

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЗОРЫ
ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА**

АЗЕРБАЙДЖАН



**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2010**

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций представляют собой комбинации прописных букв и цифр. Наличие в тексте подобного обозначения служит ссылкой на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Использованные в данной публикации обозначения и представленные материалы не являются выражением какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса страны, территории, города или района, органов власти, а также относительно делимитации границ.

ECE/HBP/156

Авторское право © Организация Объединенных Наций, 2010 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
Веб-сайт: <http://www.unece.org>

ВСТУПЛЕНИЕ

Национальные обзоры жилищного сектора проводятся в целях оказания поддержки правительствам стран с переходной экономикой в повышении эффективности жилищного сектора и одновременного содействия устойчивому развитию этих стран. В обзорах анализируются тенденции и направления разработки политики, и приводится общая оценка политической, экономической и социальной структуры жилищного сектора. Данная работа предпринята по инициативе Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) в начале 1990-х годов в ответ на просьбы со стороны государств-членов ЕЭК ООН.

Исследования проводятся по просьбе государств-членов международными группами экспертов совместно с органами государственного управления, другими международными организациями, неправительственными организациями (НПО), местными органами власти и организациями частного сектора. На основе широких консультаций эксперты проводят всесторонний обзор жилищного сектора и готовят рекомендации в порядке оказания помощи директивным органам в разработке стратегии и программ.

Настоящий национальный обзор жилищного сектора в Азербайджане подготовлен по запросу министерства по чрезвычайным ситуациям и является четырнадцатым по счету в серии таких материалов, опубликованных Комитетом по жилищному хозяйству и землепользованию. В программе национального обзора акцент, как и прежде, сделан на подробный анализ и рекомендации в области политики и одновременно делается упор на конкретные проблемы и достигнутые успехи в жилищном секторе, имеющие особое значение для рассматриваемой страны. В случае с Азербайджаном эти вопросы связаны с территориально-пространственным планированием и землеустройством, новым и существующим жилищным фондом и структурой финансирования. В настоящем национальном обзоре приводится пакет рекомендаций по вопросам политики. Своевременная и эффективная реализация рекомендаций рассматривается как крайне важный фактор в решении стоящих в настоящее время перед Азербайджаном серьезных проблем.

Мне хотелось бы поблагодарить международных и местных экспертов, внесших вклад в подготовку национального обзора, а также правительства стран, предоставивших финансовые средства для его проведения. Предлагаю всем, кто заинтересован в развитии сектора жилищного строительства и землепользования в этой стране, – директивным и законодательным органам, органам государственного управления, научным работникам, НПО и другим заинтересованным сторонам этой страны, а также международным организациям, кредитным и донорским организациям, оказывающим техническое содействие, и инвесторам частного сектора – в полной мере использовать информацию и рекомендации, содержащиеся в настоящем исследовании. Они могут лечь основу деятельности в будущем и помочь в формировании программ на национальном и местном уровне.

Наконец, мне хотелось бы подчеркнуть актуальность национальных обзоров как уникального инструмента, позволяющего странам ЕЭК ООН осуществлять обмен опытом в вопросах жилищного хозяйства и землепользования, сравнивать тенденции и способствовать повышению знаний за счет применения на практике различных методик, проводить политику и пользоваться средствами планирования и учиться тому, как дела воплощаются в жизнь. Поэтому выражаю надежду, что настоящая работа и в будущем оправдает себя как средство проведения конкретной политики, которым смогут пользоваться все заинтересованные стороны в целях решения проблем, связанных с развитием сектора жилищного хозяйства и землепользования, в особенности в странах с переходной и формирующейся рыночной экономикой.



Ян Кубиш
Исполнительный секретарь
Европейской экономической комиссии
Организации Объединенных Наций

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий национальный обзор жилищного сектора Азербайджана предпринят по запросу Министерства по чрезвычайным ситуациям, его начало было положено благодаря проведенной Секретариатом ЕЭК ООН подготовительной работе. В мае 2009 года состоялась ознакомительная поездка международной группы экспертов. Расходы на осуществление проекта были покрыты за счет внебюджетных средств, предоставленных Правительством Норвегии. Успешное выполнение настоящего проекта стало возможным благодаря этой щедрой помощи.

Предыдущие исследования в настоящей серии проводились в Болгарии (ЕСЕ/НВР/101, опубликовано в 1996 года), Польше (ЕСЕ/НВР/107, 1998 г.), Словакии (ЕСЕ/НВР 111, 1999 г.), Литве (ЕСЕ/НВР/117, 2000 г.), Румынии (ЕСЕ/НВР/124, 2001 г.), Республике Молдова (ЕСЕ/НВР/125, 2002 г.), Албании (ЕСЕ/НВР/130, 2003 г.), Армении (ЕСЕ/НВР/132, 2004 г.), Российской Федерации (ЕСЕ/НВР/131, 2004 г.), Сербии и Черногории (ЕСЕ/НВР/139, 2006 г.), Грузии (ЕСЕ/НВР/143, 2007 г.), Беларуси (ЕСЕ/НВР/150, 2009 г.) и Кыргызстане (ЕСЕ/НВР/157, 2010 г.).

Ранее в Азербайджане ЕЭК ООН провела работу по подготовке Обзора экологических показателей хозяйственной деятельности Азербайджана (2004 г., ЕСЕ/СЕР/122).

Для Азербайджана и других стран переходного периода полезными могут быть еще пять публикаций ЕЭК ООН, касающиеся жилищного сектора: а) *Руководящие принципы жилищных кооперативов в странах с переходной экономикой* (ЕСЕ/НВР/123, 2003 г.); в) *Система финансирования жилищного строительства для стран с переходной экономикой: принципы и примеры* (ЕСЕ/НВР/138, 2005 г.); с) *Руководящие принципы в области социального жилья: принципы и примеры* (ЕСЕ/НВР/137, 2006 г.); d) *Города, самостоятельно добившиеся успеха: в поисках устойчивых решений для неформальных 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).

Настоящий национальный обзор и другие указанные выше публикации размещены на сайте Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию: <http://www.unece.org/hlm/welcome.html>.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Г-жа Кристина фон Швайнихен (ЕЭК ООН)	Руководитель группы
Г-жа Паола Деда (ЕЭК ООН)	Руководитель проекта
Г-н Якоб Крупка (ЕЭК ООН)	Координатор миссии ЕЭК ООН
Г-жа Сесилия Батак (ЕЭК ООН)	Социально-экономические условия и структура жилищной политики
Г-жа Динара Абжамилова (Корпус милосердия, Кыргызстан)	Координатор проведения оценки на местах
Г-жа Анна Бадина (Оксфордский университет, Великобритания)	Территориально-пространственное планирование и землеустройство
Г-жа Натия Йохадзе (Центр национальных программ обучения и оценок, Грузия)	Существующий жилищный фонд, новое строительство и коммунальное хозяйство
Г-н Андрей Туманов (Институт экономики города, Российская Федерация)	Структура финансирования жилищного сектора и сектора землепользования

Информация, представленная международной группой экспертов, изложена в конкретных главах согласно указанной выше компетенции каждого члена группы. Вместе с тем в целях более четкого изложения вопросов отдельные их материалы частично помещены в других главах. В соответствующих случаях приводятся ссылки на нормативно-правовые документы. В окончательном виде обзор следует рассматривать, таким образом, как результат совместной работы.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Г-н Агамирза Ганмирзаев	Руководитель Отдела технического регулирования и выдачи лицензий Государственного комитета градостроительства и архитектуры
Г-н Элбай Газимзаде	Первый секретарь Союза архитекторов, Президент проектной компании «ЭЛ и ЭН», бывший главный архитектор города Баку
Г-жа Земфира Рзаева	Начальник правового департамента Государственного агентства по контролю за безопасностью в строительстве, МЧС
Г-н Гидаят Кулиев	Руководитель группы экспертов инженерной консалтинговой компании «АСПИ», бывший начальник Отдела коммунального хозяйства бывшего Государственного комитета коммунального хозяйства
Г-н Рашид Гейдаров	Главный советник Отдела кадастра недвижимости Службы государственного реестра недвижимого имущества
Г-н Азер Ханларов	Кандидат наук, заместитель директора Научно-исследовательского и проектно-конструкторского института им. С. Дадашева Государственного агентства по контролю за безопасностью в строительстве МЧС

СОДЕРЖАНИЕ

Страница

Вступление	iii
Введение	v
Выражение признательности	vi
Перечень врезок, схем, рисунков и таблиц	viii
Сокращения и аббревиатуры	ix
РЕЗЮМЕ	1
Глава I. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И СТРУКТУРА ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ .	5
A. Общие сведения	5
B. Социально-экономические условия	7
C. Население и миграция	11
D. Организационная структура	11
Глава II. ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО	
.....	19
A. Территориально-пространственное планирование	19
B. Землеустройство	27
Глава III. СУЩЕСТВУЮЩИЙ ЖИЛОЙ ФОНД, НОВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И КОММУНАЛЬНОЕ	
ХОЗЯЙСТВО	35
A. Существующий жилой фонд	35
B. Доступное/социальное жилье	41
C. Содержание жилищного сектора и управление жилищным сектором	43
D. Строительство нового жилья	44
E. Коммунальное хозяйство	45
Глава IV. СИСТЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ СЕКТОРОВ ЖИЛЬЯ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	47
A. Спрос на жилье и наличие финансирования жилищного строительства	47
B. Государственные и местные органы власти и методы финансирования жилищного	
строительства	50
Глава V. РЕКОМЕНДАЦИИ	56
Библиография	65

ВРЕЗКИ

Врезка 1. Неравномерная застройка земельных участков в городе Баку.....	26
Врезка 2. Стихийная застройка и неформальные поселения в Большом Баку и в районе Хирдалан.....	40

СХЕМЫ

Схема 1. Доля государственного и негосударственного сектора в ВВП.....	10
Схема 2. Система планирования и выдачи лицензий в Азербайджане	22
Схема 3. Официальный и фактический контроль за застройкой территории в городе Баку	23
Схема 4. Административно-территориальное деление Азербайджана в 2003 году.....	23
Схема 5. Концепция рационального землепользования	28
Схема 6. Приватизация жилищного фонда	35
Схема 7. Деление жилого фонда на основе права собственности	37
Схема 8. Доля квартир, построенных по периодам продолжительностью десять лет	38

РИСУНКИ

Рисунок 1. Карта Азербайджана.....	6
Рисунок 2. Центральная часть Баку – побережье Каспийского моря.....	8
Рисунок 3. Фасад жилого дома в Баку	20
Рисунок 4. Генеральный план города Баку	21
Рисунок 5. Территориальное деление Азербайджана на регионы в последнее время.....	24
Рисунок 6. Проект Большого Баку	24
Рисунок 7. Городское планирование.....	25
Рисунок 8. Реконструкция ипподрома.....	25
Рисунок 9. Панорамный вид на город Баку	26
Рисунок 10. Служба «одного окна» в городском управлении Хирдалана, май 2009 года	32
Рисунок 11. Регистрация кадастровых данных в городском управлении Хирдалана, май 2009 года	32
Рисунок 12. Многоквартирные жилые дома в Баку	33
Рисунок 13. Неформальное поселение в Азербайджане, май 2009.....	36
Рисунок 14: Разрушенное здание в Баку, август 2007 года.	52
Рисунок 15. Нелегальные поселения в предместье Баку	64

ТАБЛИЦЫ

Таблица 1. Валовой внутренний продукт	8
Таблица 2. Валовой внутренний продукт по секторам	9
Таблица 3. Деление жилого фонда на основе права собственности.....	37
Таблица 4. Коммунальные услуги в многоквартирных домах жилого фонда	46
Таблица 5. Количество и объем жилищного строительства по секторам	49
Таблица 6. Основные фонды и вклады азербайджанского банковского сектора.....	53

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И АББРЕВИАТУР

МОРК/ДПКР	Бывшая Международная организация развития сельскохозяйственных кооперативов /Добровольцы в поддержку кооперативов за рубежом
АБР	Азиатский банк развития
АИФ	Азербайджанский ипотечный фонд
ОАО	«Азерсу» Открытое акционерное общество «Азерсу»
AZN	Азербайджанский манат (денежная единица страны)
СЗД	Соотношение между задолженностью и доходом
СЭСУР	Система экологически и социально устойчивого развития
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ВВП	Валовый внутренний продукт
ГИС	Географическая информационная система
ОСБ	Обследование семейных бюджетов
ЖСК	Жилищно-строительный кооператив
ВПЛ	Внутренне перемещенные лица
МФК	Международная финансовая корпорация
МФСО	Международные стандарты финансовой отчетности
МОТ	Международная организация труда
МВФ	Международный валютный фонд
МОМ	Международная организация по вопросам миграции
БР	Банк реконструкции
СОЗ	Система организации землепользования
КСО	Коэффициент соотношения между кредитом и стоимостью обеспечения
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
МЧС	Министерство по чрезвычайным ситуациям
КУМ	Кредитное учреждение микрофинансирования
НАСС	Национальная автоматизированная система учета собственности
НПО	Неправительственная организация
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
ГРП	Группа руководства проектом
ПКД	Соотношение между месячным платежом по кредиту и доходом
ПРНИ	Проект регистрации недвижимого имущества
ГКГА	Государственный комитет градостроительства и архитектуры
ГКУГИ	Государственный комитет по управлению государственным имуществом
ГКВС	Государственный комитет по вопросам собственности
ГКЗС	Государственный комитет по земле и картографии

МСП	Малые и средние предприятия
СНИП	Строительные нормы и правила
ГНФАР	Государственный нефтяной фонд Азербайджанской Республики
ГНФКА	Государственный нефтяной фонд при Кабинете министров Азербайджанской Республики
ГПБНЭР	Государственная программа по борьбе с нищетой и экономическому развитию
ГПСЭРР	Государственная программа социально-экономического развития регионов Азербайджанской Республики
ГСС	Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики
ГСНИ	Государственная служба недвижимого имущества
ГСРНИ	Государственная служба реестра недвижимого имущества
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд населения Организации Объединенных наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЕСРКНИ	Единая система реестра и кадастра недвижимого имущества
АМР США	Агентство международного развития США
НДС	Налог на добавленную стоимость
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

Обменный курс валюты: 1 доллар США = 0,80 азербайджанского маната (по состоянию на февраль 2010 года)

В настоящем резюме содержится обзор положения в сфере жилищного хозяйства и управления земельными ресурсами в Азербайджане, в том числе приводятся общие характеристики, проблемы и рекомендации в отношении проводимой политики.

Страна занимает стратегически важное географическое положение между Европой и Азией, она обладает значительными природными ресурсами, включая достаточно плодородную почву, позволяющую выращивать различные культуры, и в особенности богата нефтью и газом. Однако переход страны к свободному рынку осуществляется медленными темпами. Экономическое развитие в значительной степени зависит от нефти и газа, и усилия по диверсификации экономики в других отраслях дают пока ограниченные результаты. Бедность и высокий уровень безработицы по-прежнему остаются актуальными проблемами для внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и беженцев. Несмотря на проводимую правительством политику, направленную на поддержку населения в целях возвращения в сельские районы, в стране продолжается процесс урбанизации, поскольку такие города, как Баку, как и прежде, открывают более широкие экономические возможности. В то же время, существующий жилищный фонд многоквартирных домов ветшает в результате поспешной приватизации и отсутствия должного управления и содержания жилого сектора.

Время бюрократии и ограничения правового характера подрывают последовательное развитие жилищного строительства, способствуют стихийному росту городов за счет сельской местности и строительству неформальных поселений. Общее состояние жилищного сектора в Азербайджане определяется как вопросами, связанными с конкретными условиями, так и более широкими проблемами, характерными для стран с экономикой переходного периода. В частности, отмечается отсутствие планомерного законодательства в планировании и строительстве, при этом, прежде чем оформить заявку на получение лицензии на строительство, требуется нередко пройти до 30 инстанций. Не менее важное значение имеет отсутствие в целом статистических данных и надлежащих механизмов оценки недвижимого имущества, что серьезно ограничивает возможности финансирования и доступного жилья для населения и еще больше усугубляет проблему нелегально построенных поселков. Эти проблемы тесно взаимосвязаны и требуют дальнейшего исследования.

Во-первых, организационная структура, определяющая жилищную политику, является неопределенной и перегруженной. В жилищном секторе Азербайджана занято слишком много заинтересованных сторон, и действуют они разрозненно, что нарушает соблюдение отчетности и снижает эффективность деятельности.

Отмечается значительный дефицит соответствующих человеческих ресурсов, как в плане количества, так и индивидуальных профессиональных знаний. Государственные ведомства, такие как Государственный комитет градостроительства и архитектуры не полностью укомплектованы кадрами, несмотря на то, что Азербайджанский университет строительства и архитектуры ежегодно выпускает значительное количество студентов. С этой точки зрения, сектор коммунального обслуживания находится в худшем положении, так как здесь отсутствуют соответствующие курсы обучения, и ощущается нехватка специалистов в сфере коммунального хозяйства, содержания и управления жильем. Не лучше обстоят дела и в частном секторе, где не хватает квалифицированных специалистов по оценке объектов недвижимости и отмечается недостаток сотрудников с опытом работы в сфере ипотечного кредитования.

В значительной мере отсутствует доступ к надежной информации и статистике по жилищному сектору. Государственный статистический комитет выпускает ежегодный справочник под названием «Строительство в Азербайджане», которым с успехом пользуются заинтересованные стороны в данной отрасли. Вместе с тем, отсутствует полный перечень зарегистрированных зданий, объектов материальной инфраструктуры и жилищного фонда, что осложняет работу по созданию системы управления земельными ресурсами с надлежащей регистрацией, стандартными механизмами оценки и широкой налоговой базой.

За последние десять лет темпы роста ВВП увеличились, в 2005 году они были более чем два раза выше по сравнению с предыдущими годами. Более того, в результате принятого

государством пакета экономических реформ удалось добиться стабильного улучшения экономических показателей. В 2006 году в Азербайджане были отмечены самые высокие в мире темпы роста внутреннего валового продукта (ВВП), они составляли 34,5 процента и достигнуты, главным образом, за счет повышения дохода от добычи нефти в результате установленных в 2005 году рекордных цен на нефть. Несмотря на замедление темпов развития после 2007 года, вызванных мировым экономическим кризисом и возросшими темпами инфляции, в экономике Азербайджана, как и прежде, наблюдается прирост, выраженный двухзначной цифрой, и она считается одной из наиболее быстро развивающихся в мире. В 2009 году экономика страны сохраняла высокие темпы, при этом ВВП вырос на 9,3 процента по сравнению с 2008 годом.

По показателям темпов роста ВВП ведущие позиции в сравнении с другими секторами экономики последовательно занимает сектор нефти и газа (Таблица 2). В период с 2006 года по 2008 год доходы от добычи нефти и газа составили более 50 процентов ВВП. Несмотря на то, что другие отрасли экономики – в первую очередь строительство, сфера услуг и сельское хозяйство – также продолжают расти, доля нефтяной отрасли в экономике настолько велика, что требует к себе особого внимания и сдерживает возможности выхода на новые сферы экономической деятельности.

