступлением и распределением средств и использованием местных социальных фондов.



## 2.6 Поддерживать восстановление и реконструкцию жилых районов

Восстановление и реконструкция жилых районов признается в Украине в качестве важной задачи как минимум с 2000 года; в ряде городов предпринимались попытки проведения общегородских программ реконструкции, которые, однако, не имели успеха в силу ряда политических, экономических и социальных причин. В то же время восстановление и реконструкция жилых домов широко используются в качестве одного из средств выполнения поставленной правительством задачи обеспечения населения экономически доступным жильем, включая увеличение его предложения на рынке. Проблема, однако, заключается в том, чтобы эффективно координировать в рамках проектов реконструкции усилия по достижению различных целей и результатов, т.е. сделать эти проекты привлекательными для инвесторов и одновременно отвечающими потребностям жильцов и задачам городского развития. Мировой опыт содержит немало успешных примеров подобного рода, которые можно адаптировать к условиям Украины. Как показывает практика, при реконструкции крайне важно избегать образования “элитных” кварталов, т.е. социально-территориальных анклавов для состоятельных горожан, что влечет за собой ощутимые последствия для благополучия многих других жителей соответствующих районов и для населения города в целом. В центральных районах городов особенно велик риск возникновения таких обособленных зажиточных кварталов (“золоченых гетто”), которое оборачивается серьезными проблемами в длительной перспективе и усиливает социальную напряженность. Учитывая трудности, с которыми связано продвижение инициатив по реконструкции жилых районов в Украине, правительство, возможно, сочтет целесообразным предусмотреть переходный период для работы с жителями таких районов и разъяснения им многочисленных выгод, которые могут быть получены при осуществлении подобных проектов. На это время правительство могло бы взять на себя более существенную долю ответственности за финансирование проектов, их согласование и создание стимулов к участию в них застройщиков. Впоследствии эти функции могут постепенно передаваться местным властям, частному сектору и населению.

## 2.7 Расширение ассортимента экономически доступного жилья (по типам и формам владения)

Современные инициативы по обеспечению населения экономически доступным и социальным жильем сводятся к предоставлению такого жилья нуждающимся, т.е. в первую очередь очередникам; это, в свою очередь, создает новые проблемы, поскольку процедуры учета жилищных потребностей

часто носят не вполне отчетливый характер. В условиях негибкости и дороговизны жилищного рынка в очередь на получение льготного жилья попадают не только те, кто в нем нуждается наиболее остро, что ведет к разрастанию списков очередников. Соответственно, государственные средства расходуются не на сокращение числа домохозяйств, испытывающих реальную нужду в улучшении жилищных условий, а на фактическое субсидирование, пусть и в ограниченных масштабах, домохозяйств с различным уровнем жилищных потребностей. Поэтому усилия, предпринимаемые правительством, слабо отражаются на состоянии рынка жилья и на ходе решения жилищных проблем в стране.

Тот факт, что многие домохозяйства по-прежнему находятся в трудных жилищных условиях, может иметь для Украины более широкие последствия социально-экономического характера, учитывая, что жилищная сфера является в этом отношении одним из ключевых интегрирующих звеньев (в том, что касается демографических процессов, социальных проблем, связанных с нехваткой жилья, вопросов трудоустройства, экономического положения домохозяйств и других социальных аспектов). Правительству следует стремиться к выработке такой жилищной политики и таких приоритетов в области финансирования, которые ставили бы во главу угла комплексный подход и создавали доступные, конкурентоспособные альтернативы приобретению дорогостоящего жилья в собственность. Политика поощрения множественных форм владения жильем, проводимая правительствами многих стран, нередко способствует стабилизации цен на недвижимость и общей конъюнктуры жилищного рынка. То, какое распространение каждая из этих форм получит в том или ином районе, будет зависеть от структуры потребностей и запросов местного населения и от эффективности соответствующего рынка жилья.

## 2.8 Стимулировать развитие механизмов финансирования жилищного строительства

Правительству следует оказывать банкам и застройщикам помощь в подготовке стандартной документации, необходимой для обращения за кредитами на строительство, а также поощрять строительную индустрию к повышению прозрачности. В частности, для строительных компаний необходимо создавать стимулы к раскрытию более полной информации об их деятельности. Этого можно достичь путем принятия добровольного кодекса поведения (совместно с выполняющей функции саморегулирования ассоциацией застройщиков), либо с помощью юридических ограничений и рычагов стимулирования.

Общегосударственные и местные программы строительства должны носить целевой характер и

Рисунок 15. Уровень государственной помощи по целевым группам



осуществляться с таким расчетом, чтобы не подменять собой частные инвестиции в жилищный сектор. Учитывая существующие экономические трудности и бюджетные ограничения, круг получателей субсидий следует ограничить лишь теми, кто сильнее всего нуждается в государственной поддержке. Этим группам населения должна быть предоставлена возможность решения их жилищных проблем с помощью прозрачного механизма субсидий, учитывающего их материальное положение (т.е. уровень доходов). В соответствующих программах должны быть предусмотрены инструменты для оценки эффективности и результативности расходования средств.

## 2.9 Провести сбалансированную реформу тарифов на жилищно-коммунальные услуги, с тем чтобы создать в данном секторе рациональную систему экономических стимулов

Повышение тарифов, необходимое для покрытия инвестиционных затрат, должно сопровождаться усилением поддержки домохозяйств с низкими доходами за счет более целенаправленного использования бюджетных ассигнований. При этом выплата пособий на оплату жилья следует отдавать предпочтение перед субсидированием предложения или предоставлением групповых льгот.

## 2.10 Усовершенствовать управление земельным фондом и политику землепользования

В вопросах земельной политики можно предложить целый ряд улучшений:

- управление земельным фондом следует сделать неотъемлемой частью общей системы надлежащего управления общественными делами в Украине. При этом следует также использовать методы “электронного правительства”;
- учитывая решающее значение упрощенного, открытого доступа к земельным данным, официальную информацию по вопросам землеустройства следует передавать с использованием единого цифрового формата обмена данными, основанного на международных стандартах и соответствующих сетевых функциях;
- наряду с этим государственным службам необходимо развивать принцип “единого окна” при работе с гражданами, которым для регистрации имущества и прав на него сегодня приходится проходить несколько процедур в различных административных органах;
- Государственная регистрационная служба нуждается в укреплении, с тем чтобы как можно скорее улучшить состояние базы регистрационных данных в интересах всех граждан страны;
- ключевое значение для оптимального управления земельным фондом имеет прозрачность действий государственных органов и функционирования государственных реестров, включая упрощенный и открытый доступ к информации, которую необходимо обеспечить в полной мере;
- территориально-пространственное планирование должно осуществляться при участии

широкого круга заинтересованных сторон, на основе надежных и актуальных кадастровых данных и топографических карт.