Разработка генеральных планов долгосрочного территориально-пространственного планирования и городского развития осуществляется медленно или отсутствует вообще, а общая структура сохраняется такой, какой она была унаследована в постсоветский период. В результате нарушаются соответствующие законодательные нормы и стандарты, касающиеся нового строительства, и осложняется положение дел вследствие отсутствия надлежащего контроля над градостроительством. Несмотря на то, что в последнее время была установлена очередность разработки генеральных планов, упор делается в основном на землепользование и не уделяется достаточного внимания вопросам экологии, коммунального хозяйства и экономики городского развития. Глядя на перспективу, руководящие органы должны не только обновить долгие генеральные планы, но и сделать этот процесс открытым и прозрачным с тем, чтобы стимулировать ответную реакцию местного населения.

Перед Азербайджаном стоят серьезные проблемы, вызванные строительством неформальных поселений и стихийным ростом городов. Около 30 процентов населения проживает в нелегально застроенных районах, многие из которых сосредоточены в районе Баку и Апшерона. Данный процесс продиктован рядом факторов. Разрастанию нелегального строительства жилья способствует отсутствие надлежащего законодательства и слабые меры контроля за его соблюдением, однако существуют и более глубокие причины, и связаны они с миграцией населения, вызванной, главным образом, военными конфликтами, политической нестабильностью и бедностью населения. В самое последнее время жители бедных сельских районов стали переселяться в Баку в поисках более благоприятных возможностей занятости, при этом экономическое развитие, стимулируемое ростом добычи нефти, способствует стихийной урбанизации. Проблема нелегальных поселений вызвана также бюрократической волокитой, связанной с получением лицензий на строительство и оформлением регистрации. Нередко, устав от ожидания, застройщики начинают строительство, получив лишь предварительное разрешение, и начатые объекты зачастую остаются с неопределенным правовым статусом.

Не регулируются должным образом отношения между застройщиками и владельцами квартир. В связи с тем, что квартиру можно дешевле купить на стадии строительства, некоторые горожане предпочитают приобретать жилье без отделки и доводят его до конца своими силами. Между тем, права потребителя остаются незащищенными, и застройщикам легко сходит с рук работа низкого качества и значительные задержки. В связи с нынешним кризисом многие застройщики заморозили или покинули строительные объекты, в результате повышается опасность того, что они не завершат строительство проданных уже квартир. Новый жилищный кодекс дает надежду, что в отношениях между застройщиками и владельцами квартир будет внесена ясность.

Во многих квартирах отсутствуют нормальные коммунальные удобства. Несмотря на то, что ВПЛ получают государственную финансовую помощь, многие из них живут в центрах совместного проживания с минимальными коммунальными удобствами, как например, общими ванными комнатами. Но даже и многоквартирные дома оборудованы плохими системами отопления и горячего водоснабжения и водопровода низкого качества. Органы местной власти, ответственные за

предоставление таких услуг, располагают ограниченными ресурсами, так как среди населения широкое распространение получила проблема неплатежей, и отсутствуют соответствующие механизмы правоприменительной деятельности.

Наконец, в Азербайджане серьезно стоят проблемы финансирования жилья. Общий дефицит средств на содержание жилья явно ощущается как на уровне частных лиц, так и на уровне государства. В результате приватизации квартир многие новые владельцы несут ответственность за содержание обветшалых зданий, построенных еще в 1950-х годах, однако многие жильцы не могут позволить себе такие расходы. Более того, государство поддерживает право собственности на зоны общего пользования и ответственность за содержание этих зон и тем самым сдерживает конкуренцию между частными обслуживающими компаниями. Государственные ресурсы также сильно ограничены из-за несовершенной системы налогообложения, где установлены крайне низкие налоги на недвижимость, а государственное имущество, в том числе зоны общего пользования, вообще не облагается налогом.

Что касается получения кредита на приобретение новой собственности, то такое финансирование обходится крайне дорого и его возможности ограничены. Несмотря на то, что сектор ипотечного кредитования растет, он еще слабо развит, процентные ставки чрезвычайно высоки, а кредитные учреждения микрофинансирования (КУМ) предоставляют лишь небольшие кредиты. Основные проблемы связаны со слабо развитыми рынками капитала и отсутствием стандартов оценки, что делает правильную оценку недвижимости крайне сложной. Дальнейшие усилия должны быть направлены также на ознакомление потребителей с вопросами получения доступного кредита.

С учетом всех этих проблем в настоящем докладе в целях улучшения ситуации в сфере жилищного хозяйства и землепользования в Азербайджане изложены рекомендации, в соответствии с которыми предусматривается следующее: а) *создание целостной и прозрачной организационной структуры;* б) *содействие развитию человеческого капитала в областях деятельности, связанных с жилищным сектором;* в) *совершенствование территориально-пространственного планирования с учетом реальной действительности;* г) *совершенствование общей нормативно-правовой базы и стандартов и обеспечение их законного и последовательного соблюдения;* д) *разработка системы обработки данных и статистики и проведение полной инвентаризации квартир, пользующихся массовым спросом;* е) *проведение и содействие продвижению политики социального жилья и ее распространение на все социально уязвимые группы населения;* ж) *завершение процесса приватизации квартир и предоставление владельцам квартир права собственности на зоны общего пользования в жилых зданиях;* з) *создание системы субсидирования жилищного строительства и содействие развитию частного инвестирования в жилищное строительство;* и) *содействие развитию ипотечных рынков на основе соответствующей системы оценки недвижимости.*

Помимо этих официальных рекомендаций, важно учитывать, что любой прогресс в области жилищного строительства и землепользования будет зависеть от политической воли руководства Азербайджана. Не установив определенную очередность этих вопросов в повестке дня правительства, улучшение возможностей населения иметь достойное и доступное по стоимости жилье останется проблематичным. Принятые в последнее время меры и реализованные правительством программы дают основания для оптимизма, сохраняются в то же время и возможности для совершенствования. В этих целях изложенные в докладе решения и рекомендации вполне понятны и поддаются практической реализации, однако их выполнение потребует, в конечном счете, твердой решимости со стороны соответствующих заинтересованных сторон в Азербайджане.

Глава I

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И СТРУКТУРА ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

А. Общие сведения

Географическое положение

Азербайджан – крупнейшая страна на Южном Кавказе. Она расположена на перекрестке дорог между Европой и Азией и занимает стратегически важную позицию с точки зрения развития экономических и культурных отношений. На севере страна имеет общую границу с Российской Федерацией, на востоке омывается Каспийским морем, на северо-западе граничит с Грузией, на западе с Арменией, на юге с Исламской Республикой Иран и на юго-востоке с Турцией. В пределах границ Азербайджана расположена Нагорно-Карабахская область, большинство населения которой составляют армяне. В состав Азербайджана входит и Нахичеванская Автономная Республика, расположенная между Исламской Республикой Иран и Арменией, однако от остальной части страны она отделена сектором на армянской территории.

Общая площадь территории Азербайджана составляет 86,6 тысяч км², 54,9 процентов которой занимают сельскохозяйственные угодья.¹ В стране достаточно плодородная почва, позволяющая выращивать различные культуры, и Азербайджан богат природными ресурсами, в особенности нефтью и газом.

Политическая система

23 сентября 1989 года Азербайджан был в числе первых советских республик, принявших Конституционный закон о суверенитете. Кульминационным моментом возвращения независимости стало принятие Верховным советом Азербайджанской Республики 31 августа 1991 года Декларации о восстановлении государственной независимости. Вслед за этим 18 октября 1991 года последовало принятие

Закона о восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики.

12 ноября 1995 года на основе референдума была принята Конституция Азербайджанской Республики, 12 августа 2002 года в нее были внесены поправки, также путем проведения референдума. Согласно Конституции, государственную власть в Азербайджане осуществляют три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная.

Законодательная власть возложена на однопалатный парламент – милли-меджлис, – в состав которого входят 125 депутатов, избираемых народом Азербайджана сроком на пять лет.

Исполнительная власть в Азербайджане принадлежит президенту страны. Президент назначает кабинет министров, который осуществляет политику и выполняет возложенные на него президентом обязанности, он подчиняется и подотчетен президенту. В состав кабинета министров входят премьер-министр, его заместители, министры и руководители центральных органов исполнительной власти. Итоги референдума, состоявшегося в марте 2009 года, позволяют президенту продлевать срок своих полномочий, если в случае войны вследствие военных действий невозможно провести президентские выборы. Данное положение заменяет пункт 5 Статьи 101 Конституции, согласно которому запрещается избирать любого кандидата на пост президента Азербайджанской Республики более чем на два срока.

¹ Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики, 2009 г. *Азербайджан в цифрах 2009*, стр. 143



Map No. 3761 Rev. 7 UNITED NATIONS
February 2008

Department of Field Support
Cartographic Section

Рисунок 1. Карта Азербайджана

Источник: Департамент полевой поддержки ООН

Судебная власть осуществляется только судами Азербайджанской Республики. Высшая судебная власть в Азербайджане принадлежит Конституционному суду, в состав которого входят девять судей.

В административном отношении в состав Азербайджана входит одна автономная область, Нахичеванская Автономная Республика, и 66 районов. В Азербайджане насчитывается 69 городов, крупнейший из которых – столица Баку, 13 городских районов, 240 поселков городского типа и 4 279 сельских населенных пунктов. Баку является одним из крупнейших портов на Каспийском море.

Нахичеванская Автономная Республика разделена на шесть районов. В Нахичевани существует свой парламент – али-меджлис, – осуществляющий законодательную власть. Председатель парламента является высшим должностным лицом Нахичеванской

Автономной Республики. Судебная власть возложена на суды Нахичеванской Автономной Республики, и кабинет министров² осуществляет исполнительную власть.

Конституция Азербайджанской Республики, законы и указы республики регулируют положение на всей территории страны, в том числе в Нахичеванской Автономной Республике. Законы и решения, принимаемые правительством Нахичеванской Автономной Республики, не должны противоречить законам и решениям государства.

² Глава VIII Статьи 134 Конституции Азербайджанской Республики.

В. Социально-экономические условия

Общее экономическое развитие

Годы, последовавшие за восстановлением независимости в 1991 году, были отмечены коренным изменением политики, экономики и общества страны. Помимо проблем, связанных с этими преобразованиями, Азербайджан оказался вовлечен в вооруженный конфликт с Арменией из-за территории Нагорного Карабаха, закончившегося оккупацией около 20 процентов территории страны и переселением более 1 миллиона человек, или 13 процентов всего населения.³ В результате войны было разрушено 16 процентов существовавшего жилищного фонда Азербайджана.

В 1995 году, после заключения в 1994 году соглашения о прекращении военных действий, в экономике Азербайджана впервые после получения независимости появились заметные признаки улучшения. Это стало возможным благодаря заключению контрактов о проведении разведки на нефть, получивших известность как «Соглашение века», с крупными мировыми нефтяными компаниями и принятию государством пакета экономических реформ, проводимых в сотрудничестве с национальными и международными организациями. В последующие годы были достигнуты стабильные экономические показатели (Таблица 1), и в 2005 году показатели экономического роста увеличились по сравнению с показателями предыдущего года более чем в два раза.

В 2006 году в Азербайджане были отмечены самые высокие в мире темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) – 34,5 процента, главным образом, за счет увеличения доходов от добычи нефти в результате достигнутых в 2005 году рекордных цен на нефть. Несмотря на замедление темпов развития после 2007 года, вызванных мировым экономическим кризисом и возросшими темпами инфляции, в экономике Азербайджана, как и прежде, наблюдается прирост, выраженный двухзначной цифрой, и Азербайджан считается одной из стран мира с наиболее быстро развивающейся экономикой. В 2009 году экономика страны сохраняла высокие

темпы, при этом ВВП вырос на 9,3 процента по сравнению с 2008 годом.

По показателям темпов роста ВВП сектор нефти и газа занимает ведущее место в сравнении с другими отраслями экономики (Таблица 2). В период с 2006 года по 2008 год доходы от добычи нефти и газа составили более 50 процентов ВВП. Несмотря на то, что другие отрасли экономики – в первую очередь строительство, сфера обслуживания и сельское хозяйство – также продолжают расти, нефтяная отрасль составляет столь значительную долю экономики, что требует особого внимания и сдерживает возможности выхода на новые сферы экономической деятельности.

Тем не менее, стремительное развитие экономики находит отражение в строительном секторе, где отмечается быстрый рост строительства новых жилых и нежилых объектов, особенно в Баку. В жилищном строительстве, начиная с 2003 года, достигнут значительный прогресс: если в 2002 году объем нового жилья составил 803 000 м², то в 2003 он вырос до 1 339 тысяч м² и в период 2004-2008 гг. составлял в среднем 1 миллион кв. метров.⁴ Строительная отрасль является одним из основных источников обеспечения занятости, и ее развитие означало бы создание более широких возможностей занятости населения, даже в том случае, если бы она открывала больше возможностей для кратковременной, нежели для постоянной занятости.

Несмотря на то, что Азербайджан достиг заметных экономических показателей, долгосрочные перспективы экономического роста и устойчивого развития будут зависеть от ряда факторов. К их числу относятся мировые цены на нефть, освоение новых нефтяных и газовых магистралей, улучшение возможностей в частном секторе и в государстве по управлению доходами от добычи нефти, диверсификация экономики и содействие планомерному и последовательному социально-экономическому развитию регионов. Правительство Азербайджана предприняло шаги в целях устойчивого развития

³ Доклад о развитии человеческого потенциала Азербайджана, 1996 год, стр. 15.

⁴ *Азербайджан в цифрах 2009*. Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики.

экономики и продолжает действовать в этом направлении за счет осуществления различных мер, таких как:

- создание Государственного нефтяного фонда Азербайджанской Республики (ГНФАР) по управлению доходами от добычи нефти и газа в качестве механизма развития и укрепления других отраслей экономики, регионов, малых и средних предприятий (МСП), масштабного развития инфраструктуры, осуществления мер борьбы с нищетой и развития человеческих ресурсов;⁵

- принятие, в частности, ряда программ по осуществлению реформ, направленных на сокращение масштабов нищеты, приватизацию государственной собственности, разработку и реализацию стратегии занятости, комплексное социально-экономическое развитие регионов.

Таблица 1. Валовый внутренний продукт

показатель	млн.манат	рост в %
1995	2133.8	-11.8
1996	2732.6	1.3
1997	3158.3	5.8
1998	3440.6	10
1999	3775.1	7.4
2000	4718.1	11.1
2001	5315.6	9.9
2002	6062.5	10.3
2003	7146.5	11.2
2004	8530.2	10.2
2005	12522.5	26.4
2006	18746.2	34.5
2007	26815.1	25
2008	38005.7	10.8

Источник: Азербайджан в цифрах 2009, Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики



Рисунок 2. Центральная часть Баку - побережье Каспийского моря. Источник: ЕЭК ООН

⁵ Указ президента № 128 от 27 сентября 2007 года.

Таблица 2. Валовый внутренний продукт по секторам (в процентах)

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ВВП	100	100	100	100	100	100	100
Сектор:							
Отрасль	36.0	37.2	38.3	47.5	57.3	59.5	57.4
Добыча нефти и газа	27.6	27.5	28.9	39.3	50.8	53.6	52.5
Сельское хозяйство	15.9	12.2	10.8	9.0	6.7	6.4	5.7
Строительство	6.5	11.2	12.5	10.0	7.7	6.7	7.6
Другие	41.6	39.4	38.4	33.5	28.3	27.4	29.2

Источник: Азербайджан в цифрах 2009, Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики

Проблема бедности и занятость населения

В Азербайджане резко снизился уровень нищеты, однако правительство по-прежнему признает, что нищета служит препятствием на пути устойчивого развития, и данная проблема остается одной из основных первоочередных задач. Реализация первой национальной программы борьбы с нищетой – «Государственной программы по борьбе с нищетой и экономическому развитию» (ГПБНЭР) 2003-2005 гг. – способствовала сокращению масштабов нищеты в 2008 г. до уровня ниже 20 процентов⁶. В настоящее время на этапе выполнения находится вторая, 10-летняя программа борьбы с нищетой (2006-2015 гг.), которая позволит теснее увязать стратегию национального развития страны с Целями развития тысячелетия (ЦРТ)⁷, принятыми в соответствующей декларации ООН. Обе эти программы соответствуют глобальным ЦРТ, так как в качестве конечной цели в них поставлена задача сокращения масштабов нищеты.

Национальный обзор семейных бюджетов (ОСБ) 2003 года показывает, что уровень нищеты в сельских районах (45,3 процента) выше, чем в городских районах (44,1 процента). В сравнении с другими регионами, самый низкий уровень нищеты в Баку (35,4 процента). По стране уровень нищеты в том же году составил 44,7 процента.

В Азербайджане продолжает снижаться уровень официальной безработицы. В 2008 году он составил 6,1 процента, однако оценки, основанные на данных переписи населения 1999

года, показывают, что уровень незарегистрированной безработицы составляет примерно 15,8 процента. Вместе с тем, считается, что в Азербайджане широких масштабов достигла неформальная экономическая деятельность; собрать статистику на этот счет сложно. Неформальная экономика принимает разные формы, в том числе может проявляться в виде незадекларированных доходов благодаря частичной или временной занятости или в виде работы на дому. Сохраняется также проблема в отношении трудоустройства внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Согласно оценкам, более 70 процентов населения из числа трудоспособных ВПЛ не имеют работы и средств к существованию. Вполне возможно, что определенная часть такого населения способствует также развитию неформальной экономики. В сельской местности проблема с занятостью обстоит несколько лучше благодаря созданным в результате земельной реформы возможностям заниматься индивидуальной трудовой деятельностью. Кроме того, значительное число рабочих мест обеспечивает нефтяной сектор как капиталоемкая отрасль, обладающая существенным потенциалом роста⁸. Создание возможностей трудоустройства в других отраслях является одной из серьезных проблем, стоящих перед правительством. Правительство признает, что одним из средств обеспечения населения работой служит частный сектор, и содействует его развитию за счет создания условий, стимулирующих инвестирование зарубежного капитала и развитие предпринимательской деятельности в стране.

В качестве отправной точки процесса приватизации была принята «Государственная

⁶ Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики.

⁷ «Отчет о ходе работы в 2003/2004 гг. по выполнению ГПБНЭР 2003-2005 гг. и достижении ЦРТ», стр 11.

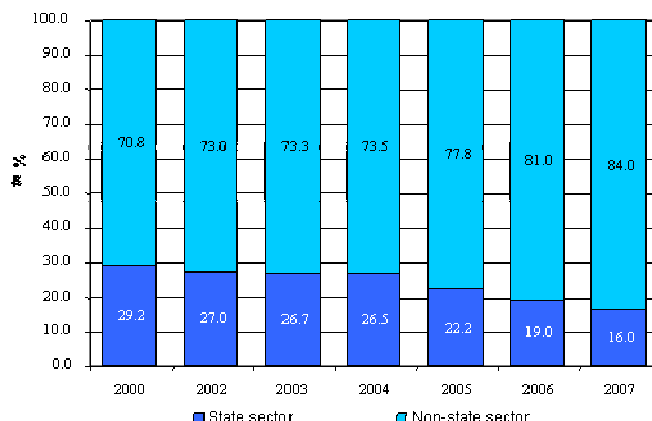
⁸ ПРООН, Жилищные условия в Азербайджанской Республике 2005.

программа приватизации в Азербайджанской Республике 1995-1998 гг.». Второй этап приватизации начался с принятием в августе 2000 года Закона о приватизации государственной собственности и «Второй государственной программы приватизации государственной собственности в Азербайджанской Республике».

Законы и принятые меры были направлены на создание благоприятных условий развития частного сектора. В частности, были приняты меры по устранению государственного контроля за уровнем цен и производством, борьбе с коррупцией (закон о борьбе с коррупцией вступил в силу в 2005 году), ликвидации бюрократической волокиты и перестройки структуры деятельности банков. В 2009 году в «Докладе Всемирного банка о ведении бизнеса 2009» Азербайджан был назван одной из ведущих стран мира, осуществляющих реформы на основе нормативов, направленных на упорядочение предпринимательской деятельности. В 2008 году доля частного сектора в ВВП составляла 84,5 процента по сравнению с 30 процентами в 1995 году. На Схеме 1, показано соотношение доли ВВП государственного и частного сектора в период с 2000 года по 2007 год.

В целях улучшения условий жизни и повышения занятости населения правительство Азербайджана старается также поддерживать экономическое развитие страны путем оказания помощи в социально-экономическом развитии регионов. Концентрация промышленности и строительство крупных инфраструктур в Баку стимулировали миграцию населения в столицу. Этот процесс оказал негативное воздействие на экономическое развитие регионов и привел к возникновению диспропорций в развитии регионов. Правительство оказало поддержку регионам в ускорении экономического развития путем реализации ГПСЭРР в период 2004-2008 годов. Основная цель программы состояла в последовательном и скоординированном выполнении мер, направленных на обеспечение эффективного использования региональных ресурсов. Программа направлена также на развитие отраслей, имеющих особое значение для экономических регионов; на дальнейшее расширение производства на предприятиях; стимулирование производства товаров, предназначенных на экспорт; повышение уровня занятости путем активного содействия в развитии предпринимательской деятельности на местах и дальнейшее повышение уровня жизни населения и динамичное развитие экономики.

Схема 1. Доля ВВП государственного и негосударственного сектора (в процентах)



Источник: Азербайджан в цифрах 2008, вебсайт Государственного статистического комитета Азербайджанской Республики.

В целях дальнейшего выполнения этих задач подписан указ о «Государственной программе социально-экономического развития регионов Азербайджана на 2009-2013 гг.», которая направлена на дальнейшую диверсификацию экономики и ее интеграцию в мировую экономику, на повышение уровня качества инфраструктуры и коммунального обслуживания и повышение уровня жизни.

Благодаря наличию плодородной земли и широкому разнообразию климатических поясов, способствующих получению высоких урожаев, сельскохозяйственный сектор страны является важным потенциальным источником устойчивого экономического развития. В структуре экономики сельское хозяйство занимает в Азербайджане второе место после нефтяной и строительной отрасли, однако, с точки зрения занятости, он открывает наиболее широкие возможности. В 2006 году в сельскохозяйственном секторе было занято 39,1 процента общего количества занятого населения по сравнению с 1 процентом занятых в нефтяной отрасли.

С. Население и миграция

Население и демографические тенденции

В конце 2008 года население страны составляло примерно 8,73 миллиона человек, более половины которого проживало в городской местности. Согласно официальным данным, в 2005 году население Баку составляло 1 873 600 жителей плюс 258 300 временно перемещенных лиц. Плотность населения в Баку составляет 25-30 человек на один кв. метр.

Как показывает статистика, численность городского населения резко возросла – с 24 процентов в 1913 году до 36,1 процента в период после революции 1917 года. Рост городов продолжался до конца 1950-х годов, при этом в 1959 году количество городского населения составляло 47,8 процента общей численности населения страны. Стремительный рост городов был приостановлен с помощью административных мер, принятых в целях прекращения миграции сельского населения в города и замедления темпов роста населения в городах.

Миграция

Серьезное влияние на процессы миграции в Азербайджане оказывают такие факторы, как нищета, занятость и вооруженные конфликты. Значительную часть мигрантов составляют ВПЛ и беженцы. Большинство из них – перемещенные лица в результате имевшего место в прошлом конфликта вокруг Нагорного Карабаха. В настоящее время в Азербайджане насчитывается приблизительно 1 миллион беженцев и ВПЛ⁹. С учетом численности населения Азербайджана, страна имеет самое большое в мире число беженцев и ВПЛ на душу населения.

Основной движущей силой социально-экономической миграции в Азербайджане является население, мигрирующее из сельских районов в города, в частности, в Баку и на Апшеронский полуостров. В эти районы жители переселяются в поисках работы и улучшения качества жизни. Правительство принимает меры, стимулирует возвращение мигрантов в сельскую местность и увязывает эти действия с соответствующими мерами, предусмотренными в

ГПСЭРР и «Государственной программе повышения условий жизни беженцев и внутренне перемещенных лиц».

Развитие экономики страны и ее удобное географическое расположение привлекают в Азербайджан иностранцев и, что не менее важно, способствуют созданию соответствующих условий для возвращения граждан, покинувших страну.

Д. Организационная структура

С распадом бывшего Советского Союза в Азербайджане возникла новая экономическая и политическая система.¹⁰ Независимость послужила основой для принятия в 1995 году новой Конституции взамен Конституции 1978 года, принятой еще в советское время.

Согласно новой Конституции, законодательная власть в Азербайджане принадлежит милли-меджлису (парламенту). Принятые законы парламент представляет на подпись и утверждение президенту страны. Правом законодательной инициативы и решения других вопросов путем обсуждения в парламенте обладают члены парламента, президент, Конституционный суд Азербайджана и али-маджлис Нахичеванской Автономной Республики. Президент не обладает правом роспуска милли-меджлиса, но может наложить вето на его решения.

Президент страны, помимо осуществления контроля за исполнением законов, принятых парламентом, издает указы, распоряжения, законы, постановления и дает поручения. Обязанности президента предусматривают, в частности: а) внесение государственного бюджета на утверждение в парламент; б) осуществление надзора за парламентскими выборами; в) утверждение национальных социально-экономических программ; г) учреждение центральных и местных органов исполнительной власти; д) назначение и увольнение членов кабинета министров; е) внесение предложений о назначении и увольнении судей Конституционного суда и членов правления Центрального банка Азербайджана; з) отмена постановлений и

⁹ Доклад о развитии человеческого потенциала Азербайджана 1996, стр. 15.

¹⁰ ПРООН Азербайджан, Электронное правительство в Азербайджане, вебсайт <http://www.un-az.org/undp/doc/egov/part1.php>.

распоряжений Кабинета министров Азербайджанской Республики, Кабинета министров Нахичеванской Автономной Республики, а также постановлений центральных и местных органов исполнительной власти.

Для президента страны кабинет министров является рабочим исполнительным органом, обеспечивающим выполнение государственных программ, проведение политики и осуществление контроля за работой министерств и центральных исполнительных органов администрации президента. Кабинет министров отвечает также за подготовку государственного бюджета и представление его президенту. Премьер-министр, назначенный президентом с согласия парламента, является председателем кабинета министров. Кабинет министров подчиняется президенту страны, который определяет направления деятельности кабинета.

Местное самоуправление в Азербайджане осуществляется муниципалитетами. В их полномочия входит утверждение местных налогов и пошлин, одобрение местного бюджета, принятие решений по использованию муниципальной собственности и распоряжению этой собственностью, реализация местных программ социальной защиты и содействие социальному и экономическому развитию. Действия, предпринимаемые муниципальными органами управления, должны основываться на существующей нормативной базе и не должны противоречить Конституции, законам Азербайджана, указам президента и постановлениям кабинета министров.

До 1993 года руководство жилищной политикой на национальном и местном уровне осуществлялось Министерством жилищно-коммунального хозяйства Азербайджанской Республики. В мае 1993 года министерство было реорганизовано и стало Комитетом по жилищному хозяйству и коммунальному обслуживанию при Кабинете министров Азербайджанской Республики. В апреле 2001 года указом президента комитет был упразднен, а его функции на национальном уровне были переданы Государственному комитету по строительству и архитектуре. В 2006 году Государственный комитет по строительству и архитектуре был упразднен. В его обязанности входили разработка, утверждение и регламентирование стандартных правовых норм развития городского строительства в стране. После получения независимости Азербайджану пришлось внести изменения в строительные нормы и правила,

поскольку до этого они были рассчитаны на всю территорию бывшего Советского Союза и не были должным образом приспособлены к местным условиям Азербайджана. Государственный комитет занимался разработкой новых стандартов и норм строительства городов и других населенных пунктов. В сфере, имеющей отношение к государственному строительству, в число этих стандартов и норм входят:

а) регламентирование разработки, согласование, проверка и утверждение документации градостроительного проектирования;

б) градостроительство и нормативные документы по планированию, строительству и усовершенствованию городских и сельских населенных пунктов. С учетом на перспективу, было признано, что крайне необходимо разрабатывать стандарты и нормы для жилищных кооперативов, поскольку они составляют важный элемент управления жилищным сектором.

В настоящее время руководство национальной жилищной политикой осуществляет кабинет министров при участии следующих организаций:

*Государственное агентство по контролю за безопасностью в строительстве и
Министерство по чрезвычайным ситуациям*

Государственное агентство по контролю за безопасностью в строительстве (далее именуемое агентством) при Министерстве по чрезвычайным ситуациям (МЧС) было создано в соответствии с распоряжением № 511 Президента Азербайджанской Республики 29 декабря 2006 года. Его главной задачей является участие в подготовке концепций на национальном уровне в отношении безопасности на всех этапах строительства объектов на территории страны. Агентство соблюдает и строго придерживается положений Конституции, международных соглашений, указов и распоряжений президента, кабинета министров и МЧС. Сотрудники агентства и его отделений назначаются МЧС. Его деятельностью руководит директор агентства, которого также назначает МЧС. Направления и задачи деятельности агентства определяются президентом. К его основным сферам деятельности относятся:

- Подготовка предложений:
 - по разработке государственной политики и регулирующих механизмов в отношении защиты территории, строительных

площадок и зданий от стихийных бедствий, а также обеспечения безопасности при строительстве;

- по совершенствованию норм определения технических реквизитов земли, выделяемой под строительство, выдачи разрешений на архитектурное планирование, а также по обеспечению инженерно-технических работ в период строительства;

- Участие в:
 - подготовке юридических документов по вопросам, касающимся строительства;
 - разработке государственной концепции Азербайджана в отношении предотвращения чрезвычайных ситуаций и уменьшения их последствий;
 - создании географической информационной системы (ГИС) для управления чрезвычайными ситуациями;
 - определении районов, подверженных стихийным бедствиям.
- Разработка программ, содержащих меры по повышению сейсмостойкости зданий.
- Установление причин ущерба зданиям и строительству.
- Выполнение восстановительных работ.
- Подготовка генеральных планов, проектов и правил районного деления городов и региональных центров.
- Контроль за деятельностью других органов государственной власти и местного управления в целях обеспечения соблюдения норм и требований безопасности в градостроительном проектировании и землепользовании.
- Организация государственного инспектирования строительных площадок и принятие решений по следующим вопросам:
 - соответствие генеральных планов городов и региональных центров нормам безопасности;
 - соответствие строящихся зданий нормам техники безопасности в строительстве и сейсмостойкости.
- Участие в сертификации импортных и отечественных строительных материалов, оборудования и механизмов.
- Аккредитация лабораторий, осуществляющих проверку строительных материалов.
- Установление цен на сооружения, которые строятся на средства государственного бюджета.
- Участие в приемке строительных объектов и зданий после ремонта, независимо от формы собственности.

- Создание единой информационной и архивной системы для документации, имеющей отношение к топографическим, геодезическим и инженерным/ геологическим, строительным и восстановительным работам.

31 августа 2007 года был издан указ президента, предоставляющий дополнительные полномочия МЧС по вмешательству в работы на строительных объектах. Эта мера направлена на обеспечение соблюдения стандартов качества в строительстве и тем самым на укрепление государственного контроля в данном секторе. МЧС обеспечивает выполнение строительных норм и правил и прекращает строительство, в ходе которого не соблюдаются установленные стандарты и нормы.

Государственная служба реестра недвижимого имущества

В соответствии с указом президента № 188 от 7 февраля 2005 года, была учреждена Государственная служба реестра недвижимого имущества (далее именуемая службой), действующая в качестве центрального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную регистрацию имущественных прав. Служба имеет 24 территориальных отделения, охватывающих все регионы страны. Вследствие конфликта с Арменией в настоящее время действует лишь 20 территориальных отделений. Центральный аппарат службы получает средства из государственного бюджета, региональные органы службы находятся на самофинансировании. Аппарат и территориальные отделения службы, а также Государственная служба реестра недвижимого имущества Нахичеванской Автономной Республики составляют единую систему данной службы. В сфере ее деятельности входит:

Осуществление государственной регистрации прав собственности на недвижимое имущество и иных имущественных прав в Государственном реестре (известном как государственная регистрация прав);

- Разработка и ведение унифицированного кадастра недвижимого имущества;
- Проведение инвентаризации, требуемой для государственной регистрации прав, а также разработка соответствующей технической документации;

- Составление новых планов земельных участков в соответствии с нормативными документами;
- Проведение оценки реальной стоимости строительства, включая здания, заводы, жилые и нежилые районы, индивидуальные жилые дома и имущественные комплексы, на основе их положения в реестре и на рынке.

Работой службы руководит директор, который назначается президентом и имеет двух заместителей, назначаемых премьер-министром. Президент также утверждает количество сотрудников службы.

В мае 2009 года, в соответствии с указом президента, был создан Государственный комитет по вопросам собственности Азербайджана, он обеспечивает работу Государственного комитета по управлению государственным имуществом и Государственной службы реестра недвижимого имущества под руководством созданного комитета. Данное решение принято в целях повышения эффективности государственного управления приватизацией и государственной регистрацией прав собственности на недвижимое имущество.¹¹

Государственный комитет градостроительства и архитектуры

3 декабря 2007 года, в соответствии с распоряжением № 31 Азербайджанской Республики, был учрежден Государственный комитет градостроительства и архитектуры (ГКГА). ГКГА является центральным органом власти, который реализует государственную политику и исполняет нормативные документы в сфере градостроительства и архитектуры. ГКГА осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией, законами, указами и распоряжениями президента и финансируется из государственного бюджета и других источников. ГКГА возглавляет председатель, у него есть два заместителя, которых назначает президент. В состав Совета ГКГА входят председатель, заместитель председателя, руководящий работник от Нахичеванской Автономной Республики, ответственный за градостроительство и архитектуру, а также ученые и специалисты.

Члены Совета ГКГА и его количественный состав утверждаются кабинетом министров.

В обязанности комитета входит:

- Участие в разработке единой государственной политики в сфере градостроительства и архитектуры, а также координация деятельности при проведении этой политики;
- Охрана исторической городской застройки и национальной архитектуры совместно с другими исполнительными органами;
- Разработка нормативной методики ведения государственного градостроительного кадастра;
- Повышение качества и устойчивости архитектурного проектирования.

Руководство жилищной политикой на местном уровне осуществляют местные органы исполнительной власти, при этом городские органы самоуправления в данном процессе непосредственного участия не принимают.

Местные органы исполнительной власти

В качестве примера ниже приводится деятельность органа исполнительной власти города Баку.

Городское жилищное управление Баку было создано на основании распоряжения № 444 от 12 мая 1999 года «О мерах по совершенствованию системы управления жилищным строительством в городе Баку», принятого главой городского органа исполнительной власти Баку. Управление было учреждено в качестве единого управляющего органа, действующего в области городского жилищного строительства под руководством главы городского органа исполнительной власти Баку. Деятельность управления направлена на улучшение жилищного строительства в целях полного удовлетворения потребностей населения в жилье. Управление осуществляет руководство жилищным строительством в рамках своих полномочий и принимает меры по сохранности жилого фонда. Управление отвечает за обеспечение надлежащего санитарного состояния города, а также выполняет функции в рамках мандата, выданного городским органом исполнительной власти Баку в области капитального ремонта и строительства. Сфера деятельности управления включает следующее: а) капитальный ремонт, реконструкция и строительство домов и коммунальных сооружений; б) техническое обслуживание

¹¹ Сайт Азербайджанского бизнес-центра, данные от 20 мая 2009 года http://abc.az/eng/news_20_05_2009_35015.html.

лифтового хозяйства и замена, в случае необходимости лифтов; с) эксплуатация и ремонт городских дорог; d) обеспечение сохранности и реконструкция кладбищ и пешеходных дорожек; е) обслуживание и ремонт фонтанов и подземных переходов; а также f) иные функции, имеющие отношение к городскому жилищному строительству.

В структуру жилищного управления входят:

- Руководство управления;
- Управления жилищного хозяйства;
- Производственное подразделение «Лифттемир»;
- Трест коммунального обслуживания гражданского населения;
- Отдел эксплуатации городских улиц Баку;
- Отдел эксплуатации административных зданий;
- Отдел автотранспорта специального назначения;
- Отдел снабжения и укомплектования;
- Отдел обслуживания фонтанов города Баку;
- Другие службы.

Главное управление капитального строительства и ремонта города Баку отвечает за строительство и капитальный ремонт жилых домов, коммунальных сооружений, дорог и ряда общественных зданий. Оно оказывает содействие гражданам и организациям в строительстве жилых домов и осуществляет технический надзор.

Главное управление по архитектуре и городскому строительству

В соответствии с распоряжением Кабинета министров Азербайджанской Республики, Управление по архитектуре и строительству с 1969 года осуществляет свою деятельность как Главное управление по архитектуре и городскому строительству. В ведении Главного управления по архитектуре и городскому строительству находится Городское управление Баку по рекламе и информации, а также конструкторские бюро городских районов находятся. В число задач Главного управления по архитектуре и городскому строительству входят:

- Управление проектно-конструкторскими разработками и строительством в городе;
- Руководство деятельностью по выполнению генерального плана застройки города и пригородных районов;

- Обеспечение эффективного и целенаправленного строительства;
- Проектирование и строительство новых жилых зданий и промышленных районов;
- Реконструкция существующих жилых зданий и промышленных районов в целях обеспечения приемлемых жилищных условий для населения;
- Осуществление руководства и контроля в сфере охраны, реставрации и использования памятников;
- Внесение предложений о правилах, касающихся строительства, реконструкции, реставрации, капитального ремонта, озеленения, а также предложений по совершенствованию норм проектирования и строительства.

Управление жилищно-строительных кооперативов

В функции Управления жилищно-строительных кооперативов входят:

- Регистрация жилищно-строительных кооперативов (ЖСК);
- Утверждение уставов ЖСК;
- Выдача ордеров на основании документов, предоставляемых руководством ЖСК;
- Выписывание ордеров при перерегистрации квартир на основании документов, предоставляемых ЖСК;
- Рассмотрение жалоб и заявлений, полученных ЖСК, и принятие соответствующих мер.