С учетом современных обстоятельств в Украине создана двойная система земельного кадастра и регистрации прав, соответствующими функциями в рамках которой наделены МЮ и МАПП, а также подчиненные им организации. Однако такое распределение функций между организациями, имеющими различные технические требования и процедуры и собственные базы данных, делает надлежащее функционирование всей системы возможным лишь при условии сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами на национальном, областном и местном уровнях. Взаимодействие организаций, министерств и муниципальных органов необходимо совершенствовать во избежание серьезного снижения надежности и своевременности внесения данных о земельном фонде в официальные реестры и для того, чтобы всем сторонам, совершающим операции с землей, был гарантирован должный уровень государственных услуг. В целях укрепления доверия к системе землеустройства необходимо улучшать механизмы предупреждения и пресечения противозаконных действий в этой области. Необходимо развивать отвечающие интересам малоимущей части населения механизмы защиты земельных прав с минимальными издержками для граждан, включая внесудебное разрешение земельных споров и посредничество.

### **2.11 Совершенствовать инфраструктуру рынка недвижимости**

Четкая и не допускающая двойных толкований регистрация земельных прав составляет основу рационального освоения как сельских, так и городских территорий. Как система государственной регистрации, так и автоматизированный учет кадастровых данных должны в кратчайший возможный срок выйти на уровень предоставления населению всего комплекса услуг, необходимых для создания инвестиционных возможностей. Еще одна неотложная задача состоит в том, чтобы сделать рынки недвижимости более прозрачными. Базы данных о сделках рекомендуется содержать в региональных отделениях Госземагентства, где может производиться регистрация и оценка каждой сделки купли-продажи. Тем самым будет обеспечен доступ к исходным данным, необходимым для обоснованной оценки недвижимого имущества (таким, как индексные ряды<sup>119</sup>, процентные ставки по ипотеке, средние уровни цен на различные категории объектов недвижимости

<sup>119</sup> Статистическая информация, используемая для определения рыночной стоимости объекта недвижимости.

и примерная стоимость земельных участков), которые могут быть использованы для наблюдения за развитием ситуации на рынке земель и служить источником необходимых знаний в области оценки земельных участков. Это позволит заложить прочную основу для будущего развития земельного рынка в сельских районах, где отсутствует доступ к надежной рыночной информации из официальных источников. Необходимо гарантировать общедоступность этих данных.

### **2.12 Поддерживать развитие банковского сектора, ориентированного на потребности рынка, а также организаций по микрокредитованию**

Правительству следует принимать меры для укрепления уверенности банков в надлежащем функционировании рынка жилья, и прежде всего системы оценки недвижимости. В улучшении нуждаются системы распространения информации по вопросам ипотечного финансирования и купли-продажи недвижимости, включая ее оценку и цены заключаемых сделок; такая информация должна публиковаться на регулярной основе и быть легко доступной для населения. Необходимо повышать роль саморегулирующихся организаций, а также разрабатывать, оперативно вводить в действие и эффективно соблюдать соответствующие профессиональные стандарты.

Организации по микрокредитованию весьма успешно работают с домохозяйствами, имеющими низкий и средний уровень доходов, однако для перехода к классическим формам ипотечного кредитования им необходимо существенно нарастить свои активы и перестроить свой подход к вопросам платежеспособности заемщиков и обслуживания выдаваемых ссуд. Создание благоприятного правового режима может способствовать решению вопросов, связанных с благоустройством и ремонтом жилых помещений, особенно в местах проживания лиц с низкими доходами и в экономически неблагополучных районах, путем предоставления их жителям доступа к жизненно необходимым финансовым ресурсам. Для развития сектора социального жилья необходимы целевые субсидии и альтернативные механизмы финансирования, в соответствии с рекомендациями, изложенными в Руководящих принципах ЕЭК ООН в области социального жилья<sup>120</sup>.

### **2.13 Поощрять частные инвестиции в жилищном секторе**

Следует систематически прилагать усилия для привлечения инвестиций путем упрощения адми-

<sup>120</sup> ЕЭК ООН. Руководящие принципы в области социального жилья: принципы и примеры (Женева, Организация Объединенных Наций, 2006).



нистративных процедур, создания благоприятного инвестиционного климата, снижения барьеров, ограничивающих доступ на рынок, и создания необходимых стимулов, таких как дифференцированные ставки налога и налоговые льготы. В рамках этого подхода честные инвестиции из внутренних и зарубежных источников следует направлять не только на новое строительство, но и на реконструкцию, ремонт и профилактическое обслуживание существующих зданий.

Правительству следует поддерживать имеющиеся проекты привлечения финансовых ресурсов на проведение ремонтных работ и повышение энергоэффективности жилищного фонда. Это может быть обеспечено путем введения благоприятного правового режима и распространения информации о проектах и передовом опыте различных областей и муниципальных округов. Одним из примеров такого опыта является кредитная программа банка “ПроКредит”, предоставляющего жилищно-эксплуатационным компаниям трехгодичные займы на модернизацию многоквартирных домов с применением энергосберегающих технологий. Их погашение производится за счет средств, сэкономленных на оплате коммунальных услуг, без дополнительных расходов для жильцов дома.

Правительству следует привлекать потенциальных инвесторов к участию в ГЧП и организовать с ними серию дискуссий на темы повышения эффективности действующего законодательства о ГЧП и снижения рисков, по возможности используя для этого уже имеющиеся материалы.

#### **2.14 Увеличивать объем и обеспечивать последовательность выделения денежных средств на жилищное строительство из государственного и муниципальных бюджетов**

Правительству следует разработать всеобъемлющие директивные рамки, которые будут определять структуру и ход осуществления национальной жилищной программы. Бюджетные поступления от налога на недвижимость, земельных налогов и продажи муниципальных земель должны целиком или в значительной части направляться на нужды жилищного сектора. В этих же целях следует использовать часть дополнительных налоговых поступлений, обусловленных ростом экономики, как на общегосударственном, так и на местном уровне. Муниципальным администрациям следует разработать четкую стратегию развития городской инфраструктуры. Им также необходимо создать эффективный механизм финансирования расходов на своевременное подведение к сооружаемым объектам всей необходимой инфраструктуры с использованием финансовых отчислений застройщиков. Государственным и местным органам власти сле-

дует также рассмотреть возможность налаживания партнерства с частными строительными фирмами.