К числу других ведомств, занимающихся жилищным строительством и связанными с ним проблемами, относятся:

Государственный нефтяной фонд при Кабинете министров Азербайджанской Республики (ГНФАР), который является юридическим лицом и внебюджетной организацией. Он был учрежден в 1999 году в соответствии с указом № 240 Президента Азербайджанской Республики в целях обеспечения равноправного и благоприятного распределения нефтяного богатства страны с учетом интересов разных поколений. В соответствии с нормативными актами, касающимися ГНФАР, активы фонда могут использоваться на строительство и реконструкцию стратегически важной

инфраструктуры в целях обеспечения социально-экономического развития.¹² Одним из его главных проектов является строительство жилья и общее улучшение социально-экономических условий жизни беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), вынужденно покинувших родину в результате армяно-азербайджанского конфликта. ГНФКА выделяет денежные средства на эти цели с 2001 года. Активы фонда расходуются на развитие инфраструктуры населенных пунктов и строительство жилья и предприятий сферы социального обслуживания для беженцев и ВПЛ в различных регионах Азербайджана.¹³

Выделяемые на проекты средства ГНФАР переводит на государственные счета *Государственного комитета по делам беженцев и внутренне перемещенных лиц*, а также в *Фонд социального развития для внутренне перемещенных лиц*, на основании их подтвержденных в письменной форме запросов. В дальнейшем исполнительные ведомства распределяют средства между подрядчиками.¹⁴ *Фонд социального развития для внутренне перемещенных лиц при Кабинете министров Азербайджанской Республики и Агентство по реабилитации и реконструкции освобожденных районов* осуществляют проекты, связанные с расселением по домам ВПЛ и беженцев. Эти организации отвечают за осуществление общего контроля за выполнением проектов, за рассмотрение заявок на получение подряда и другие соответствующие процедуры, а также за организацию и координацию проектов через местные отделения.¹⁵

Государственный комитет Азербайджанской Республики по делам беженцев и ВПЛ был создан по указу № 187, принятому президентом в феврале 2005 года. Главная обязанность этого комитета состоит в оказании содействия в разработке и реализации государственной политики по решению проблем, связанных с азербайджанскими беженцами и

ВПЛ, в частности, строительство временных поселений, улучшение жилищных условий в регионах, население которых было эвакуировано после конфликта с Арменией, а также осуществление строительных и ремонтных работ. В комитете существует свой центральный аппарат, региональные отделения и другие отделы. Количество сотрудников и список организаций, которыми руководит комитет, утверждается кабинетом министров. Комитет возглавляет председатель, которого также как и его заместителя назначает президент.

Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики (ГСК) был создан по указу президента № 323 от 24 ноября 2005 года в качестве центрального исполнительного органа по проведению государственной политики в области статистики. В его обязанности входит сбор официальных статистических данных о социальной, экономической и демографической ситуации в стране на основе унифицированной методики. Деятельность комитета осуществляется в рамках Конституции и законодательства Азербайджана, указов и распоряжений президента, постановлений и распоряжений кабинета министров, а также в соответствии с его уставом. Центральное учреждение и местные подразделения ГСК финансируются из государственного бюджета.

ГСК проводит переписи населения и обследования бюджета домашних хозяйств, а также представляет официальную статистику по нескольким областям экономики, включая строительство. ГСК издает статистический ежегодник (*Строительство в Азербайджане*), в котором содержатся показатели развития строительства в стране. В ежегоднике приводится информация о новых предприятиях, объеме иностранных и отечественных инвестиций в строительство, масштабах строительства, количестве работников, занятых на строительных объектах, о жилищном строительстве, жилищных условиях населения и многие другие соответствующие показатели.

Распоряжением президента от 11 июня 2004 года «О совершенствовании управления в системе водоснабжения Азербайджанской Республики» Апшеронская региональная акционерная компания по водоснабжению была преобразована в *Открытое акционерное общество «Азерсу»* (ОАО «Азерсу»). Первая компания была создана в 1995 году по решению мили-меджлиса для улучшения водоснабжения в Баку и Сумгаите, а также на Апшеронском полуострове. Все акции

¹² Азербайджанский интерактивный портал, данные от 3 апреля 2009 года (http://www.azerbaijan.az/_StatePower/_CommitteeConcern/_committeeConcern_e.html#3).

¹³ Государственный нефтяной фонд Азербайджанской Республики. В режиме он-лайн. 30 апреля 2009 г. <http://www.oilfund.az/en/content/10/87>.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

ОАО «Азерсу» принадлежат государству. Главные функции компании: а) управление подчиненными структурами; б) координация и контроль деятельности по организации водоснабжения и канализационных сетей; и с) разработка предложений по осуществлению государственной политики в указанной сфере.

Азербайджанский ипотечный фонд (АИФ, который находится под управлением Центрального банка Азербайджана), он был учрежден в декабре 2005 года на основании проекта нормативного акта в соответствии с указом президента о развитии ипотечного рынка. Этот документ регламентирует выдачу долгосрочных ссуд с невысоким процентом, дающих возможность населению покупать квартиры. Ипотечные кредиты АИФ начал предоставлять в марте 2006 года. Однако в июне 2007 года из-за нехватки финансов он прекратил выдачу ипотечных кредитов. В 2009 году из государственного бюджета АИФ были выделены денежные средства для возобновления ипотечного кредитования средних слоев населения. Это даст возможность гражданам страны покупать квартиры с помощью ипотечных кредитов как в новостройках, так и на рынке вторичного жилья.

Международные и национальные организации

Учреждения системы Организации Объединенных Наций в Азербайджане оказывают содействие в развитии Азербайджана путем создания благоприятных условий в целях совершенствования надлежащего управления, сокращения масштабов нищеты, соблюдения прав человека и гендерного равенства, а также удовлетворения основных потребностей населения в сфере здравоохранения и образования. Система ООН представлена в стране такими учреждениями, как Отдел информации и печати Организации Объединенных Наций, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Международная организация труда (МОТ), Международная организация по вопросам миграции (МОМ), Международный валютный фонд (МВФ), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), Программа развития ООН (ПРООН), Фонд населения Организации Объединенных Наций (ЮНФПА), Детский фонд Организации Объединенных наций (ЮНИСЕФ), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Управление ООН по наркотикам и преступности (ЮНОДК), Международный банк реконструкции и развития,

Всемирная продовольственная программа и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Конкретные проекты, связанные со строительством и организацией управления земельными ресурсами, упоминаются в последующих главах.

ПРООН способствовала созданию местной НПО – *Азербайджанское агентство по реконструкции и восстановлению*, – отвечающей за: а) координацию работ по реконструкции в районах, пострадавших от военных действий; б) содействие переселению ВПЛ и беженцев и с) финансирование деятельности по формированию доходов социально уязвимых групп населения.¹⁶

Группа Международного банка реконструкции и развития уделяет основное внимание оказанию помощи государственным и местным органам власти в разработке политики и программ, касающихся двух аспектов жилищного сектора: а) включение развития рынка недвижимого имущества в процесс общего экономического развития и б) повышение эффективности рынка жилья в целях обеспечения надлежащего жилья для всех городских жителей. При посредстве *Международной финансовой корпорации* (МФК) Международный банк реконструкции и развития принимает участие в жилищных программах, которые способствуют развитию сектора ипотечного кредитования в стране и повышают возможности доступа покупателей жилья к получению денежных средств. МФК инвестирует средства в частный сектор, мобилизует частный капитал на местном и международном финансовых рынках и оказывает консультативные услуги компаниями и государственным органам власти в целях оказания содействия в устойчивом экономическом развитии.

Деятельность *Азиатского банка развития* (АБР) в Азербайджане началась в 2000 году, и она связана с проектами, которыми управляет или которые непосредственно финансирует АБР, и которые направлены на осуществление борьбы с нищетой. АБР принимал также участие в жилищном проекте, благодаря которому стало возможным существенно улучшить жилищные условия ВПЛ.

¹⁶ ПРООН Азербайджан, <http://www.un-az.org/undp/sehife.php?lang=eng&page=0101>, доступ от 3 апреля 2009 г.

Союз архитекторов Азербайджана – общественная организация, действующая в качестве консультативного органа. Союз разрабатывает творческие идеи и совместно с государственными органами управления способствует развитию архитектуры страны. Организация занимается также вопросами охраны исторических архитектурных памятников. Кроме того, Союз проводит работу по совершенствованию образования в области архитектуры путем повышения качества профессиональной подготовки архитекторов. Он проводит исследования в области архитектуры, публикует результаты опросов общественного мнения по проблемам архитектуры и стимулирует участие общественности в дискуссиях, имеющих отношение к проектам. Союз способствует распространению информации о достижениях азербайджанской архитектуры, организует конкурсы и создает благоприятные условия для создания произведений искусства. Он сотрудничает с союзами архитекторов других стран, а также с другими творческими союзами.

Союз архитекторов осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Азербайджанской Республики, азербайджанским

законодательством и уставом Союза архитекторов. Источники финансирования Союза складываются из членских взносов государственных плановых органов, пользующихся услугами архитекторов, добровольных взносов граждан и организаций, а также из средств от продажи произведений искусства.

Азербайджанский Университет строительства и архитектуры первоначально был строительным институтом в системе Бакинского государственного университета. С 1930 года университет преобразован в высшее учебное заведение, финансируемое за счет государства. В 2000 году указом президента ему присвоено название «Азербайджанский университет строительства и архитектуры». В университете обучается около 5000 студентов на семи факультетах: архитектуры, строительства, водного хозяйства и инженерно-коммуникационных систем, транспорта, строительной технологии, экономики строительства и механизации и автоматизации. Университет также принимает участие в научно-исследовательской работе по изучению проблем архитектуры и строительства.

А. Территориально-пространственное планирование

Диспропорции в развитии между регионами и городами

Судя по опыту многих стран-членов ЕЭК ООН, для того чтобы Азербайджан смог укрепить свои конкурентные позиции в условиях мирового экономического окружения, ему необходимо обеспечить пропорциональное развитие всех регионов страны. Одной из первоочередных задач правительства должна стать разработка эффективной системы территориального планирования и содействие в планомерном использовании пространства и укреплении регионов.

Сегодня перед Азербайджаном стоит серьезная проблема перераспределения экономического роста по регионам и смещения акцента с Баку и Апшеронского полуострова, где объемы производства нефтяной отрасли и других отраслей промышленности составляют около 90 процентов капиталовложений.¹¹ Как отмечалось выше, вопросы диспропорции развития между регионами рассматривались в более широких рамках, установленных в «Государственной Программе снижения уровня бедности и развития экономики на 2003-2005 годы», «Государственной программе по борьбе с нищетой и устойчивому развитию на 2008-2015 годы», «Государственной программе социально-экономического развития регионов Азербайджана на 2004-2008 годы» и «Государственной программе социально-экономического развития регионов Азербайджана на 2009-2013 годы». Благодаря этим программам увеличилось количество рабочих мест, объем социальных и коммунальных услуг. Важно, что правительство добилось значительного снижения уровня нищеты – с 50 процентов в 2005 году до 13 процентов 2008 году.¹² Эти четыре программы также увязаны

с широкими международными программами, связанными с вопросами устойчивого развития, сокращения масштабов нищеты, социального равенства, и что особенно важно – с Целями развития тысячелетия.¹³

Несмотря на эти достижения, в регионах и между различными регионами сохраняется значительные диспропорции в уровне жизни.¹⁴ Например, на одном только Апшеронском полуострове одновременно с быстрым ростом экономики увеличивается социальное и территориально-пространственное неравенство, ветшает жилье и инфраструктура, растет число экологических проблем. Апшеронский регион выделяется также и в плане осуществления упомянутых выше национальных программ; на полуострове создано 1 424 новых производства из общего числа появившихся в целом по стране 2 426 предприятий.¹⁵ Данный регион, занимая только лишь 3,9 процента территории Азербайджана, производит 80 процентов всей промышленной продукции страны, между тем социально-экономический потенциал многих районов Азербайджана остается неосвоенным. Проведенный Азербайджанским центром регионального развития в 2008-2009 годах социальный обзор указывает на существование социально-экономического неравенства между регионами страны. Например, только одна треть опрошенных граждан удовлетворены своим уровнем жизни, в том числе наличием возможностей иметь газ, отопление, питьевую воду, достойное жилье и инфраструктуру и условия отдыха. При этом были выявлены и парадоксы: например, в Агстафинском районе налажено производство строительных материалов, однако дороги в этом районе находятся в плохом состоянии. С учетом условий неравномерного развития территорий в регионах, необходимо, чтобы программы регионального социально-экономического развития

¹¹ ЭСКАТО, 2007 год.

¹² ООН, 2009 год; Всемирный банк, 2003 год; Центр регионального развития Азербайджана, 2009а.

¹³ ЕЭК ООН, 2006 год.

¹⁴ Центр регионального развития Азербайджана, 2009б.

¹⁵ Центр регионального развития Азербайджана, 2009б.

сопровождались комплексными системами территориально-пространственного планирования и оценкой последствий такого планирования.

Наличие новой системы территориально - пространственного планирования могло бы послужить целям координации проводимой правительством политики в самых разных областях (здравоохранение, занятость, образование, культура, экология) и тем самым способствовать достижению планомерных, устойчивых результатов национальной политики. Конкретно, в целях ликвидации диспропорций в развитии регионов стратегию устойчивого социально-экономического развития, также как и экономическое планирование под контролем министерства экономического развития можно было бы дополнить стратегией территориально-пространственного планирования и развития. Планирование территориально-пространственного развития способствует также объединению жилищных программ, например, таких как программы доступного жилья, в целях развития системы социального обслуживания, материальной и транспортной инфраструктуры, а также экономического развития. Таким образом, в подобном планировании заложен потенциал существенного улучшения жилищных условий. Эту роль территориально-пространственного планирования необходимо учесть в упомянутой выше структуре национальной стратегии развития.

Территориально-пространственное планирование и градостроительство в Азербайджане

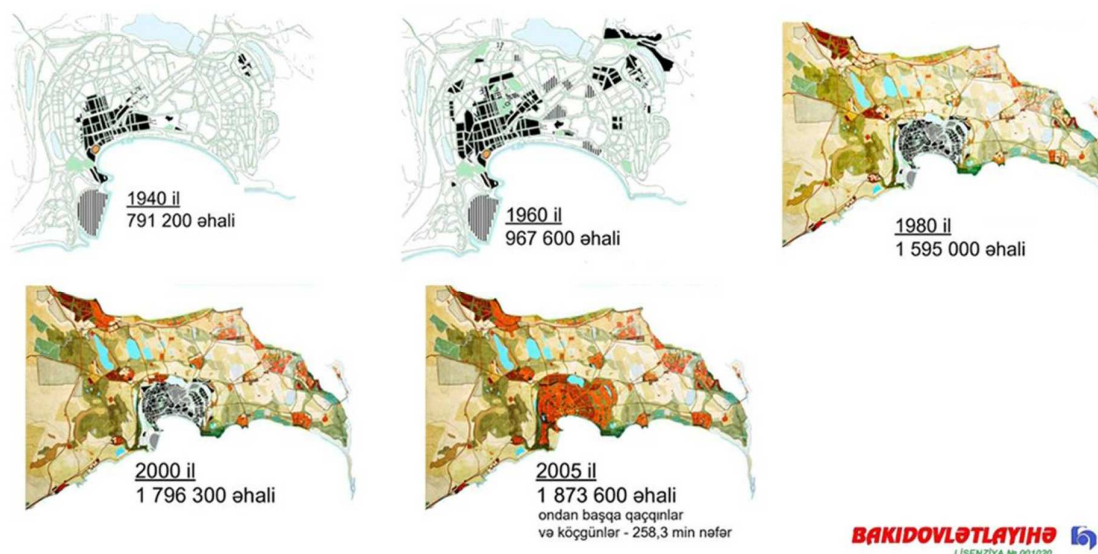
Территориально - пространственное планирование пока не входит в число первоочередных задач в рамках происходящих в Азербайджане широких преобразований рыночной экономики. Отсутствие перспективы видения в вопросах городского планирования приводит к тому, что градостроительство

приобретает ограниченный характер. Как показано во Врезке 1, гармоничное развитие городских районов и эффективное управление районами по-прежнему представляет собой серьезную проблему.



Рисунок 3. Фасад многоквартирного жилого дома в Баку. Источник: ЕЭК ООН

Рисунок 4. Генеральный план города Баку



Источник: Государственный комитет градостроительства и архитектуры

Несмотря на отсутствие системного законодательства по вопросам планирования и строительства, существуют, тем не менее, ключевые документы, в том числе Закон Азербайджанской Республики об основах градостроительства от 11 июня 1999 года и Закон Азербайджанской Республики об архитектурной деятельности от 15 мая 1998 года. Имеются также указы президента страны и постановления кабинета министров, касающиеся конкретных вопросов, в частности, о введении городского планирования и земельных кадастров и обновлении генеральных планов в районах и городах¹⁶. В некоторых городах генеральные планы частично обновлены, и новые изменения нашли в них свое отражение.

На Рисунке 4 показан Генеральный план города Баку, в который постоянно вносились коррективы вплоть до истечения срока его действия в 2005 году. Новый генеральный план Баку пока еще не разработан.

На Схеме 2 показана структура текущего планирования и система выдачи лицензий на осуществление планирования, унаследованная от советского времени. На ней представлен также

план территориального комплекса охраны природы и новые региональные планы промышленных зон.

В соответствии с принятыми в последнее время государственными программами социально-экономического развития, система планирования претерпела некоторые изменения. Будут разработаны планы регионального развития новых экономических районов Азербайджана, и населенным пунктам предстоит обновить свои прежние генеральные планы или подготовить новые генеральные планы.

¹⁶ Данные приводятся на основе бесед, состоявшихся с руководством Государственного комитета градостроительства и архитектуры.

Схема 2. Система планирования и выдачи лицензий в Азербайджане



Источник: Схема из публикации Голубчикова, 2004 г., стр. 234.

Осуществление контроля за планированием и строительством

Местные архитектурные организации и планирующие органы страны обязаны проводить в жизнь национальную политику планирования путем осуществления контроля за строительством. На Схеме 3 на примере Баку показана официально принятая форма управления строительством и существующая в настоящее время практика строительства.