Правительству и местным органам власти следует повышать привлекательность облигаций, выпускаемых муниципальными органами, поскольку их можно использовать для финансирования строительных программ. Как отмечает Национальный институт стратегических исследований, в связи с этим необходимо решить, наряду с другими, такие проблемы, как недостаточная прозрачность фондового рынка, ограниченный доступ к информации об эмитентах и отсутствие надлежащих макроэкономических условий в городах.

В целях повышения качества имеющегося жилищного фонда и сокращения тем самым спроса на новое жилье, необходимо принять и обеспечить финансированием государственную стратегию проведения ремонта и реконструкции жилых зданий. Она должна осуществляться параллельно финансированию нового жилищного строительства.

#### **2.15 Увязать финансирование жилищного хозяйства с эффективной практикой землепользования**

Политика, направленная на расширение финансирования жилищного хозяйства и оказывающая влияние на уровень рыночного спроса на жилье, должна подкрепляться эффективной политикой центральных или местных органов власти в области выделения земельных участков. Если предложение земель под застройку будет отставать от спроса на жилье, растущего благодаря появлению необходимых механизмов финансирования, то это может вести к повышению цен на недвижимость и их отрыву от уровня доходов населения.

Земельные площади, отводимые под жилую застройку, следует существенно увеличить, обеспечив и поддерживая баланс между новым строительством и реконструкцией существующих кварталов. Необходимо завершить создание современной системы регулирования землепользования.

### **3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ**

#### **3.1 Усилить координацию действий центральных органов исполнительной власти по осуществлению государственной жилищной политики**

Следует конкретизировать функции Минрегиона по обеспечению межведомственной координации. В частности, рекомендуется наделить Минрегион полномочиями по координации жилищных программ других исполнительных органов в плане унификации правил, процедур и стандартов и их согласования с положениями региональных документов по вопросам планирования.



Возможно, было бы также целесообразным учредить консультативный совет по жилищным вопросам с участием членов центрального правительства, представителей региональных и местных администраций, частного сектора, объединений домовладельцев, научного сообщества и других сторон. Он служил бы форумом для обмена мнениями и опытом относительно различных проектов и инициатив, а также результатов их реализации. При этом важно, чтобы ведущая роль в этом процессе была однозначно закреплена за Минрегионом.

Эффективность комплексного осуществления жилищной политики можно повысить за счет более активной координации действий и сотрудничества Минрегиона со следующими центральными органами исполнительной власти:

- Министерством экономики – с тем, чтобы в общегосударственных документах по социально-экономическим вопросам полнее учитывались их последствия для жилищного сектора, а также то, как развитие жилищного сектора влияет на макроэкономические показатели;
- Министерством финансов – в целях более убедительного обоснования необходимости выделения бюджетных средств на национальные программы в жилищной сфере. Значительные годовые колебания уровня таких ассигнований позволяют предположить, что, несмотря на общую ограниченность бюджетных ресурсов и на особенности бюджетного процесса, для улучшения финансового положения государственных жилищных программ все же имеются определенные резервы.

### 3.2 Обеспечить учет вопросов территориально-пространственного планирования при выработке жилищной политики

Хотя жилищные органы Украины приступили к реализации программ, призванных увеличить предложение жилья, его по-прежнему не хватает, что говорит о необходимости комплексного подхода к жилищному строительству. Новостройки не обеспечиваются коммуникациями и сооружаются в районах с неразвитой социальной инфраструктурой, дефицитом зеленых насаждений и слабым транспортным сообщением. Новые жилые дома плохо интегрируются с существующими кварталами. Жилищное строительство ведется почти без учета таких общезначимых задач, как расширение возможностей для трудоустройства населения, сокращение диспропорций в условиях жизни и улучшение состояния региональной и местной экономики.

Правительству следует обеспечивать учет вопросов территориально-пространственного планирования

в жилищной политике, добиваясь того, чтобы задачи по обеспечению населения жильем находили отражение в планах различных уровней. Это будет особенно полезным для увязки жилищного строительства с другими направлениями деятельности и содействия расширенному предложению жилья.

Вопросы жилищного строительства должны приниматься во внимание на каждом этапе территориально-пространственного планирования и осуществления застройки. Для этого необходимо:

- определять задачи по обеспечению населения жильем на стадии формулирования общих целей государственной политики и стратегии планирования;
- конкретизировать уровни и методы решения жилищной проблемы для отдельных населенных пунктов; это может включать указание перспективных “точек роста” для строительства новых жилых районов или обновление жилищного фонда в районах с пониженным уровнем спроса. При этом необходимо следовать территориально-пространственным стратегиям, обеспечивающим эффективность жилой застройки (от указания конкретных участков до анализа и утверждения проектов и подвода инфраструктуры).

К числу практических результатов в жилищной сфере, которых можно ожидать при применении такого подхода к планированию, относятся:

- улучшение качества проектирования и постройки нового жилья;
- предложение жилья в достаточном ассортименте, включающем как коммерческое, так и экономически доступное жилье на различных условиях и по различным ценам, с учетом всего спектра запросов городских и сельских домохозяйств;
- достаточные объемы и более широкий выбор жилья в зависимости от имеющихся потребностей и спроса;
- оптимальное размещение жилых домов в хорошо обустроенных районах с надлежащим доступом к местам работы, услугам и инфраструктуре;
- гибкое предложение земельных участков, в том числе под реконструкцию, оперативно учитывающее новые потребности.

### 3.3 Обеспечить ускорение и координацию работ по созданию общенациональной базы кадастровых данных

Следует выделить Госземагентству достаточные средства для решения в сравнительно короткий

срок грандиозной задачи по созданию в Украине единой базы кадастровых данных. Переход к автоматизированному кадастру назрел и должен стать предметом надлежащего первоочередного внимания. В этой связи первостепенное значение приобретают вопросы обучения и профессиональной подготовки персонала. Везде, где это целесообразно и возможно, к соответствующей работе следует привлекать частный сектор. Необходимо ускорить перевод кадастрового учета по всей Украине на систему УСК-2000, так как подлинные масштабы дублируемых участков и пробелов, подлежащих устранению на кадастровых картах, станут видны лишь после того, как координаты всех земельных участков будут введены в официальную геопространственную систему отсчета, принятую в Украине. Столь же необходимы надлежащее определение и делимитация государственной границы и административных границ муниципальных образований. Своевременное завершение этого процесса должно стать первоочередной задачей. Следует совершенствовать и укреплять техническое взаимодействие в целях налаживания эффективного повседневного обмена данными между земельным реестром и кадастром, что также должно рассматриваться как один из важных приоритетов. Необходимо улучшить взаимодействие между центральными, областными и местными подразделениями Госземагентства.

Для того чтобы кадастровая карта могла служить надежной основой для планирования, на нее следует нанести отсутствующие на ней здания, используя для этого ортофотоснимки и существующие картографические материалы (такие, как общие планы с указанием координат и границ тех районов, для которых они имеются). Следует разъяснять населению важность регистрации земельных участков и знакомить его с регистрационными процедурами.

Необходимо укреплять сотрудничество всех землеустроительных органов Украины с международными организациями, такими как Рабочая группа ЕЭК ООН по управлению земельными ресурсами и EuroGeographics.

### **3.4 Совершенствовать работу в области геодезии и картографии**

Государственная служба геодезии, картографии и кадастра (Укргеодезкартография) заложила необходимую основу для введения на Украине единой геопространственной отсчетной системы. Рекомендуется в кратчайший возможный срок завершить работу по преобразованию всех кадастровых данных, основанных на системе СК-63 или других местных системах координат, в данные системы УСК-2000. Это касается и города Киева, в кадастре которого до сих пор используется

собственная система координат. Данная работа предполагает составление реестра всех существующих в Украине местных систем координат и определение параметров пересчета. При этом следует принять во внимание опыт экспериментальных проектов, реализованных, в частности, в Харькове и Севастополе. Необходимо в максимальной степени использовать для этих целей ортофотоснимки, полученные в рамках проекта Всемирного банка по учету земельных прав в сельских районах, обновив на их основе топографические карты.

Концептуальный документ, посвященный разработке НИГД для Украины, был составлен еще в 2007 году; в наличии имеются метаданные по существующим массивам геопространственной информации. Поскольку Украина испытывает неотложную потребность в составлении планировочной документации на основе официальных геопространственных данных как по городским, так и по сельским районам, требования НИГД к архитектуре и стандартам данных должны приниматься во внимание с самого начала.

Укргеодезкартографии должна принадлежать ключевая роль в последующих дискуссиях относительно инфраструктуры геопространственных данных и в руководящем органе по этим вопросам, который следует учредить в Украине. Для успешного преодоления трудностей в области кадастрового учета необходимо тесное сотрудничество с кадастровой службой Госземагентства. Укргеодезкартографии следует рассмотреть вопрос об обеспечении Украины услугами спутниковой геопозиционной системы, что повысит эффективность геодезических работ на местности.

### **3.5 Заручиться доверием инвесторов в целях формирования устойчивого финансового сектора**

Цели реформы государственного аппарата и их связь с устойчивым ростом экономики должны заключаться в следующем:

- укрепление уверенности населения и инвесторов в поддержании правопорядка в стране и перспективах ее экономики;
- привлечение долговременных прямых инвестиций из-за рубежа, способствующих модернизации экономики, вместо краткосрочного притока капиталов в расчете на высокую прибыль;
- борьба с бюрократизмом, злоупотреблениями и коррупцией в органах регулирования и надзора, препятствующими росту частных инвестиций и экономическому подъему.

Институциональные реформы необходимы для повышения качества управления и завоевания доверия инвесторов и общества в целом. Бюрократия, зарегулированность, жалобы на коррупцию и злоупотребления, отсутствие гарантий прав собственности, сомнения в надежности обеспечения правопорядка, некомпетентность в управлении государственными предприятиями и недостаточная подотчетность должностных лиц являются основными проблемами, снижающими привлекательность Украины с точки зрения долгосрочных инвестиций. Для их решения потребуются радикально пересмотреть подход правительства к взаимодействию с деловыми кругами (включая иностранных инвесторов) и гражданами страны.

Для того чтобы финансовая система Украины стала жизнеспособной, в стране необходимо наладить беспристрастное, прозрачное и опирающееся на единые нормы регулирование банковской деятельности и финансового сектора в целом. Банки должны иметь прозрачную структуру собственности и публиковать финансовую отчетность. Как указывает Всемирный банк, реформирование финансовых рынков может осуществляться только независимыми центральными банками и органами регулирования, свободными от какой-либо коллизии интересов.

### 3.6 Институционализировать кредитные бюро

Правительству следует расширять объем и повышать надежность информации, собираемой кредитными бюро. Поступающие от них исторические данные о кредитоспособности потенциальных заемщиков могут быть полезными кредиторам для снижения кредитного риска и способствовать удешевлению ипотеки. Кредитные бюро могут вносить вклад в обучение потенциальных заемщиков способам поддержания здорового кредитного рейтинга и методам оценки своих возможностей по привлечению заемных средств. Создание “Центрального каталога кредитных историй” необходимо для повышения привлекательности кредитных бюро и содействия обмену информацией между существующими частными организациями такого рода; это также позволит банкам сократить затраты на получение сведений о заемщиках. Правительству следует также содействовать обмену информацией между кредитными бюро и государственными реестрами (как это предполагается согласно законодательству), с тем чтобы банки могли получать актуальные и надежные данные о своих заемщиках.

Правительство должно оказать поддержку развитию вторичного рынка ипотечных кредитов и усилиям ГИУ по созданию практических и правовых механизмов рефинансирования ипотеки. Ему также надлежит дополнительно продумать будущую роль ГИУ как государственного учреждения

и определить его ключевые приоритеты, такие как обеспечение сбалансированного развития ипотечного рынка во всех областях страны, создание механизмов, позволяющих банкам рефинансировать ипотечные кредиты по рыночным ставкам, и предложение целевым группам домохозяйств ипотечных ссуд на приемлемых условиях.

### 3.7 Поощрять мероприятия по информированию и обучению заемщиков

В целях расширения эффективного спроса на финансовые услуги в жилищной сфере правительству следует организовать программы по обучению малоопытных заемщиков (включая коммерческих застройщиков, муниципальные предприятия и домохозяйства) методам подготовки строительных проектов, проведения маркетингового анализа и оценки потенциальных источников средств для погашения кредитов. Важно также способствовать проведению курсов повышения квалификации для банковских работников, занимающихся предоставлением ипотечных ссуд населению, поскольку это будет способствовать стабильности банковской системы в целом.

## 4. ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО

### 4.1 Повышать роль планирования на региональном уровне в интересах общенационального развития

Украинские организации, ответственные за региональное планирование, сталкиваются с немалыми трудностями, пытаясь параллельно решать проблемы развития и социально-экономические задачи; об этом свидетельствуют такие явления, как региональные диспропорции, падение численности населения городов (Днепропетровск, Донецк, Харьков, Одесса и Запорожье), бесконтрольное разрастание районов городской застройки, несбалансированность городского развития, сокращение площади зеленых насаждений, нехватка инфраструктуры, обветшание жилищного фонда и т.п. Правительству следует продолжать реформы в области регионального планирования и, в частности, рассмотреть возможность внедрения принятого в ЕС комплексного подхода к территориально-пространственному планированию<sup>121</sup>. Региональное планирование должно быть частью

<sup>121</sup> Изложение этого подхода см. в публикации: European Commission, ESDP: *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* (Luxembourg, 1999). См. по адресу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf) (дата посещения – 5 февраля 2014 года).