Согласно оценкам, при оформлении заявки на получение лицензии на планировку и строительство застройщику необходимо пройти примерно 30 инстанций.¹⁷ Получение лицензии связано с прохождением следующих этапов: а) получение предварительного разрешения на планировку и внесение 10 процентов расходов на строительство в местный бюджет (см. Схему 3, этапы 1-5); б) получение «паспорта на строительство» (этапы 6-10); в) получение разрешения на производство строительных работ

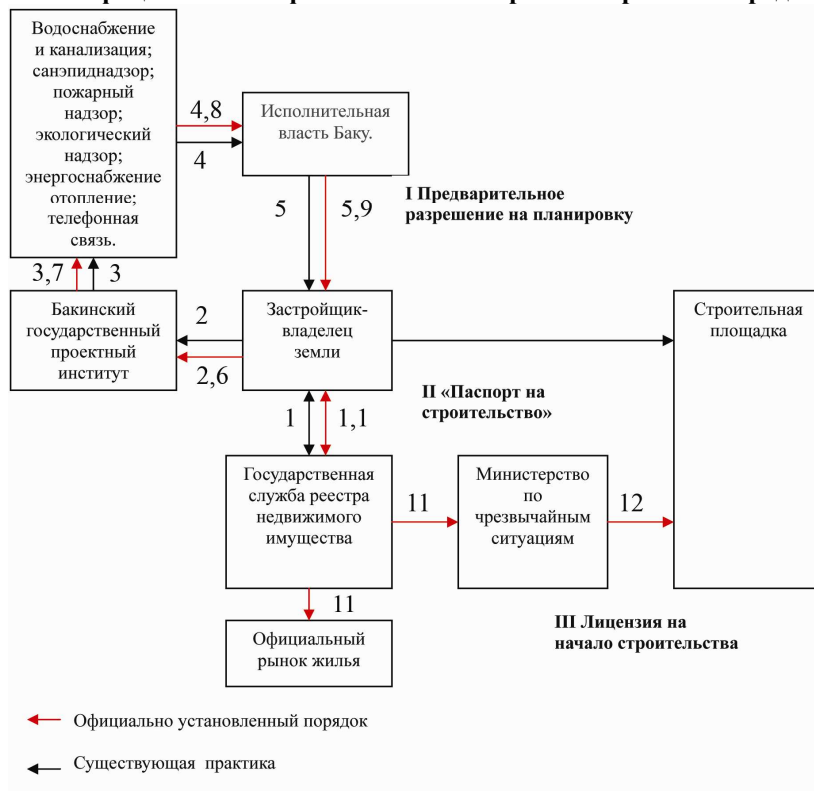
(начало строительства как такового, этапы 11-12). Однако в стране получила широкое распространение практика начинать строительство, имея только «предварительное разрешение на планировку».¹⁸ Это происходит вследствие того, что порядок получения разрешения на планировку и лицензии на строительство не четко определен и требует прохождения слишком многих инстанций. Недостаточно определены и механизмы обеспечения соблюдения норм и правил планировки и строительства.¹⁹ Кроме того, при осуществлении контроля за строительством учитываются только такие вопросы, как расходование материалов и использование земли, и не производится оценка последствий строящегося объекта для окружающей среды, местного населения и городской экономики. Также не принимается во внимание вопрос, какое воздействие на строительный объект оказывают другие объекты.

¹⁷ МБРР/Всемирный банк, 2009 г.

¹⁸ «Новости Азербайджана», 2009б.

¹⁹ Выводы по итогам бесед с руководством.

Схема 3. Официальный и фактический контроль застройки в городе Баку



Источник: На основе данных МБРР/Всемирного банка, 2009 г.

Появление в последнее время стратегического планирования на региональном уровне

Схема 4. Административно-территориальное деление Азербайджана в 2003 году



Источник: На основе данных ПРООН, 2003 г.

На Схеме 4 показано административно-территориальное деление Азербайджана в 2003 году. В последние годы региональное деление Азербайджана осуществляется с учетом государственных стратегических программ социально-экономического развития и борьбы с нищетой. В целом, создано 10 экономических регионов (см. Рисунок 5). При определении границ регионов учитывалось несколько основных факторов: экономическое и географическое положение, природные условия и ресурсы, плотность населения, отраслевая и территориальная структура, исторические

аспекты. Данное деление на экономические регионы послужит основой для подготовки планов регионального развития в рамках «Государственной программы социально-экономического развития регионов Азербайджанской Республики на 2009-2013 годы».²⁰

²⁰ Выводы по итогам беседы с руководством Государственного комитета градостроительства и архитектуры.

Рисунок 5. Последнее деление Азербайджана по регионам



Источник: Государственный комитет градостроительства и архитектуры

Последние тенденции в структуре управления

Правительство совершенствует систему управления планированием и строительством. В 2007 году указом президента был создан Государственный комитет градостроительства и архитектуры, который занимается вопросами проектирования, регулирования и осуществления единой политики городского развития, планирования и архитектуры. Официально вопрос распределения земельных участков подлежит рассмотрению соответствующими местными органами исполнительной власти (см. Главу I о роли городской администрации и должностных обязанностях местных органов исполнительной власти). Данный вопрос рассматривается местными отделениями Государственного комитета по земле и картографии и планирующими органами при исполнительной власти на уровне районов или городов. Четко определено взаимодействие между указанными органами власти и Государственным комитетом градостроительства и архитектуры. Кроме того, 30 августа 2007 года после разрушения нового построенного жилого дома (см. Врезку 1) приоритетное значение получил вопрос о наведении порядка в связи с отсутствием четкой последовательности в производстве строительных работ, что нашло отражение, в частности, в указе президента № 624 «Об усилении контроля в сфере строительства в Азербайджанской Республике». В соответствии с данным указом, в целях совершенствования контроля за процессом строительства и упорядочения строительных норм

и правил было создано Государственное агентство по контролю за безопасностью в строительстве.²¹ Агентство имеет также своих представителей на региональном уровне.

Разработка планов территориально-пространственного планирования в последнее время

Несмотря на то, что в течение последних 15 лет составление генеральных планов не значилось в числе первоочередных задач, тем не менее, было подготовлено несколько проектов. Одним из примеров является проект создания Большого Баку (1986-2005 гг.), который включает в себя город Баку, небольшой промышленный город Сумгаит и ряд малых городов и поселков на Апшеронском полуострове (см. Рисунок 6). Все они, вместе взятые, они занимают территорию площадью 3 400 км² с населением примерно 4 миллиона человек, что составляет около половины населения Азербайджана. К сожалению, вследствие нелегального захвата земель и неудачного управления земельными ресурсами этот план так и не был реализован.

Рисунок 6. Проект Большого Баку



Источник: Государственный комитет градостроительства и архитектуры

В последние годы государство увеличило размер капиталовложений в развитие городского планирования с 850 000 манатов в 2008 году до 2 миллионов манатов в 2009 году (ПРООН, 2009 г.). В результате были разработаны генеральные

²¹ На основе бесед с руководством Государственного агентства по контролю за безопасностью в строительстве.

планы 10 городов и несколько проектов городской реконструкции в районе Апшеронского полуострова и в Баку (Рисунки 7 и 8).

Рисунок 7. Городское планирование

Н. Əliyev prospekti boyunca tikililərin konsepsiyası



Источник: Государственный комитет градостроительства и архитектуры

В 2009 году Всемирный банк подписал соглашение с Государственным комитетом градостроительства и архитектуры в целях содействия генеральному планированию Большого Баку и координации совместной деятельности различных заинтересованных сторон.

Первоначально банк выделил 5 миллионов долларов. В марте 2009 года Государственный комитет градостроительства и архитектуры в рамках соглашения с банком о предоставлении займа объявил конкурс на привлечение консультанта по разработке трех составных элементов генерального плана Большого Баку: а) новые карты и ГИС для разработки современной системы планировки и новой информационной системы планировки на базе новейших технологий; б) региональные и стратегические планы; и с) организационные меры по проектированию региональных планов и обмену информацией (АВС, 2009б). В апреле 2009 года были получены 35 заявок от зарубежных компаний из 16 стран. Шесть из них предстоит отобрать для рассмотрения на последующих этапах решения вопроса о завершении генерального плана Большого Баку (АВС, 2009б).

Планирующие органы считают, что с утверждением «Государственной программы социально-экономического развития регионов

Азербайджанской Республики на 2009-2013 годы» в территориально - пространственном планировании страны наступил новый этап. Предполагается, что в соответствии с этой программой Государственный комитет градостроительства и архитектуры разработает планы регионального развития (Схема 3). В Государственном комитете ожидают, что предстоит проделать значительный объем работы, в том числе собрать большое количество экономических, демографических и экологических данных, что позволит провести широкий анализ тенденций регионального развития и усовершенствовать подготовку планов.²² Одним из основных документов в работе комитета считается также недавно проведенная комплексная перепись населения.

Рисунок 8. Реконструкция ипподрома

Çadır meydanı ərazisində yaşayış kompleksinin konsepsiyası



Источник: Государственный комитет градостроительства и архитектуры

²² Выводы по итогам бесед в Государственном комитете градостроительства и архитектуры.

Врезка 1. Неравномерная застройка земельных участков в городе Баку



Рисунок 9. Панорамный вид на город Баку. *Источник: azer.com / Пируз Ханлоу*

Беспорядочная и неравномерная застройка в Баку вызывает озабоченность. На первый взгляд, центр города создает впечатление ухоженных зданий; однако переплетения разбитых улицы, ветхие здания с приукрашенными фасадами, точечное жилищное строительство без какой-либо планировки и отсутствие зеленых насаждений очень быстро заставляют признать реальную действительность. Баку, «лицо» Азербайджана, занимает стратегически важную позицию, но вместе с тем, он являет собой исключительный пример беспорядочного городского строительства, нарушающего единство и целостность города. Рыночная экономика и демократизация ассоциировались с полным отсутствием планирования. Данные явления, сопровождавшиеся ростом доходов от добычи нефти, способствовали развитию рынка жилищного строительства, преследовавшего цель получения прибыли при узко ограниченном внимании к проблемам, связанным с территориально-пространственными и социальными вопросами. В период с 2000 года по 2005 год было построено около 500 многоэтажных зданий (высотой 15-25 этажей) и тысячи новых малоэтажных домов класса «люкс», они полностью изменили схему использования земли и облик города. В настоящее время большинство застройщиков продолжают строить в Баку дома без всякого планирования и соответствующей координации. Более того, новая точечная застройка жилых домов ведется в местах, которые ранее были общественной территорией. Законодательный вакуум наряду с отсутствием четких планировочных решений служат оправданием особой практики выделения земли. Данная практика создает «нездоровую» атмосферу, которая не только подвергает риску правительство и частные капиталовложения, но и будет оказывать негативное воздействие на благополучие обитателей домов на многие годы вперед.

Незаконная точечная застройка жилых домов и «здания-призраки»

В 2007 году в центре Баку обрушилось 16-этажное жилое здание, и несколько человек погибли. Здание строилось без учета расположенных рядом с ним домов, что в конечном итоге и привело к трагическому обрушению. В соответствии с указом президента 2007 года, в настоящее время каждый новый жилой дом подлежит инспекции вновь созданным агентством по контролю за безопасностью в строительстве. На данный момент агентство уже высказало озабоченность по поводу безопасности примерно 200 домов. Помимо всего прочего, ненормальная ситуация в жилищном строительстве в Баку заключается в том, что в городском ландшафте доминируют незавершенные многоквартирные дома («дома-раквины»), которые уже сданы в эксплуатацию, но к домам не подключен ни водопровод, ни канализация и т.п., поскольку застройщики, начиная строительство объекта, не подали заявки на получение лицензий, которые необходимо представлять в Бакинский исполнительный орган власти. Поэтому *de jure* такие дома являются незаконными, но *de facto* они широко распространены.

Новые правовые режимы городского развития и строительства

В настоящее время в специальном комитете парламента обсуждаются проекты градостроительного и строительного кодексов. Предполагается, что в этих документах в систематизированном виде будут изложены нормы и правила городского планирования и строительства. Параллельная разработка этих двух правовых режимов объясняется тем, что вопросы планирования и строительства контролируют два разных исполнительных органа: Государственный комитет градостроительства и архитектуры и Государственное агентство по контролю за безопасностью в строительстве, соответственно. Агентство выступило инициатором проекта строительного кодекса и сейчас участвует в работе специального комитета парламента. Государственный комитет выступил с инициативой проекта градостроительного кодекса в 2008 году. Кодекс прошел первое чтение в парламенте, и в него потребовалось внести существенные изменения. В парламенте ведется дискуссия по поводу слияния этих двух взаимодополняющих правовых режимов, тем не менее, они должны оставаться самостоятельными законами как два разных механизма контроля.

Проект градостроительного кодекса регулирует застройку поселков, городов и районов. В кодексе шесть глав и 52 статьи. В них рассматриваются такие вопросы, как социально-экономическое развитие, создание благоприятных жилищных условий для населения, разработка генеральных планов и контроль за их выполнением, охрана исторической части города, модернизация инфраструктуры в малых городах, прокладка пешеходных дорожек и создание озелененных территорий. Беседы показывают, что документ основан на российском градостроительном кодексе. Будущее покажет, как данный кодекс соотносится с принципами устойчивого развития, и предусматриваются ли в нем механизмы контроля и оценки.

Проект строительного кодекса содержит около 200 статей, в них определяются стандарты внешнего вида строящихся объектов, нормы обеспечения здоровья и безопасности людей внутри и вокруг зданий. Благодаря кодексу будет также наведен порядок в организации всего процесса строительства. В документе устанавливается связь с существующими строительными нормами и правилами (СНИП) и дополнительно пересматриваются вопросы взаимоотношений между участвующими в строительном процессе сторонами (например,

между строителями и жильцами). Не менее важно, что в кодексе предусмотрены положения о механизмах внесения поправок, применения и обеспечения соблюдения стандартов и правил производства строительных работ. Включены также положения о мерах взыскания и административной ответственности за невыполнение требований. Тем не менее, необходимо, чтобы в строительных нормах и правилах были предусмотрены стандарты, отвечающие национальным целям устойчивого развития, сокращения масштабов нищеты и социально-экономического развития.

В. Землеустройство

Организация управления земельными ресурсами и землеустройство

Системы землеустройства обеспечивают инфраструктуру для осуществления политики и стратегии, связанных с организацией в стране управления земельными ресурсами (Уильямсон и др., 2008 г.). В такие системы входят морская окружающая среда, здания и сооружения, а также строения с длительным сроком службы, находящиеся на поверхности земли и под землей. Практика топографической и кадастровой привязки и реестра – знакомые функции организации землеустройства; однако землеустройство играет более широкую роль, и эта роль состоит в надежной организации управления земельными ресурсами, способствующего социально-экономической и экологической устойчивости.

На Схеме 5 представлено современное концептуальное решение единой и целостной системы землеустройства, учитывающей социальные, культурные и организационные меры в конкретной стране, необходимость налаженной информационной инфраструктуры управления земельными ресурсами и структуры комплексной земельной политики (Энемарк, Уильямсон и др., 2005 г.).

Схема 5. Разумная концепция управления земельными ресурсами



Источник: Based on Enemark et al.,

Землеустройство как комплексная система должно быть направлено на оказание эффективной поддержки широкой программы правительства, связанной с устойчивым развитием и сокращением масштабов нищеты в Азербайджане. Первостепенное значение имеет информационная инфраструктура управления земельными ресурсами (например, реестр недвижимого имущества и кадастровый учет недвижимого имущества), поскольку она составляет важный слой информации комплексной системы управления земельными ресурсами.

Законодательная база

Начиная с 1990-х годов, была создана солидная законодательная база, включая: Закон о приватизации государственной собственности (7 января 1993 года), Конституция (27 ноября 1995 года), Закон о земельной реформе (16 июля 1996 года), Земельный кодекс (25 июня 1999 года), Закон об ипотечном кредитовании (3 июля 1998 года/15 апреля 2005 года), Закон о земельном налоге (24 декабря 1996 года), Закон об аренде (30 апреля 1992 года), Закон о государственном земельном кадастре, земельном мониторинге и управлении земельными ресурсами (22 декабря 1998 года), Гражданский кодекс (28 декабря 1999 года), Закон об аренде земли (12 марта 1999 года), Закон о земельном рынке (26 декабря 1999 года), Закон о государственном реестре недвижимого имущества (29 июля 2004 года/29 июня 2004 года),

Закон об управлении муниципальной землей (29 июня 2001/28 октября 2008 года), Закон о приватизации жилищного фонда в Азербайджане (26 января 1993 года), а также около 50 других соответствующих законов, указов и законодательных актов. В настоящее время рассматривается проект закона о государственном кадастре недвижимого имущества.

Земельная реформа и ее последствия для системы землеустройства

В результате проведения земельной реформы созданы три формы собственности: государственная, которая составляет 56,9 процента, муниципальная – 23,7 процента и частная – 19,4 (ЕЭК ООН, 2007 г.). Земельные реформы привели к возникновению в секторе землепользования новых принципов и отношений и позволили безвозмездно выделять гражданам участки земли. В результате таких реформ введена оплата за пользование землей, определены условия совершения земельных сделок, появились крестьянские и фермерские хозяйства, создан специальный земельный фонд индивидуального жилищного строительства, введена новая система реестра и кадастрового учета земли, установлен контроль за землепользованием и охрана земель.

В сельских районах первоначальная массовая приватизация государственных сельскохозяйственных предприятий, основанная на распределении земель путем голосования, обеспечила сельскому населению равный доступ к земельным ресурсам этих предприятий. Данная мера рассматривалась как успех реформы, так как продукция частного сектора в сельском хозяйстве страны составила 98 процентов в 2000 году (ЕЭК ООН). Были созданы 2 651 семейная ферма и 1 191 коллективное предприятие, при этом землевладельцами стали 869 000 семей. Однако серьезная проблема заключается в том, что унаследованная в постсоветский период инфраструктура на 80 процентов обветшала; существует также проблема дробления земли и есть необходимость модернизации системы стратегического управления земельными ресурсами (там же). В сельских районах последствия приватизации земли и жилья вызывают достаточно большой интерес, так как города утратили стратегическое управление земельными ресурсами и допустили стихийную частную застройку. На смену зонам общего пользования с обустроенными для городских жителей объектами социальной и материальной сферы пришло коммерческое жилье.²³ Более того, несмотря на то, что горожане получили право на жилищный фонд (квартиры), зоны общего пользования в жилых зданиях и земля, на которой построены жилые дома, по-прежнему остается под управлением городских властей.

Государственная и муниципальная земля

Городские органы власти взяли на себя ответственность за организацию управления и использования своих земельных ресурсов. В действительности ни сельские, ни городские структуры местного самоуправления не обладают достаточными возможностями принимать эффективные решения, получать соответствующую информацию о механизмах управления земельными ресурсами (деление территории на зоны, раздел на земельные участки, переговоры и налогообложение) и занимаются сбором средств для стратегической организации и систематического контроля за своими земельными ресурсами.

²³ На основе наблюдений, сделанных в ходе ознакомительной поездки в мае 2009 года, и бесед с руководством.

Государству принадлежит наибольшая доля земли, включая землю, на которой построены здания, принадлежащие органам государственной власти и государственным предприятиям. Благодаря земельной реформе государство получило новые возможности приватизации и эффективного управления имуществом. Это вызвало к жизни необходимость создания Государственного комитета по управлению государственным имуществом на основе указа президента от 16 сентября 2005 года. Однако пока что эффективные методы управления ресурсами не разработаны, и в настоящее время основное внимание уделяется распродаже земельных участков бывших государственных предприятий частным предпринимателям.

В целом, в организации управления государственными и муниципальными земельными ресурсами не существует ни координации, ни прозрачности. Слабое управление государственными земельными ресурсами позволяет сделать вывод, что государственное руководство не всегда владеет информацией, сколько земли находится в его собственности.²⁴ Однако, начиная с 2009 года, в соответствии с новым положением, государственную и муниципальную землю можно приватизировать только через открытые аукционы, что, в конечном счете, может сделать систему более прозрачной.

Структура управления

Вопросами земельной реформы занимается Государственный комитет по земле и картографии (ГКЗК) и его районные отделения. ГКЗК: а) осуществляет управление земельными ресурсами, геодезией и картографическими полевыми исследованиями; б) ведет земельный кадастр; в) выдает свидетельства о земельной собственности (данная функция была передана в 2004 году Государственной службе реестра недвижимого имущества); и д) руководит аэрофотосъемкой и изданием географических карт. В ГКЗК входят четыре функциональных подразделения: Государственный проектный институт земельных ресурсов, Государственный научный центр земельного кадастра и мониторинга, Государственное аэрогеодезическое предприятие и Бакинская

²⁴ Выводы на основе состоявшихся бесед на местах.

картографическая фабрика. В начале земельной реформы ГКЗК и Государственная комиссия по аграрным реформам занимались подготовкой списка граждан, отвечающих критериям на право получения земельной собственности, и самыми простыми методами пытались определить на устаревших географических картах земельные участки. В настоящее время ГКЗК осуществляет контроль за использованием земли, вне зависимости от формы собственности. Выделение земли определяют региональные отделения ГКЗС, однако окончательные решения в централизованном порядке фактически принимает сам ГКЗС.

В связи с возникновением новых земельных отношений и внедрением земельного рынка появилась необходимость создания новой системы учета, таким образом, в 1998 году ГКЗС установил единую систему Государственного земельного кадастра в соответствии с требованиями Закона о государственном земельном кадастре, земельном мониторинге и управлении земельными ресурсами. В 10 районных отделениях ГКЗС были созданы центры земельного кадастра. На сегодняшний день Государственным земельным кадастром охвачено уже 20 процентов территории Азербайджана (ЕЭК ООН).

4 августа 2003 года на базе бывшего бюро технической инвентаризации была создана Государственная служба реестра недвижимого имущества (ГСРНИ). В полную силу она начала функционировать с 2005 года. До 19 мая 2009 года это была единственная организация, отвечавшая за функционирование единой системы государственного реестра и кадастрового учета недвижимого имущества. В течение этого периода были созданы 21 районное отделение и 61 филиал (6 в Баку) в целях: а) регистрации в реестре прав собственности на недвижимое имущество; б) расширения инвестиционной деятельности в стране; в) создания структуры рынка недвижимого имущества; г) разработки упрощенного порядка регистрации ипотеки; и е) защиты прав собственности. В 2005 году в ГСРНИ было зарегистрировано 87 000 имущественных сделок, а в 2006 году – 130 000. ГСРНИ ведет учет как в электронном, так и в письменном виде, а также предоставляет выписки владельцам, желающим продать имущество или подать заявку на получение ипотечного кредита.

В 2005 году был создан Государственный комитет по управлению государственным имуществом (ГКУГИ) в целях проведения

приватизации и обеспечения управления государственной собственностью. В период с 2005 года по 2009 год созданы 23 районных отделения и 67 местных отделений (11 в Баку). С 2000 года по 2006 год в общей сложности было приватизировано 35 000 объектов недвижимости. Начиная с 2000 года, в ГКУГИ действует Национальная автоматизированная система учета собственности (НАСС), предназначенная для регистрации и управления государственной собственностью. В НАСС зарегистрировано свыше 130 000 объектов недвижимости, принадлежащих 15 000 государственным предприятиям, и 11 000 договоров аренды. ГКУГИ финансируется из бюджета. Однако с 2000 года НАСС свою деятельность не расширила. Она существует только в Баку, и местные и региональные отделения доступа к ней не имеют. В настоящее время данные НАСС обновляются путем проведения ежегодной инвентаризации, при этом во все министерства, ведомства и государственные предприятия направляются запросы с просьбой представить обновленные данные о своем имуществе и других основных фондах.

ГСРНИ и ГКУГИ были упразднены 19 мая 2009 года указом президента, и этим же указом были учреждены новый Государственный комитет по вопросам собственности (ГКВС) и Государственная служба недвижимого имущества (ГСНИ) на базе бывшей ГСРНИ. Бывший председатель ГКУГИ был назначен председателем нового ГКВС. 24 июня 2009 года утвержден устав нового ГКВС указом президента «О содействии деятельности Государственного комитета по вопросам имущества Азербайджанской Республики». Вместо Аукционного центра при бывшем ГКУГИ создан Аукционный центр, деятельность которого координирует новый ГКВС. В целом, в ГКВС будет занято 726 сотрудников, в том числе 260 в его главном управлении, 315 в местных отделениях, 80 в ГСНИ и 71 в Аукционном центре.

Единая система реестра и кадастра недвижимого имущества

Начиная с ноября 2005 года, правительство разрабатывает Единую систему реестра и кадастра недвижимого имущества (ЕСРКНИ), при этом оно выделяет собственные денежные средства и получает помощь ряда доноров (например, Швейцарская Конфедерация, Банк реконструкции, АМР США, МОРК/ДПКР,

Европейский Союз, Азиатский банк развития и Всемирный банк). Национальная система регистрации недвижимого имущества начала действовать с 1 марта 2006 года, теперь регистрация производится одновременно в четырех местных отделениях ГСНИ: в городе Баку и в Ленкоранском, Шекийском, Габалинском и Сальянском районах. В этой системе регистрации будут объединены 21 отделение нынешней ГСРНИ. Созданный при главном управлении нынешней ГСНИ информационный центр связан с отделением в Баку, в него поступают данные также из других отделений, которые комплектуются в базе регистрации данных с помощью компьютерной системы программного обеспечения. Данная система работает главным образом на основе текстовой информации. В будущем нынешнюю систему регистрации планируется усовершенствовать и разработать и внедрить новые функциональные возможности, в том числе разработать графический компонент и интегрировать его в существующую систему. В системе регистрации будут также созданы возможности доступа в режиме реального времени через Интернет в целях ускорения обслуживания и повышения прозрачности.

В 2006 году после подписания соглашения между Всемирным банком и правительством Азербайджана начал действовать Проект регистрации недвижимого имущества (ПРНИ). Цель ПРНИ состоит в том, чтобы обеспечить создание надежной, прозрачной и эффективной системы регистрации недвижимого имущества, способной функционировать в условиях рынка недвижимости и приемлемой для управления и использования государственного недвижимого имущества (Кадастр, Нидерланды, 2007 год). Более конкретно, проект будет способствовать дальнейшему развитию ЕСРКНИ, созданию цифровой карты кадастра недвижимого имущества и дальнейшему совершенствованию системы управления государственным имуществом (СУГИ). В этих целях Всемирный банк предоставил кредит в размере 30 миллионов долларов, и 8,5 миллионов долларов инвестировало правительство. Что касается сроков выполнения ПРНИ, то в период с 22 февраля по 22 сентября 2007 года был реализован грант-проект ПРНИ и в период с 23 сентября 2007 года по 28 февраля 2013 года осуществляется кредит-проект ПРНИ. В общей сложности, ПРНИ будет охвачена вся территория Азербайджана площадью 86 000 км². Проект включает в себя четыре направления деятельности: а) регистрация недвижимого имущества (ГСРНИ); б) управление

и регистрация государственной собственности (ГКУГИ); с) составление карт крупного масштаба и земельный кадастр (ГКЗК); и д) подготовка кадров, разработка политики и управление проектами (Отдел управления проектами, или ОУП) (ГСРНИ, сентябрь 2007 года).

В целом, к числу общих достигнутых успехов ПРНИ относятся: существенное улучшение регистрации прав собственности, полная реконструкция главного управления ГСРНИ и создание ОУП в новых отделениях комитета. ОУП в процессе создания полностью были оснащены оборудованием, отвечающим международным стандартам центра подготовки кадров и был достигнут прогресс в завершении работ по проведению аэрофотосъемки, связанных с производством ортофотопланов. Вместе с тем, имели место и значительные задержки в осуществлении мероприятий по проектам вследствие отсутствия координации между тремя исполнительными ведомствами (ныне реформированными ГСРНИ и ГКУГИ и ГКВС), отмечалась большая текучка кадров среди сотрудников ОУП, занимающихся вопросами закупок, и ощущалась потребность в переподготовке этих кадров. Кроме того, одной из основных озабоченностей остается нелегальная застройка, вызывающая значительные трудности в развитии эффективного рынка недвижимости (ГСРНИ, 2008 год). В целях решения данной проблемы нынешняя ГСНИ уже приступила к разработке соответствующей стратегии, в 2009 году согласован список нелегально построенных зданий (в том числе с указанием типов, количества и т.д.) в районах осуществления пилотных проектов.

Правительство уделяет первостепенное внимание созданию реестра адресов.²⁵ Национальный реестр адресов будет создан в соответствии с указом президента от 27 ноября 2008 года. В нем будут регистрироваться различные направления государственной и частной деятельности, например, управление территорией, планировка застройки и планирование землепользования, деятельность в сфере коммунального обслуживания на базе инфраструктуры основных услуг (например,

²⁵ Выводы на основе бесед с руководством нынешнего ГСНИ.

электричество, газ, водоснабжение и канализация), содержание дорог, общественный транспорт, работа почты и связанная с ней система снабжения, работа полиции, оперативное реагирование на чрезвычайные ситуации, разработка системы учета населения и соответствующих статистических данных. Существует также конкретная необходимость в налаживании соответствующего управления неформальными поселениями и закреплении за жителями официальных адресов. ГСНИ обратился с просьбой об оказании зарубежной помощи в создании реестра адресов на основе передовой практики, существующей в других странах.

Достигнутые успехи и проблемы регистрации недвижимого имущества



Рисунок 10. Служба «одного окна» в городском управлении Хирдалана, май 2009 г.
Источник: ЕЭК ООН

Система государственной регистрации прав на недвижимое имущество включает в себя регистрацию права на имущество, связанного с передачей собственности, и регистрацию права собственности, официально засвидетельствованного до введения в действие Закона о государственном реестре недвижимого имущества. Закон о государственном реестре недвижимого имущества устанавливает стандарты регистрации прав на недвижимое имущество и другую собственность, на их происхождение, ограничение (право удержания) и передачу собственности. Данный закон определяет, кто обладает правом получения информации из реестра, какая информация содержится в реестре и как она используется. Кроме того, закон устанавливает порядок передачи данных о недвижимом имуществе органами регистрационного учета в новую систему государственной регистрации недвижимого имущества. Закон также определяет требования в

отношении процедуры регистрации и документов, подлежащих регистрации. В нем изложены задачи и функции, а также характер содержания реестра. Он определяет условия прекращения прав, отказ в регистрации и исправления допущенных при регистрации ошибок. В нем также предусматриваются санкции за несоблюдение нормативных правил. Нынешняя ГСНИ содержит документацию в электронном и письменном виде.



Рисунок 11. Регистрация кадастровых данных в Хирдаланском отделении реестра недвижимого имущества, май 2009 г.
Источник: ЕЭК ООН

Официально предусмотрен следующий порядок оформления государственной регистрации прав на недвижимое имущество: а) подача заявки на регистрацию с необходимыми документами и квитанцией об оплате государственной пошлины; б) сверка данных в документах с данными государственного реестра; в) проверка на наличие споров относительно прав и других вопросов, представляющих важное значение для отклонения или приостановления регистрации; и д) внесение записи в сверенные документы и в государственный реестр. В общей сложности данная процедура не должна занимать свыше 20 дней. Стоимость регистрации права собственности зависит от типа и размера недвижимого имущества и может составлять 14-70 манатов. При регистрации требуется представить следующие документы: а) заполненную регистрационную форму; б) документ, свидетельствующий о передаче права собственности на недвижимое имущество (например, нотариально заверенный договор о купле-продаже или документы и свидетельства, выданные соответствующими органами регистрационного учета до введения в действие Закона о государственном реестре недвижимого

имущества, решения суда и т.п.); с) план этажа («технический паспорт») здания; d) схема земельного участка; и е) квитанция об уплате государственной пошлины.

Имеющиеся в ГСНИ статистические данные показывают, что в 2008 году ГСНИ оформила в течение шести месяцев 20 325 первичных регистраций, 41 281 повторных регистраций и 9 906 ипотечных регистраций. (ГСРНИ, 2009 год). Однако в последнее время в связи большими задержками при оформлении документов, появились озабоченности в отношении порядка и стоимости регистрации и отсутствия прозрачности. В марте 2009 года, например, поступили жалобы по поводу длинных очередей и

срока оформления регистрации за три месяца, в отличие от установленных 20 дней в Бакинском отделении ГСНИ, где оформляются около 40 процентов всех регистраций в стране. Население жалуется, что основная причина такой ситуации состоит в том, что существует параллельная очередь на регистрацию права на собственность за дополнительную плату, и на это уходит всего лишь 3-10 дней. Однако в отделении пояснили, что большой объем неоформленных заявок на регистрацию связан с тем, что приходится иметь дело с тем, что при проверке поданных на регистрацию документов на право собственности встречается много неточностей (Новости Азербайджана, 2009а).



Рисунок 12. Многоквартирные дома в Баку. *Источник: ЕЭК ООН*

Глава III

СУЩЕСТВУЮЩИЙ ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД, НОВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

А. Существующий жилищный фонд

Общая характеристика

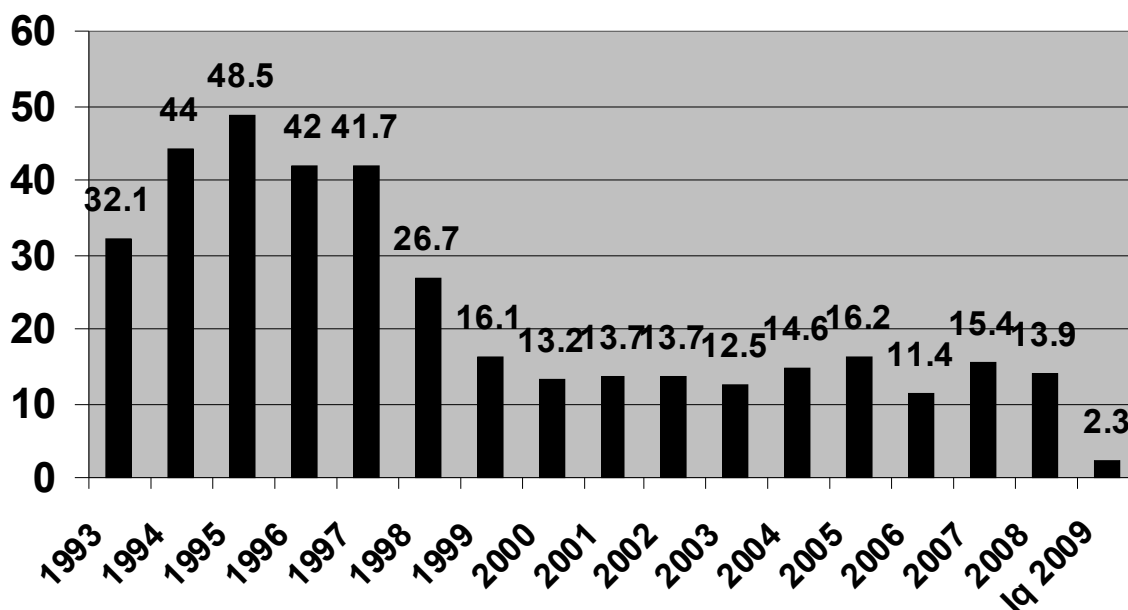
Несмотря на то, что в последнее время в Азербайджане расширились масштабы строительства и были осуществлены многие национальные проекты, направленные на развитие инфраструктуры страны, жилищный сектор по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами. Отсутствует координация вопросов, касающихся жилищного строительства, единым государственным ведомством, ответственным за национальную жилищную политику и соответствующую деятельность. Не существует единого документа, в котором излагалась бы государственная жилищная политика. Вопросы, связанные с жилищным строительством, регулируются несколькими нормативными актами, а законодательство является нечетким и неполным.

После получения страной независимости в 1991 году новое правительство заявило, что все нормативные акты, не противоречащие законам независимого государства Азербайджан, будут

оставаться в силе до принятия нового законодательства. Основным документом, определяющим государственную жилищную политику, является Жилищный кодекс, принятый еще в советское время в 1983 году и сохраняющий по-прежнему свою силу. В период проведения настоящего исследования был подготовлен проект нового жилищного кодекса, он передан на рассмотрение в парламент (милли-меджлис). Новый кодекс должен соответствовать нынешним реальностям, и тем самым лучше определять границы управления жилищным фондом и отношения между владельцами и застройщиками. Он также должен служить руководством для заинтересованных сторон, действующих в жилищном секторе, отражать национальные потребности, определять возможные решения и давать четкую схему распределения обязанностей в секторе.

**Схема 6. Приватизация жилищного фонда
(в тысячах квартир)**

Источник: Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики.



Среди программ, упомянутых в настоящем исследовании выше, которые составляют стратегическую основу и касаются также вопросов городского и регионального развития, числится «Государственная программа социально-экономического развития регионов Азербайджанской Республики (2009-2013 гг.)», направленная на совершенствование системы коммунального хозяйства в стране. Хотя эта программа и не связана непосредственно с жилищным сектором, следует ожидать, что смежные программы будут разрабатываться на этой основе, и это окажет положительное влияние на жилищный сектор.

Еще один важный документ, касающийся вопросов жилищного сектора – «Государственная программа по борьбе с нищетой и устойчивому развитию».

В этом документе указаны девять стратегических целей, в том числе:

- Цель 5: Совершенствование общей инфраструктуры;
- Цель 6: Разработка эффективной и рациональной в финансовом отношении системы социальной защиты;
- Цель 7: Улучшение жилищных условий ВПЛ.

Нормативным актом, способствующим развитию частной собственности, является принятый в 1993 году Закон о приватизации помещений в многоквартирных домах. Масштабы приватизации достигли 85 процентов общего жилого фонда. Согласно данным Государственного реестра недвижимого имущества, процесс приватизации, получивший стремительное развитие в начале 1990-х годов, в настоящее время, после экспоненциальной фазы роста приватизации, стабилизировался.

1990-х годах стремительными темпами развивался также процесс приватизации городских территорий и мест общественного пользования. До 1993 года приватизировать квартиру было очень просто, достаточно было оплатить номинальную стоимость и получить квартиру в собственность. В тот период отдельные группы населения освобождались от оплаты таких расходов. Фактически, после принятия упомянутого выше закона за приватизацию не было установлено никакой платы. Ряд принципов приватизации изложен в Статье 3 Закона о приватизации помещений в многоквартирных домах. В это число входят а)

абсолютная добровольность при приватизации жилья и с) осуществление прав граждан на приватизацию квартир, в которых они проживают, в соответствии с условиями и правилами, предусмотренными в настоящем законе. Статья 6 определяет случаи, когда приватизация не разрешается: «Не разрешается приватизация квартир в общежитиях, аварийных домах и домах в закрытых военных городках, а также квартир с обслуживанием». В настоящее время тот, кто еще не имеет собственной квартиры, должен заключать «договор социального найма», в котором устанавливается арендная плата на основе общей площади квартиры. Стоимость очень низкая, и даже семьи, не пользующиеся льготами программ социальной защиты, могут себе это позволить. В Таблице 3 показано деление согласно форме собственности существующего жилищного фонда страны площадью свыше 109 миллионов м².