иерархии государственных функций по стратегическому управлению процессом развития (по схеме “политика территориально-пространственного развития – общегосударственные стратегии и программы – региональные стратегии – местные планы развития”). В горизонтальной плоскости такое комплексное планирование должно охватывать целый ряд секторов, в вертикальной плоскости – различные уровни управления, а в географическом отношении – различные административно-территориальные единицы<sup>122</sup>.

Потребуется провести обстоятельный анализ всего государственного инструментария в области планирования, включая законодательство, политику, планы, инструкции, процедуры, рычаги стимулирования и возможные санкции. Главная задача состоит в нахождении оптимального баланса между выполнением обязательств и свободой маневра, с указанием задач, требующих немедленного решения, целей на более длительную перспективу, а также того, какие вопросы подлежат решению на том или ином уровне государственного управления. При этом на разных уровнях должны предприниматься взаимодополняющие усилия: разработка общегосударственной политики, закладывающей единую основу для исходных нормативных требований к качеству, формулирование стратегий территориально-пространственного развития и планов их осуществления на региональном и последующих уровнях, а также проектирование застройки населенных пунктов и жилых кварталов с учетом местной специфики. Правительство также может рассмотреть целесообразность применения других инструментов, облегчающих территориально-пространственное планирование, включая экономические механизмы, использование существующих данных и систем сбора отчислений. Кроме того, правительству следует изучить возможность оказания поддержки работе по повышению квалификации специалистов в области территориального планирования.

Переход к территориально-пространственному планированию должен осуществляться при опоре на накопленный Украиной богатый опыт развития регионов, при одновременном учете ряда успешных инициатив, предпринятых за последнее время в области такого планирования на региональном и местном уровнях (см. главу IV). При этом следует также в полной мере использовать руководство ЕЭК ООН по территориально-пространственному планированию<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> Barry Cullingworth and Vincent Nadin, *Town and Country Planning in the UK* (Abingdon: Routledge, 2006), 14th edn., p. 91.

<sup>123</sup> ЕЭК ООН. *Территориально-пространственное планирование: ключевой инструмент развития и эффективного управления* (Женева, Организация Объединенных Наций, 2008).

#### 4.2 Обеспечить учет многоуровневой системы территориально-пространственного планирования при подготовке планировочной документации на местах

Правительству следует тесно взаимодействовать с местными органами власти в процессе разработки рамочных и других планов местного уровня, таких как градостроительные планы, планы развития городских агломераций и планы по созданию речных и транспортных коридоров. Эти планы будут служить основой для составления и согласования проектов застройки и точкой отсчета при регулировании землепользования. Потенциальные застройщики смогут ориентироваться на них при оценке возможности получения разрешений, а также при определении того, с какими ограничениями и условиями это будет связано. Рамочные планы должны давать наглядное представление о том, каким образом те или иные предложения по застройке отразятся на интересах вовлеченных сторон, позволяя помещать проекты на карту и прослеживать точные границы районов предполагаемой застройки. Такие планы должны представлять собой изложение корпоративной политики соответствующих органов по планированию, составленное в партнерстве с другими важнейшими учреждениями-исполнителями. Территориально-пространственные аспекты этой политики должны быть увязаны в них с вопросами экономического развития, развитием транспорта, охраной окружающей среды и задачами других секторов, а также непосредственно соотнесены с государственными инвестиционными программами.

Рамочные планы должны быть обязательными к исполнению в том, что касается регулирования и управления освоением территорий. Однако строгость содержащихся в них предписаний должна зависеть от местных условий. Так, они должны содержать четкие директивы для тех районов, где местные органы власти не располагают возможностями для выработки более детальных положений; в то же время там, где предполагаются изменения, следует ограничиваться необходимым минимумом, обозначая лишь приоритеты и основные проблемы. Рамочный план должен конкретно фиксировать то, каким образом политические задачи подкрепляются на том или ином участке соответствующими инвестициями, и вместе с тем отражать динамику развития территорий с указанием намечающихся тенденций и факторов неопределенности. В случаях, когда выполнение планов может быть обеспечено достаточно надежно, они должны быть более конкретными и обязывающими. В целом же рамочный план будет представлять собой сочетание конкретных положений, имеющих обязательную силу, с общим изложением политики и проектов по ее осуществлению.



#### 4.3 Поддерживать комплексный подход к управлению развитием применительно к проектам застройки

Правительство добилось впечатляющих успехов в совершенствовании управления развитием территорий, и его последующие действия должны быть направлены на поощрение комплексного подхода к управлению развитием в том, что касается конкретных проектов, исходя из принятой практики территориально-пространственного планирования. Ему следует определить, какие решения по вопросам развития должны приниматься центральными, а какие – региональными или местными органами власти, и каким должен быть процесс их принятия. Например, общегосударственные решения могут воплощаться в национальных территориально-пространственных стратегиях и региональных, а также рамочных планах развития, составляемых на основе консультаций с заинтересованными сторонами на местах. Следует установить, что решения по вопросам развития должны конкретизироваться в виде согласованных планов и опираться на договоренности между различными секторальными группами на региональном и рамочном уровнях. Инстанции, принимающие такие решения, должны быть подотчетны соответствующему выборному органу; необходимы также процедуры, предусматривающие получение от местных органов власти разрешений на реализацию любых проектов, выходящих за рамки определенных параметров.

Правительство работает над тем, чтобы подробно регламентировать эту деятельность путем районирования или принятия обязательных директивных планов. Следует рассмотреть вопрос о выработке дополнительных процедур, позволяющих гибко

подходить к интерпретации планов районирования (учитывая их технический характер), а также к оценке проектов застройки. Еще одним инструментом, позволяющим упростить регулирование и повысить его эффективность, является набор государственных строительных норм и правил. Так, государственные строительные нормы и правила, определяющие требования к энергоэффективности или проектированию новых зданий, особенно важны в тех случаях, когда местные власти не располагают достаточными возможностями для того, чтобы самостоятельно регламентировать эти вопросы. Другим инструментом могут быть менее строгие предписания, используемые для целей координации – например, при согласовании вопросов развития транспорта и землепользования на основе регулирования доступности.

Правительство уже предприняло шаг в направлении координации деятельности различных органов, регулирующих процесс развития, создав механизм “единого окна”. Такую координацию можно дополнительно усилить, подключив эти органы к выработке стратегий и рамочных планов.

Меры принудительного исполнения будут позитивно восприняты обществом лишь в том случае, если они будут применяться последовательно и опираться на четкие и ясные принципы и процедуры. Залогом эффективности таких мер является в первую очередь обеспечение того, чтобы документация по вопросам территориально-пространственного планирования не носила излишне директивного характера, но разрабатывалась совместно различными заинтересованными сторонами, а ее содержание в емкой и доступной форме доводилось до понимания населения и инвесторов.

**Иллюстрация 9. Строительство жилого дома социального назначения**



Приложение I. Демографические показатели за 1990, 1995 и 2000–2012 годы

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Рождаемость (на 1 000 жителей)	12.6	9.6	7.8	7.7	8.1	8.5	9.0	9.0	9.8	10.2	11.0	11.1	10.8	11.0	11.4
Смертность (на 1 000 жителей)	12.1	15.4	15.4	15.3	15.7	16.0	16.0	16.6	16.2	16.4	16.3	15.3	15.2	14.5	14.5
Естественный прирост (на 1 000 жителей)	0.5	-5.8	-7.6	-7.6	-7.6	-7.5	-7.0	-7.6	-6.4	-6.2	-5.3	-4.2	-4.4	-3.5	-3.1
Младенческая смертность (на 1 000 жителей)	12.8	14.7	11.9	11.3	10.3	9.6	9.5	10.0	9.8	11.0	10.0	9.4	9.1	9.0	8.5
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет)	70.7	76.2	67.9	68.3	68.3	68.2	68.2	68.0	68.1	68.3	68.3	68.3	70.4	71.0	71.2
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении для мужчин (лет)	65.9	61.8	62.4	62.8	62.7	62.6	62.6	62.2	62.4	62.5	62.5	63.8	65.3	66.0	66.1
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении для женщин (лет)	75.0	72.7	73.6	74.1	74.1	74.1	74.1	74.0	74.1	74.2	74.3	74.9	75.5	75.9	76.0

Источники: ГССУ, Статистический ежегодник за 2010 год (Киев, 2011), Данные за 2012 год по материалам веб-сайта <http://ukrstat.gov.ua/>.

## Приложение II. Показатели рынка труда (среднегодовые значения)

	Лица в возрасте от 15 до 70 лет						Лица трудоспособного возраста					
	Экономически активные		Занятые		Безработные (по методологии МОТ)		Экономически активные		Занятые		Безработные (по методологии МОТ)	
	Численность (тыс. человек)	В % к населению в возрасте 15-70 лет	Численность (тыс. человек)	В % к населению в возрасте 15-70 лет	Численность (тыс. человек)	В % к экономически активному населению в возрасте 15-70 лет	Численность (тыс. человек)	В % к населению трудоспособного возраста	Численность (тыс. человек)	В % к населению трудоспособного возраста	Численность (тыс. человек)	В % к экономически активному населению трудоспособного возраста
2000	22 830.80	63.2	20 175.00	55.8	2 655.80	11.6	21 150.70	73.7	18 520.70	64.5	2 630.00	12.4
2001	22 426.50	62.3	19 971.50	55.4	2 455.00	10.9	20 893.60	72.6	18 453.30	64.1	2 440.30	11.7
2002	22 231.90	61.9	20 091.20	56	2 140.70	9.6	20 669.50	71.7	18 540.90	64.4	2 128.60	10.3
2003	22 171.30	61.8	20 163.30	56.2	2 008.00	9.1	20 618.10	71.4	18 624.10	64.5	1 994.00	9.7
2004	22 202.40	62	20 295.70	56.7	1 906.70	8.6	20 582.50	71.1	18 694.30	64.6	1 888.20	9.2
2005	22 280.80	62.2	20 680.00	57.7	1 600.80	7.2	20 481.70	70.9	18 886.50	65.4	1 595.20	7.8
2006	22 245.40	62.2	20 730.40	57.9	1 515.00	6.8	20 545.90	71.2	19 032.20	65.9	1 513.70	7.4
2007	22 322.30	62.6	20 904.70	58.7	1 417.60	6.4	20 606.20	71.7	19 189.50	66.7	1 416.70	6.9
2008	22 397.40	63.3	20 972.30	59.3	1 425.10	6.4	20 675.70	72.3	19 251.70	67.3	1 424.00	6.9
2009	22 150.30	63.3	20 191.50	57.7	1 958.80	8.8	20 321.60	71.6	18 365.00	64.7	1 956.60	9.6
2010	22 051.60	63.7	20 266.00	58.5	1 785.60	8.1	20 220.70	72	18 436.50	65.6	1 784.20	8.8
2011	22 056.90	64.3	20 324.20	59.2	1 732.70	7.9	20 247.90	72.7	18 516.20	66.5	1 731.70	8.6
2012	22 011.50	64.6	20 354.30	59.7	1 657.20	7.5	20 393.50	73	18 736.90	67.1	1 656.60	8.1

Источник: ГССУ, «Основные показатели рынка труда (годовые данные)». См. по адресу: [http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gr/ean/ean\\_r/osp\\_rtk07\\_r.htm](http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gr/ean/ean_r/osp_rtk07_r.htm) (дата посещения – 4 апреля 2013 года).



**Приложение III. Доля населения за относительной общенациональной чертой бедности (%)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население за относительной общенациональной чертой бедности (%)	27.8	26.4	27.2	27.2	26.6	27.3	27.1	28.1	27.3	27.0	27.0
Сельское население за относительной общенациональной чертой бедности (%)	29.2	28.7	32.2	34.4	36.7	35.0	35.2	38.4	37.9	38.2	
Городское население за относительной общенациональной чертой бедности (%)	27.1	25.4	24.7	23.6	21.5	23.5	23.2	23.0	22.1	21.5	

Источник: Статистическая база данных ЕЭК ООН. См. по адресу: <http://w3.unece.org/pdxweb/> (дата посещения – 5 апреля 2013 года).



Всеукраинская перепись населения. Размещено по адресу: <http://www.ukrcensus.gov.ua/eng/>.

Андрей Мединский, “Новые правила легализации самостроя”, Судебно-юридическая газета №105, 26 сентября 2011 года. Размещено по адресу: <http://sud.ua/newspaper/2011/09/26/38427-novie-pravila-legalizatsii-samostroya>.

Association of Ukrainian Cities, “A unified State Register of Citizen Who Need Improved Housing Conditions Will Be Put Together by October of 2013”, 8 April 2013. Размещено по адресу: <http://auc.org.ua/en/news/unified-state-register-citizen-who-need-improved-housing-conditions-will-be-put-together-octobe>.