Рисунок 13. Неформальное поселение в Азербайджане, май 2009
Источник: ЕЭК ООН

Таблица 3. Жилищный фонд согласно форме собственности (в миллионах м²)

	Форма собственности	2009 год
1.	Общая площадь	109,4
	Государственная	11,3
	Негосударственная	98,1
2.	Городской жилищный фонд	
	Общая площадь	61,6
	Государственная	11,0
	Негосударственная	50,6
3.	Сельский жилищный фонд	
	Общая площадь	47,8
	Государственная	0,3
	Негосударственная	47,5

Источник: Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики

Быстрый подъем строительства в стране находит отражение в увеличении общей площади жилищного фонда в последние годы.

Схема 7. Жилищный фонд согласно форме собственности (в миллионах м²)



Источник: Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики

Жилищный фонд Азербайджана включает в себя существующее жилье и новые строящиеся жилые районы. Существующий жилищный фонд можно разделить на категории по периодам строительства:

- Жилые районы, построенные в досоветский период (то есть до 1920-х годов), они расположены в основном в исторической части городов. Как правило, эти дома нуждаются в реконструкции и ремонте, чтобы они могли удовлетворять стандартам современного жилья.

Отдельные элементы в этих домах находятся в очень плохом техническом состоянии.

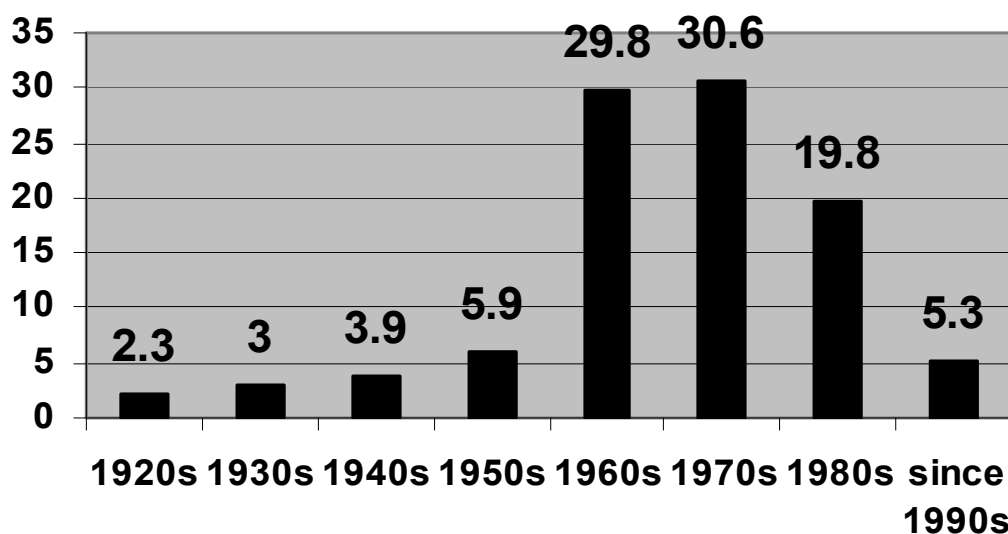
- Жилые районы, построенные в период до второй мировой войны (1920-1940 гг.), находятся главным образом в сельской местности. В сельских районах дома строились с коммунальными кухнями и ванными комнатами.

- Жилые районы, построенные после второй мировой войны. В 1960-х годах началось массовое крупнопанельное строительство жилых домов. Планировка новых районов осуществлялась с учетом застройки такими домами. Уровень качества этих домов ниже современных стандартов, особенно с точки зрения конструкции и технического состояния. Одна из основных проблем связана с энергосбережением из-за низкого качества

материалов, использовавшихся при строительстве таких зданий.

- После того, как Азербайджан получил независимость, в 1990-х годах темпы жилищного строительства снизились, и в основном осуществлялось строительство частных коттеджных поселков. После 2000 года широкое распространение получило так наз. «кооперативное строительство», особенно многоквартирных комплексов в крупных городах страны.

Схема 8. Доля квартир, построенных по периодам продолжительностью десять лет (в процентах)



Источник: Жилищное и коммунальное хозяйство на Южном Кавказе; Многоквартирное жилищное строительство в Азербайджане, 2006 год.

Согласно данным, приведенным на Схеме 8, более 80 процентов всех жилых зданий были построены примерно 40-50 лет назад, и около 30 процентов из них нуждаются в срочном ремонте и даже реконструкции. В целом, 18 процентов жилищного фонда составляют «хрущевки» – многоквартирные крупнопанельные дома, строившиеся в 1950-х годах и начале 1960-х годов на всей территории Советского Союза. Основная цель «хрущевок» из сборных панелей заключалась в том, чтобы удовлетворить потребности населения в жилье, в особенности переселенцев из сельской местности и промышленных рабочих. Период эксплуатации таких домов был рассчитан на 25 лет, и сегодня, с точки зрения конструкции, они находятся в крайне плохом техническом состоянии.

В настоящее время Азербайджан переживает строительный бум, в особенности в жилищном

секторе. Тем не менее, средний размер жилой площади на одного жителя очень небольшой и составляет примерно 12,5 м², не считая жилья ВПЛ.²⁶ В ходе демографического обследования, проведенного Государственным статистическим комитетом в апреле 2009 года, в опросном листе содержалось и приложение, касавшееся вопросов городского планирования и строительства. Результаты обследования позволят определить нынешние условия в жилищном секторе и тем самым создать хорошую основу для планирования деятельности в будущем.

²⁶ Государственный статистический комитет Республики Азербайджан.

Нелегальное строительство

Как отмечалось в Главе II, Азербайджан, как и другие страны региона, стоит перед проблемой нелегальных поселений и нелегального строительства. Число нелегально построенных зданий достаточно велико, что создает серьезные препятствия не только для их регистрации, но и нормальной деятельности жилищного сектора и общего городского развития. После получения независимости и конфликта с Арменией в 1990-х годах, страна столкнулась с серьезными проблемами, связанными с ВПЛ, в числе которых 600 000 человек лишены жилья. Многие семьи ВПЛ начали строить дома на «свободной» земле, не имея никакой юридической документации. При этом многие дома были построены в опасных зонах, как например, рядом с газопроводами и линиями электропередач.

На данный момент в стране насчитывается примерно 800 000 нелегально построенных домов, причем 500 000 таких домов находятся в районе Баку. На большинство из них отсутствуют разрешения на строительство и соответствующая документация; некоторые не были приняты государственными органами регистрационного учета. В городе Баку множество нелегальных малоэтажных зданий построено в основном ВПЛ. Они составляют около 90 процентов общего числа незаконно построенных зданий.

Проблема нелегального строительства вызвана несколькими причинами. Во-первых, существуют семьи без жилой площади, которые обратились с заявкой на получение лицензии на строительство, но степень бюрократии настолько высока, что на получение ответа от органов власти уходит несколько месяцев. Семьи не хотят ждать того момента, когда можно будет начать строительство своего жилья. Кроме того, отсутствует строгий контроль за нелегальным строительством и меры взыскания за такое строительство. На многие уже построенные и заселенные дома по-прежнему отсутствует юридическая документация. Проблема еще больше усугубляется в связи с отсутствием планов современного градостроительного проектирования и строительных объектов.²⁷ К тому же, данная проблема связана также с системной коррупцией и неэффективным управлением системы

обслуживания. Наконец, часть проблемы составляют самовольные поселения. Значительные участки земли, где расположены многие нелегально построенные дома, принадлежат государству или муниципальным органам власти. Незаконно проживающие в них жильцы – это в основном ВПЛ.

Наиболее распространенные случаи нелегального строительства:

- Самовольное поселение на земле, принадлежащей другому лицу (включая государственную и муниципальную собственность);
- Отсутствие юридической документации (включая лицензию на строительство);
- Небезопасная конструкция домов и места их расположения (здания, построенные в местах, где проложены трубопроводы подземных коммуникаций/инженерной инфраструктуры, газо- и нефтепроводы и кабели электросети);
- Пристройки к существующим зданиям без лицензии на строительство;
- Нарушение требований лицензии на строительство (включая технические нормы и стандарты).

Многочисленные случаи «нелегальной» застройки попадают под категорию самостоятельного поселения и отсутствия юридической документации. Правительство подготовило ряд изменений и поправок к существующему законодательству, позволяющие населению легализовать такие дома. Правительство также стало проводить либеральную политику в отношении тех ВПЛ, кто уже построил дома и живет в нелегальных поселениях.

²⁷ По-прежнему действует градостроительная документация, принятая в советское время в 1980-х годах. Многие из этих документов уже устарели.

Врезка 2. Стихийный рост городов и неформальные поселения в Большом Баку и городе Хирдалан

В Азербайджане насчитывается приблизительно 800 000 нелегально построенных домов. Примерно 350 000 из них расположены на Апшероне, в Баку и соседних районах. Согласно оценкам, около 30 процентов населения живет в нелегально застроенных районах, и половина бакинского населения (4 миллиона человек) проживает в нелегально построенных домах. Девяносто процентов нелегальных зданий в Баку считаются временным местом проживания ВПЛ, однако достоверных данных, начиная с 1969 года, не существует (ГСРНИ, ноябрь 2008 год). Увеличение численности населения и стихийный рост городской территории Баку вызваны рядом серьезных перемен. В период политической нестабильности с 1988 года по 1993 год в Баку прибыли около 350 беженцев и ВПЛ из Нагорного Карабаха и Армении (Кавказ, «Европьюс», 2009 год), они поселились на земле, принадлежавшей государству, и построили дома на собственные средства. На занятой ими территории не соблюдались нормы градостроительства, что привело к хаотичному устройству жилого пространства. Начиная с 1992 года, окрестности Баку захлестнула новая волна миграции населения из бедных регионов; стихийному разрастанию городской территории способствовал также рост экономики за счет добычи нефти. Переселенцы нелегально заняли земли бывших государственных сельхозпредприятий, что еще больше усугубило стихийный рост неформального жилищного строительства.

Сегодня растет озабоченность в связи с этими поселениями и проживающими в них жителями, которые действуют, не соблюдая официально установленных норм и правил. Несмотря на то, что нелегальные поселенцы в социальном, экологическом и политическом отношении входят в группу риска, органы власти, тем не менее, сталкиваются с трудностями управления земельными ресурсами должным образом.

Кроме того, существуют значительные нелегальные поселения в районе города Хирдалан, входящего в Апшеронский экономический район. К их числу относятся стихийно возникшие поселения, нелегально занятые земли и самостоятельно построенные нелегальные дома. Хирдалан получил статус города в соответствии с указом президента в ноябре 2006 года. В городе насчитывается 210 000 жителей, его общая площадь составляет 1 800 га (выводы на основе бесед, состоявшихся в городском управлении Хирдалана). Хирдалан расположен в стратегически важном месте: его южная часть граничит с Шамахийским шоссе (M1) и железнодорожной магистралью Москва – Ростов-на-Дону – Баку, а северная часть выходит на Джейранбатанское водохранилище. В целом, в неформальных поселениях Хирдалана жилье можно встретить разного качества и с различными возможностями доступа к основным услугам. Нелегальные дома не имеют адресов, они не подключены к системе предоставления основных услуг, таким, например, как водопровод. В период с 2005 года по 2009 год произошли некоторые положительные изменения, государство позаботилось о том, чтобы больше стало парков, построено школ, дорог и новых домов. В последние годы некоторые из нелегально построенных жилых домов подключены к новой инфраструктуре благодаря проектам, реализованным государственной водопроводной компанией «Азерсу» и Всемирным банком (Всемирный банк, 2007 год). В рамках проекта развития коммунального хозяйства Всемирный банк осуществляет в настоящее время проект легализации незаконно занятой земли. Тем не менее, недостаточно решать комплексное явление неформальных поселений путем урегулирования проблем регистрации права собственности. Проблема неформальных поселений вокруг Баку имеет также четко выраженные социальные и экологические аспекты, которые необходимо учитывать. Начиная с 2009 года, Всемирный банк расширил рамки проекта развития коммунального хозяйства и включил в него Апшеронский регион. Теперь в проекте присутствует элемент территориально-пространственного планирования: отдельный проект разработки плана регионального развития Большого Баку (данная информация основана на беседе со специалистами, работающими в Бакинском отделении Всемирного банка). Последние события дают надежду, что в ближайшем будущем проблема неформальных поселений в Азербайджане будет решаться комплексно.

Энергосбережение в строительном секторе

С учетом богатых запасов нефти и газа в Азербайджане, проблема энергосбережения в жилищном секторе, похоже, не должна вызывать озабоченности. Тем не менее, некоторые правительственные ведомства занимаются данным вопросом, каждое в рамках своей компетенции. Например, министерство окружающей среды отвечает за выявление новых источников энергии, а министерство энергетики – за энергоснабжение всех зданий в стране.

В 2004 году указом президента была принята «Государственная программа использования альтернативных и возобновляемых источников энергии в Азербайджанской Республике на 2005-2015 годы».²⁸ Основное внимание в программе уделено развитию новых источников энергии, при этом жилищный сектор в ней затронут лишь в ограниченной степени. В соответствии с Мерой 15 данной программы, различным министерствам настоятельно предлагается осуществлять взаимодействие в оснащении зданий альтернативными источниками энергии и рекомендуется «обеспечивать жилые дома, учебные заведения и другие здания теплом на основе использования тепловой энергии геотермальных вод» (2005-2013 гг.). Кроме того, министерство энергетики занимается прогнозированием спроса на тепло и электроэнергию строящихся объектов и управляет нефтяными и газовыми запасами страны. За последние 4-5 лет почти повсюду установлены счетчики потребления электроэнергии и газа, что привело к минимальным потерям и более рациональному использованию населением данных услуг.

Отдельного закона о рациональном потреблении электроэнергии не существует, однако существует Закон «Об использовании энергоресурсов»²⁹. Сейчас планируется внести некоторые поправки в этот закон, куда включен и вопрос применения передовых технологий при производстве и транспортировке электроэнергии. В законе рассматривается также вопрос о развитии альтернативных источников энергии. С точки зрения экономии электроэнергии в зданиях, проводится весьма важная работа по массовой

замене нынешних оконных рам более надежными рамами, оснащенных механизмом сохранения тепла. Кроме того, важную роль должна играть планировка зданий в плане повышения усилий по экономии энергии путем улучшения изоляции зданий, правильного расположения по отношению к солнцу и т.д. Министерство энергетики сделало некоторые расчеты и прогнозы по экономии электроэнергии за счет развития альтернативных энергоисточников. Например, если бы Азербайджан увеличил использование солнечной энергии, экономия электроэнергии составила бы 30-40 процентов. Данный вариант развития был бы особенно эффективным летом, поскольку производство электроэнергии составляло бы примерно 2,5 кВт/час на один квадратный метр. В 2004 году правительство приняло «Государственную программу развития альтернативных и возобновляемых источников энергии», в ней сделан акцент на альтернативные источники энергии, такие как ветер, гидроэнергия и биогаз, и изложен план их развития. В настоящее время правительство при участии международных экспертов завершает работу по контролю за энергопотреблением.

В. Доступное и социальное жилье

Не существует никакого определения социального жилья на уровне национального и местного управления, нет и официальных документов, в которых разрабатывались бы или регулировались вопросы социального жилья. Нет единого ведомства, которое отвечало бы за жилье, включая сектор социального жилья. Значительная часть населения лишена доступа к возможностям улучшения жилищных условий.

В то же время, Государственный комитет по делам беженцев и ВПЛ занимается вопросами жилищных условий отдельных социально уязвимых групп населения. Государственная социальная политика в сфере жилья сосредоточена в основном на ВПЛ, число которых, по данным государственного комитета, достигло 603 251 человек в январе 2009 года. Это составляет приблизительно 120 650 семей. Большинство ВПЛ живут в Баку и Сумгаите и размещены примерно в 360 центрах совместного проживания. По большей части, центры совместного проживания переполнены, в них не хватает кухонь и минимальных коммунальных удобств, таких как индивидуальные туалеты и ванны комнаты. В стране существует много различных категорий социально уязвимых групп населения,

²⁸ Утверждена указом президента № 462 от 21 октября 2004 года.

²⁹ Принят в 1999 году.

нуждающегося в улучшении жилищных условий, однако в государственных программах акцент в основном сделан на ВПЛ и ряд других групп населения. Государство обеспечивает ВПЛ временным жильем, а также размещает в центрах совместного проживания. Начиная с 2000 года, правительство приступило к строительству новых поселков для ВПЛ. В период с 2004 года по 2008 год был построен 61 новый поселок для проживания более 17 000 семей ВПЛ и приблизительно 75 000 одиноких лиц. В конце 2009 года правительство планирует завершить строительство новых поселков и многоквартирных домов примерно на 20 000 семей ВПЛ. Государство также финансирует создание в поселках основной инфраструктуры для ВПЛ.

Вторая группа населения, получающая помощь государства, включает в себя лиц, пострадавших во время конфликта с Арменией (в ней насчитывается приблизительно 120 000 человек, в том числе 83 000 ветеранов и инвалидов). Этой группе лиц правительство предоставляет квартиры в многоквартирных домах и строит отдельные дома коттеджного типа. Кроме того, государство осуществляет конкретные программы для школьных учителей в сельских районах. В последнее время правительство приступило к строительству небольших домов для учителей, так как в этих районах не хватает школьных учителей. Предоставляя жилье, государство надеется дать учителям стимул для переезда в сельскую местность с целью развития на селе системы образования. Еще одна социально уязвимая группа населения, нуждающаяся в государственной помощи, – дети из приютов для сирот, которые по достижении 18 лет должны покинуть эти заведения. Однако для этой категории не существует программы, которая давала бы возможность получить доступное жилье или приют.

В государственном комитете обсуждается также вопрос о возможностях поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.³⁰ Президент выступил инициатором принятия государственной программы в секторе демографии и роста численности населения в Азербайджанской Республике. Статья 3 этой программы называется «Улучшение жилищных условий молодых семей». В программе также

указываются конкретные меры, ответственные ведомства и сроки исполнения. В ней предусматриваются следующие направления деятельности: а) создание системы доступного кредита для молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий; и б) выделение земли в сельской местности молодым семьям, желающим начать строительство.

Кроме того, в деятельности по выявлению социально уязвимых групп населения и планированию для них строительства нового жилья принимает участие министерство социальной защиты. Министерство получает информацию из регионов о численности ВПЛ, проживающих в конкретных районах. Выявлением лиц из числа социально уязвимых групп населения занимаются местные органы власти, они представляют списки по определенным критериям, утвержденным кабинетом министров Азербайджана. На основе этой информации, министерство осуществляет планирование различных типов строительства. Министерство отвечает также за строительство жилья для лиц с ограниченными возможностями. При осуществлении этой деятельности оно организует открытые аукционы и осуществляет координацию действий в ходе строительства. В настоящее время большинство лиц из числа социально уязвимых групп населения, указанных выше, становятся владельцами квартир или домов; в некоторых случаях такое жилье принадлежит министерству социальной защиты или другим государственным органам исполнительной власти.