Barry Cullingworth and Vincent Nadin, *Town and Country Planning in the UK* (Abingdon: Routledge, 2006), 14th edn.

Berlin Economics, *Turning Ukrainian Agriculture into an Engine of Growth: A Strategy for the Development of the Grains and Oil Seeds Sector* 23 January 2012 (Berlin: BE Berlin Economics GmbH, 2012) Rep. 2nd revised ed. Размещено по адресу: [http://www.berlin-economics.com/download/policypapers/Strategy%20Agriculture%20Ukraine\\_ACC-EBA\\_Berlin%20Economics\\_23%20Jan%202012.pdf](http://www.berlin-economics.com/download/policypapers/Strategy%20Agriculture%20Ukraine_ACC-EBA_Berlin%20Economics_23%20Jan%202012.pdf).

Bprice.ua, “Развитие сельского строительства”, опубликовано в *Будівельні новини* №18-19, 9 мая 2011 года. Размещено по адресу: [http://bprice.ua/analytics/construction\\_news/1678](http://bprice.ua/analytics/construction_news/1678).

Cadastre Registration in Ukraine, *National Security and Defense* No. 6 (2011): p. 8. Размещено по адресу: <http://www.razumkov.org.ua/>.

Dengi.ua, “В Киеве стали активно раскупать недвижимость”, 6 марта 2012 года. Размещено по адресу: [http://dengi.ua/clauses/95056\\_V\\_Kieve\\_stali\\_aktivno\\_raskupat\\_nedvizhimost.html](http://dengi.ua/clauses/95056_V_Kieve_stali_aktivno_raskupat_nedvizhimost.html).

“Недвижимость: закрыто на переоценку”, *Деньги* № 5 (224), 22 марта - 4 апреля 2012 года.

Елена Савченко, “Реконструкция “хрущевок”: беспилотный проект”, 16 июня 2011 года. Размещено по адресу: <http://www.ugmk.info/print/art/1307522786.html>.

European Commission, *ESDP: European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* (Luxembourg, 1999). Размещено по адресу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf) (дата посещения – 5 февраля 2014 года).

European Commission, Eurostat, Population density. Размещено по адресу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00003&plugin=1> (дата посещения – 11 сентября 2013 года).

Евгений Жирнель, “Пространственное планирование как фактор оптимизации управления регионом (на примере Республики Карелия)”, *Проблемы современной экономики* № 2 (22), 2007 год.

Федеральная служба государственной статистики, *Россия и страны мира* (Москва).

Global Property Guide, “Ukraine’s Unexpected Rise in House Prices, Amidst Economic Slowdown and Political Tension”, 17 May 2012. Размещено по адресу: <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/Ukraine/Price-History-Archive/Ukraines-unexpected-rise-in-house-prices-amidst-economic-slowdown-and-political-tension-1241>.

GTZ and MinRegion, *A Concept of Energy Efficient Construction* (Kyiv, 2010).

Habitat for Humanity, *Country Profile: Ukraine*. Размещено по адресу: [http://www.habitat.org/sites/default/files/country\\_profile\\_ukraine.pdf](http://www.habitat.org/sites/default/files/country_profile_ukraine.pdf) (дата посещения – 30 апреля 2012 года).

Katja Dells, Maxym Fedorchenko, Oksana Frankewycz and Pieter Steffens, *State Land Management of Agricultural Land in Ukraine* (Berlin: GTZ, 2006). Размещено по адресу: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/ukraine/land\\_info/land.management.agri.2006.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/ukraine/land_info/land.management.agri.2006.pdf) (дата посещения – 6 февраля 2014 года).

MinRegion, “*Housing Construction*”, 15 December 2011, Presentation.

MinRegion, Passport of the Housing and Communal Sector of Ukraine in 2013. Размещено по адресу: [minregion.gov.ua](http://minregion.gov.ua).

MixMarket, “Ukrainian Market Profile”. Размещено по адресу: <http://www.mixmarket.org/mfi/country/Ukraine> (дата посещения – 5 февраля 2014 года).

Национальный институт стратегических исследований, “Щодо необхідності та шляхів посилення соціальної ефективності житлової політики держави” (О необходимости повышения эффективности государственной жилищной политики). Размещено по адресу: <http://www.niss.gov.ua/articles/540/> (дата посещения – 30 апреля 2012 года).

Национальный институт стратегических исследований, *Реформы государственных финансов Украины: первые результаты и дальнейшие перспективы* (Киев, 2011) (на украинском языке).

Oleg Kucher, Yuriy Stopkhay, Mike Cheremshynskiy and Ivan Zaiats, *National Report of Ukraine. The Fundamental GPS Network Establishment in Ukraine*. Размещено по адресу: <http://www.euref.eu/symposia/book2002/310-312.pdf> (дата посещения – 6 февраля 2014 года).

Oleh Nivevskiy and Serhiy Kandul, “The Value of Farmland - Expected Farmland

Prices in Ukraine after Lifting the Moratorium on Farmland Sales”, *Policy Paper Series [AgPP No.32]*, Institute for Economic Research and Policy Consulting, March 2011. Размещено по адресу: [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_papers/Agriculture\\_dialogue/2011/PP\\_32\\_Farmland\\_prices\\_after\\_moratorium\\_ENG.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/Agriculture_dialogue/2011/PP_32_Farmland_prices_after_moratorium_ENG.pdf).

Петренко, С. Личная беседа, 22 марта 2012 года.

Royal Town Planning Institute, *A New Vision for Planning. Delivering Sustainable Communities, Settlements and Places. Mediating Space – Creating Place. The Need for Action* (London, 2001). Размещено по адресу: <http://www.rtpi.org.uk/media/9321/RTPI-New-Vision-for-Planning.pdf> (дата посещения – 5 февраля 2014 года).

R&B Group, “Housing Problem”, 3 February 2012. Размещено по адресу: <http://rb.com.ua/eng/company/news/8239/>.

SALR, “The System of Land Relations in Ukraine: Current Situation and Perspectives of Development”, 2012.

Sergii Tymchenko, “National Cadastre System of Ukraine”, Conference on Land and Poverty (Washington, DC: World Bank, April 2013).

ГССУ, “Основные показатели рынка труда (годовые данные)”. Размещено по адресу: [http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/rp/ean/ean\\_r/osp\\_rik07\\_r.htm](http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/rp/ean/ean_r/osp_rik07_r.htm) (дата посещения – 4 апреля 2013 года).

ГССУ, *Ввод жилья в эксплуатацию в Украине в 2012 году* (Киев, 2013)

ГССУ, *Расходы и ресурсы домохозяйств Украины в 2012 году* (Киев, 2013).

ГССУ, “Характеристики домохозяйств”. Размещено по адресу: <http://ukrstat.gov.ua/> (дата посещения – 4 сентября 2013 года).

ГССУ, “Жилищные условия в Украине в 2013 году”. Размещено по адресу: <http://ukrstat.gov.ua/>

ГССУ, *Жилищное строительство в Украине в 2000-2009 годах* (Киев, 2010).

ГССУ, *Жилищный фонд Украины в 2012 году* (Киев, 2013).

ГССУ, *Население Украины на 1 января 2013 года* (Киев, 2013).



ГССУ, *Социальные и демографические характеристики домохозяйств Украины в 2013 году* (Киев, 2013).

ГССУ, *Состояние недостроенных зданий и сооружений в Украине* (Киев, 2013).

ГССУ, *Статистический ежегодник, 2010 год* (Киев, 2011).

ГССУ, *Статистический ежегодник, 2011* (Киев, 2012).

ГССУ, *Украина в цифрах, 2011 год*, (Киев, 2012).

ГССУ, *Украина в цифрах, 2012 год* (Киев, 2013).

State Service for Geology and Mineral Resources of Ukraine, “*State Mineral Resources of Ukraine*”. Размещено по адресу: <http://dgs.gov.ua/> (дата посещения – 9 апреля 2013 года).

Timur Bondaryev and Svitlana Teush, “Ukraine’s Real Estate Market: Trends and Significant Developments”, *Real Estate News*, April 2012.

The Geographical Association, “Building Sustainable Communities”. Размещено по адресу: <http://www.geography.org.uk/projects/buildingsustainablecommunities/onlinecpdunit/stimulus/activity1/> (дата посещения – 10 февраля 2014 года).

Ukraine Digest, “*Ukraine’s Black Soil is Golden for the Economy*”. Размещено по адресу: <http://ukraine-digest.com/agriculture/21-ukraines-black-soil-is-golden-for-the-economy> (дата посещения – 21 января 2013 года).

UKRINFORM, “Lavrynovych Tells about Registration Service and Current Functions of Technical Inventory Bureau”, 23 January 2013. Размещено по адресу: [http://www.ukrinform.ua/eng/news/lavrynovych\\_tells\\_about\\_registration\\_service\\_and\\_current\\_functions\\_of\\_technical\\_inventory\\_bureau\\_297024](http://www.ukrinform.ua/eng/news/lavrynovych_tells_about_registration_service_and_current_functions_of_technical_inventory_bureau_297024).

Ukrstat.org, Обследование условий жизни домохозяйств. Размещено по адресу: <http://ukrstat.org/>.

ЕЭК ООН, *Руководящие принципы в области социального жилья: принципы и примеры* (Женева, Организация Объединенных Наций, 2006).

ЕЭК ООН, *Территориально-пространственное планирование: ключевой инструмент развития и эффективного управления* (Женева, Организация Объединенных Наций, 2008).

Статистическая база данных ЕЭК ООН. Размещено по адресу: <http://w3.unepce.org/prxweb/> (дата посещения – 14 августа 2013 года).

УНИАН, “Як знизилася вартість житла в Києві за період кризи” (Как снизились цены на жилье в Киеве за период кризиса), 15 апреля 2010 года. Размещено по адресу: <http://www.unian.ua/news/372534-yak-znizylasya-vartist-jitla-v-kievi-za-period-krizi.html>.

УНИАН, “Мін’юст: у 2011 році ринок житлової нерухомості в Україні зупинив падіння” (Министерство юстиции: в 2011 году падение рынка жилой недвижимости в Украине прекратилось), 6 апреля 2012 года. Размещено по адресу: <http://economics.unian.net/rus/detail/124537>.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* (New York, 2012), CD-ROM.

US AID FINREP Project, *Financial Literacy and Awareness in Ukraine: Facts and Findings* (Kyiv, 2010), 2nd edition, revised and corrected.

Vincent Nadin, “Spatial planning and territorial development at the regional level”. Размещено по адресу: <http://www.qub.ac.uk/research-centres/span/FileStore/StrategicPlanning/Filetoupload,152838,en.pdf> (дата посещения – 5 февраля 2014 года).

Vladyslav Komarov, “In Search of Opportunities: How a More Mobile Workforce Can Propel Ukraine’s Prosperity”, Housing Market and Labor Mobility Background Paper for World Bank Report No. 68824 ECA (Washington, D.C.: World Bank, September, 2011).

Wolfram Rehbock and Olena Chubukina, “An Overview of Public Private Partnerships in Ukraine”. Размещено по адресу: [www.arzinger.ua](http://www.arzinger.ua).

World Bank, *Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth in Ukraine. Country Economic Memorandum*, Report No. 55895-UA, 31 August 2010. Размещено по адресу: [http://www.undg.org/docs/RCAR/2010/UKR/World-Bank\\_Country-Economic-Memorandum\\_2010-Ukraine.pdf](http://www.undg.org/docs/RCAR/2010/UKR/World-Bank_Country-Economic-Memorandum_2010-Ukraine.pdf).

World Bank, *Ukraine – Investment Plan for the Clean Technology fund* (Washington, DC: World Bank, 2010). Размещено по адресу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/01/16281392/ukraine-investment-plan-clean-technology-fund-ukraine-investment-plan-clean-technology-fund> (дата посещения – 7 февраля 2014 года).

8th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2012. Размещено по адресу: [www.demographia.com](http://www.demographia.com).

# Национальный обзор жилищного хозяйства и землепользования

Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию является межправительственным органом, представляющим все 56 государств-членов ЕЭК ООН. Комитет играет роль форума для стран по сбору, распространению и обмену информацией в области жилищного хозяйства, территориально-пространственного планирования и управления земельными ресурсами.

Обзоры жилищного хозяйства и землепользования готовятся независимыми международными экспертами и проводятся по просьбам самих стран. Правительства используют эти обзоры для анализа своих программ и стратегий, институциональных и правовых основ, а также механизмов финансирования, относящихся к жилищному сектору и сектору землепользования.

Для улучшения экономического и социального развития стран с переходной экономикой мы предлагаем возможности для сотрудничества на различных правительственных уровнях. Через организацию семинаров и исследований мы предлагаем практические рекомендации по политике и стратегии для жилищного сектора и сектора землепользования.

Для получения дальнейшей информации о нашей работе, приглашаем посетить наш веб-сайт по следующему адресу:

<http://www.unece.org/hlm/welcome>