В 2005 году на основе проекта распоряжения в соответствии с указом президента о развитии ипотечного рынка был создан Азербайджанский ипотечный фонд. Фонд предоставляет кредит определенным группам населения. Отдельные категории могут получать кредит под 4 процента, что является достаточно низкой ставкой по сравнению со многими другими странами на постсоветском пространстве. Закон об ипотечном кредитовании распространяется на социально уязвимые группы населения, нуждающиеся в жилье. Государство также оплачивает стоимость коммунальных услуг ВПЛ. Кроме того, в некоторых случаях оно выплачивает установленную ежемесячную сумму некоторым категориям населения на оплату счетов за электричество и другие коммунальные услуги. Помимо того, что строительство жилья осуществляется при поддержке государства и

³⁰ Термин «молодая семья» применяется в отношении семьи, в которой один из партнеров моложе 35 лет.

частного сектора, некоторые частные предприятия и государственные компании (например, нефтяные компании) также предоставляют жилье своим сотрудникам. Все другие социально уязвимые группы населения, не получающие государственную помощь, обязаны сами улучшать свои жилищные условия с помощью свободного рынка. Несмотря на подъем в строительной отрасли, призванный повысить конкуренцию и выровнять цены, социально уязвимые группы населения по-прежнему не в состоянии позволить себе современные квартиры.

С. Содержание жилищного сектора и управление жилищным сектором

Как уже отмечалось, проблемы жилых домов в Азербайджане нередко состоят в том, что в строительном и техническом отношении они находятся в плохом состоянии, что является результатом неэффективного управления и содержания. И даже в этих условиях в стране отсутствует специальное законодательство по жилищным кооперативам. Владельцы квартир в многоквартирных домах не являются собственниками земли вокруг дома и общей собственности. Такая собственность принадлежит государству или городской администрации, и за ее управление отвечают местные органы управления, а именно, – отделы жилищного и коммунального хозяйства. Жильцы жема, независимо от того, проживают они в приватизированной, кооперативной или государственной квартире, обязаны платить за содержание дома и за управление домом. Владельцы квартир должны ежегодно платить от 0,01 маната за один квадратный метр площади жилого здания без обслуживания до 0,02 маната за один квадратный метр в здании с хорошо организованным обслуживанием. В домах с приватизированными квартирами оплата составляет 0,015 маната (1,8 цента) за один квадратный метр.³¹ Данная плата за услуги является обязательной, при этом отсутствуют механизмы, позволяющие определить, как должны поступать городские власти в том случае, если жильцы домов не вносят плату. В беседах эксперты отмечали, что многие семьи не платят за содержание домов. Система оплаты и выставления счетов, равно как и механизмы контроля неэффективны.

В Азербайджане многие жилые дома (в особенности многоквартирные дома) были построены примерно 40-50 лет назад, когда стандарты строительства находились на низком уровне с учетом того, что важное значение, в первую очередь, имело количество, а не качество, строившихся в массовом количестве домов. Фактическое содержание домов отсутствовало даже в советское время, так как требовало крупных капиталовложений, которые государство не могло себе позволить. После развала Советского Союза положение еще больше ухудшилось. Основные проблемы – протекающие и небезопасные крыши, остановка лифтов, нехватка соответствующего изоляционного материала, запущенные зоны общественного пользования, проблемы конструкции зданий.

По состоянию на начало 2009 года в Азербайджане насчитывалось 1 082 100 жилых домов, 7 500 из которых выше 5 этажей. За последние 15 лет в большинстве многоквартирных домов не производился ремонт и работы по реконструкции. Более того, по-прежнему неизвестно, сколько потребуется средств на содержание жилищного фонда страны. Столкнувшись с неэффективным управлением и дефицитом финансовых средств, муниципальные власти в некоторых городах установили очередность на определенные виды ремонтных работ. Например, в Баку отдел жилищного и коммунального хозяйства особое значение уделяет ремонту крыш.

Согласно исследованию Организации экологически и социально устойчивого развития Европы и центральноазиатского региона (ОЭСАР)³², «городские жители больше недовольства выражают по поводу содержания жилых домов, чем по поводу работы других городских служб. Особенно недовольны были жители, проживающие вне Баку, но даже в Баку была отмечена высокая степень недовольства». Частные дома, находящиеся в индивидуальной собственности, находятся в достаточно хорошем состоянии по сравнению с высотными многоквартирными домами. Значительное число малоимущих владельцев квартир не в состоянии позволить себе вносить плату за содержание дома в силу незначительного влияния земельной

³¹ Постановление кабинета министров № 40 от 10 марта 2000 года.

³² «Многokвартирное жилищное строительство в Азербайджане, 2006 год», Всемирный банк, 2004 год.

реформы в том, что касается многоквартирных домов, отсутствия децентрализации и ограниченных финансовых средств. Все это существенные препятствия, способствующие тому, что еще больше обостряется проблема, связанная с резким ухудшением азербайджанского жилищного фонда многоквартирных домов.

D. Строительство нового жилья

В жилищном секторе Азербайджана строительством занимаются частные, кооперативные, государственные и международные компании. В секторе работает несколько государственных структур. Однако при этом отсутствует законодательство, которое регулировало бы отношения между застройщиками и владельцами квартир. Подготовлен и направлен в парламент проект нового строительного кодекса, однако на момент подготовки настоящего исследования он еще не принят.

В период до мирового экономического кризиса в строительной отрасли Азербайджана отмечался резкий подъем, что значительно стимулировало строительство многоквартирных жилых домов. Тем не менее, во многих районах страны строительство развивалось хаотически. Как отмечается в Главе II, после развала Советского Союза не были разработаны новые генеральные планы. Такая ситуация мешала правильной планировке городских районов и эффективному регулированию нового строительства. В 2009 году правительство приняло решение разработать генеральные планы 10 городов страны.³³ В генеральных планах будут учтены и вопросы строительства, включая вопросы, касающиеся жилых домов. Средства на проведение данной работы будут выделены из государственного бюджета (см. Главу II).

Начиная с 1990-х годов, по всей стране новое строительство осуществлялось главным образом в центре городов и зонах отдыха. После 2000 года строительство значительно активизировалось, и жилищный сектор играл важную роль в развитии экономики страны. Строительство высотных многоквартирных домов способствовало удовлетворению возросшего спроса на новое жилье. С этой целью было создано много частных компаний, и коммерческий жилищный фонд стал

основным источником жилья для населения. Возросли, соответственно, и цены; в 2007-2008 годах, например, стоимость 1 квадратного метра находилась в пределах от 1 000 до 2 500 манатов, в зависимости от места расположения дома.

Начиная с 2000 года, на рынке недвижимости стали появляться некоторые схемы, вызывавшие особую озабоченность. Строители продают квартиры заблаговременно, еще до начала строительства. Во-вторых, нередко строители отделяют лишь наружную часть квартир/домов, а отделку интерьера оставляют на усмотрение покупателя. Это явно ведет к применению различных и нередко несоответствующих стандартов в отношении электрооборудования, радиаторов отопления и другой необходимой техники, в зависимости от финансовых возможностей владельца. Кроме того, большинство новых зданий не приспособлено для лиц с ограниченными физическими возможностями.

Понятно также, что многие квартиры в новых домах покупают лишь в целях вложения средств, а это означает, что нередко приобретающие их семьи имеют собственность в другом месте. Такие квартиры редко сдаются внаем, и они пустуют. В итоге, в стране насчитывается свыше 1 миллиона квадратных метров площади пустующего жилищного фонда.

В период после 2000 года, когда строительство находилось на подъеме, не принималось никаких решений о создании соответствующих организационных и законодательных механизмов, и такое положение способствовало продолжению хаотического и зачастую небезопасного строительства. Не было удовлетворительного контроля за качеством строительства, кроме того, широкие масштабы приобрела бюрократия и коррупция. В 2001 году был принят нормативный документ: «Безопасность жилищного фонда». Ответственность за соблюдение этого документа возложена сейчас на местные органы исполнительной власти. Как уже отмечалось, в 2006 году правительством было создано Государственное агентство по контролю за безопасностью в строительстве при Министерстве по чрезвычайным ситуациям. Агентство участвует в строительном цикле на протяжении почти всего процесса. Когда у застройщиков готов проект и смета расходов, они обращаются в агентство за проведением

³³ В Азербайджанской Республике 70 городов.

дополнительной оценки. После чего агентство рассматривает расчетную схему проекта на предмет безопасности и качества. В случае если агентство утверждает проект, городские власти могут выдавать соответствующие лицензии. Агентство также обладает правом осуществлять проверку качества в период строительства на любом этапе и в любое время. Кроме того, оно имеет право возбуждать судебные дела против застройщиков и обязывать их выполнять необходимые строительные работы в целях обеспечения безопасности строительства.

Производство строительных работ, лицензии и сертификаты

В результате строительного бума в период после 2000 года строительная промышленность стала, в числе других отраслей, краеугольным камнем азербайджанской экономики и уступает лишь нефтяной и газовой отрасли. В развитии этого процесса лицензии на строительство сохраняют свое значение. Вместе с тем, чтобы получить лицензию, надо пройти сложный путь и преодолеть немало инстанций (см. Главу II). Чтобы начать строительство, частный предприниматель должен пройти семь этапов в различных органах государственной и городской исполнительной власти.

На получение лицензии требуется, как минимум, шесть месяцев. По окончании строительства объект проверяет комиссия государственного комитета и выносит решение о сдаче построенного здания в эксплуатацию. В Азербайджане по-прежнему действуют нормы, унаследованные в постсоветский период, среди них насчитывается свыше 1700 норм и технических документов, имеющих статус нормативов. Каждая новая стройка должна отвечать требованиям строительных норм. Инспектирующим органом объектов на стадии строительства является главная Архитектурно-строительная инспекция. В отношении некоторых категорий строительства надзор над Архитектурно-строительной инспекцией осуществляет Государственное агентство по контролю за безопасностью в строительстве. Существует три типа строительства: типы I и II имеют государственное значение и включают в себя многоэтажные жилые дома и другие общественные здания. Лицензии на строительство зданий типа I и II выдаются на местном уровне. По каждой новостройке между городскими властями и застройщиками обязательно заключается договор по вопросу о налогообложении: примерно 10 процентов

стоимости строительства идут в городской бюджет.

До 2009 года в строительной отрасли отсутствовал обязательный порядок получения лицензий. Однако, начиная с 2009 года, строительство, в соответствии с указом президента, подлежит лицензированию. Разрешения на проектирование выдает Комитет архитектуры и городского планирования. Лицензии на строительство зданий типа I и II выдает министерство по чрезвычайным ситуациям. Все лицензии выдаются в централизованном порядке, и все технические и юридические особенности конструкции здания должны удовлетворять условиям лицензии. Существует три типа лицензий на: а) проектирование; б) инженерно-эксплуатационные работы; и в) строительно-монтажные работы. В новом строительном кодексе, который, возможно, будет скоро принят, определяются также различные виды санкций в отношении нелегального и опасного строительства.

Несмотря на то, что строительный бум способствовал развитию производства строительных материалов в стране, Азербайджан по-прежнему в значительной мере зависит от импорта. Например, металлическая арматура для железобетона импортируется из Украины, лес – из Российской Федерации и облицовочные материалы – из Турции. Даже если на местах и существуют предприятия по производству бетона и кирпича, частный сектор заявляет о дефиците на отдельные стройматериалы, например, на бетон. В Азербайджане многие строительные материалы импортного и местного производства не имеют стандартов и не прошли контроль на соответствие техническим требованиям. Находящееся в эксплуатации строительное оборудование, по большей части, осталось еще с советского времени. Кроме того, в строительной отрасли не хватает местных специалистов, особенно это касается высококвалифицированных инженеров и производителей работ. Большинство рабочих составляют местные жители. Это было подтверждено и в ходе бесед, проведенных при подготовке настоящего исследования.

Е. Коммунальное хозяйство

Предоставление коммунальных услуг в домах входит в обязанность местных органов власти. Поставщиками коммунальных услуг

являются государственные компании (например, электричество, газ, водопровод и канализация). Организацией удаления отходов занимаются как государственные, так и частные компании.

Нормативы качества коммунального хозяйства находятся на низком уровне. Некоторые международные организации оказывают помощь в финансировании проектов инфраструктуры, например, Азиатский банк развития, а также Всемирный банк участвуют в оказании содействия в сфере водоснабжения и санитарии. В 1999 году была разработана и принята «Концепция реформ жилищного и коммунального обслуживания», однако при реформировании данного сектора она оказалась неэффективной. Страна по-прежнему стоит перед проблемами, связанными с качеством системы водоснабжения. В зависимости от места и времени, водоснабжение регулируется по расписанию, и в дневное время вода подается лишь в определенные часы. Система водопровода и санитарии в значительной степени изношена, и ее качество находится на низком уровне.

В каждом здании установлены счетчики электричества и газа, но отсутствуют счетчики воды. Счетчики потребления воды имеются лишь в нескольких зданиях в Баку. В 2007 году были увеличены тарифы на электричество и воду.

Примерная стоимость потребления воды на одного человека составляет около 10 долларов в год. Стоимость электричества составляет 6 гапик (примерно 7 центов) за 1 кВт/час. Одна семья потребляет около 120-130 кВт/месяц.

Предприятия нефтяной промышленности должны платить за потребление электроэнергии 2 гапика в ночное время и 4 гапика в дневное время. Плату за потребителей электроэнергии из числа некоторых социально уязвимых групп населения вносит правительство напрямую поставщикам услуг.

В организационной структуре государства важное место занимает такой орган, как Совет по тарифам Азербайджанской Республики, который определяет и утверждает тарифы.

Совет является независимой организацией³⁴ во главе с министром экономического развития. Все компании, занимающиеся предоставлением коммунальных услуг (газ, электричество, водоснабжение, общественный транспорт, связь), обращаются в Совет за установлением тарифов на услуги. Совет не занимается выработкой политических решений и не имеет функций регулирующего органа. У него нет полномочий в отношении методики расчета тарифов.

Таблица 4. Коммунальное обслуживание жилищного фонда многоквартирных домов (в процентах)

Услуга	2004	2005	2006	2007	2008
Водопровод	94,3	92,8	92,4	92,3	89,8
Канализация	92,6	90,9	90,6	90,5	85,6
Отопление	76,7	73,1	72,6	72,3	68,1
Газ	93,8	92,8	92,5	92,6	87,4
Горячая вода	19,2	18,2	16,9	12,3	11,7

Источник: Жилищно-коммунальное хозяйство на Южном Кавказе; Многоквартирные жилые дома в Азербайджане.

Согласно данным Всемирного банка, жители выражают серьезное недовольство по поводу предоставления коммунальных услуг. В связи с тем, что такие услуги не оправдывают ожидания население, жители не желают их оплачивать.

³⁴ Понятие «независимый» здесь означает, что у Совета нет государственного надзорного или исполнительного органа.

Глава IV

СИСТЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА И СЕКТОРА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

А. Спрос на жилье и наличие финансирования жилищного строительства

Капиталовложения в жилье

Как уже отмечалось в настоящем обзоре, период до 2008 года был для Азербайджана весьма благоприятным в отношении макроэкономического развития и сокращения масштабов нищеты, но макроэкономический рост происходил главным образом за счет нефтяной и газовой промышленности, а также прокладки транзитных нефтяных и газовых магистралей на территории страны.⁴¹ Существенный рост доходов (например, 138 процентов в 2008 году и 140 процентов в 2007 году), превысивший инфляцию (121 процент в 2008 году и 117 процентов в 2007 году), породил значительный спрос на жилье как в домах, подвергшихся реконструкции, так и в новостройках. Объем жилищного фонда на душу населения чрезвычайно низкий по сравнению с развитыми странами – лишь 12,5 м².⁴² Значительный процент покупателей вложили капитал в строительство жилья, чтобы защитить сбережения от инфляции,⁴³ иметь квартиру после возвращения из-за границы или предоставить отдельное жилье своим детям. Рост фактора неуверенности на рынках жилья и ипотечного кредитования в 2009 году привел к относительному уменьшению объема капиталовложений в жилье.

Капиталовложения в строительство

В течение последних пяти лет объем жилищного строительства неуклонно рос, равно как и инвестиции в эту отрасль. Тем не менее, государственные капиталовложения в жилищное строительство на национальном и местном уровне не превысили 15 процентов.⁴⁴ С учетом нехватки механизмов, упрощающих строительство доступного жилья, включая недостаточное финансирование жилищного строительства, в последнее время отмечалось незначительное увеличение жилищного фонда, соответствовавшее росту населения.⁴⁵ Строительство многоквартирных домов в основном сосредоточено в трех крупнейших городах (Баку, Сумгаит и Гянджа) и в первую очередь ориентировано на сегмент рынка жилья категории «люкс». В 2007 году лишь на долю Баку приходилось 30 процентов всего жилищного строительства в стране.⁴⁶ В отличие от этого, в сельских районах осуществляется менее 30 процентов строительства.⁴⁷ В этой ситуации, строительство жилья своими силами становится самым простым и доступным для населения способом улучшить свои жилищные условия. В 2008 году индивидуальное жилье, построенное самими жильцами, составило 60 процентов общего объема жилищного строительства.⁴⁸

Согласно динамике рыночных цен и экспертным оценкам, в настоящее время отмечается значительный спрос на новое и

⁴¹ Анализ дефицита финансирования жилищного строительства в Центральной Азии. МФК, 2006 г., с. 16.

⁴² Данные Государственного статистического комитета Азербайджанской Республики (www.azstat.org).

⁴³ По данным Ассоциации риэлторов Баку, за последние 12 лет цены на жилье выросли в 9 раз, в то время как индекс потребительских цен (ИПЦ) увеличился всего в 1,9 раза.

⁴⁴ Данные предоставлены Государственным статистическим комитетом Азербайджанской Республики в мае 2009 года.

⁴⁵ По данным Государственного статистического комитета Азербайджанской Республики, с 2000 по 2008 год жилой фонд увеличился на 12,7 процента. Рост населения за тот же период составил 8 процентов. В результате жилой фонд на душу населения вырос с 12,3 м² в 2000 году до 12,5 м² в 2008.

⁴⁶ Данные Государственного статистического комитета Азербайджанской Республики (www.azstat.org).

⁴⁷ Данные предоставлены Государственным статистическим комитетом Азербайджанской Республики в мае 2009 года.

⁴⁸ Там же.

доступное жилье в многоэтажных домах, однако предложение такого жилищного фонда является недостаточным из-за нехватки финансовых механизмов, поддерживающих строительные компании. Жилищное строительство финансируется главным образом из средств будущих владельцев квартир за счет их участия в жилищно-строительных кооперативах или за счет предварительной продажи будущего жилья застройщиком. На практике обе операции схожи между собой, однако жилищно-строительные кооперативы рассматриваются как некоммерческие организации и освобождаются от уплаты налогов на прибыль и на добавленную стоимость (НДС).

Низкие цены на жилье на начальном этапе строительства (обычно 30-40 процентов от цены готовой квартиры) более привлекательны для покупателей, несмотря на то, что их права не обеспечены юридической защитой. Регистрация прав на недостроенные дома доступна, но не является общепринятой практикой. Недостаточная защита потребительских прав в жилищном секторе приводит к снижению качества сооружаемых домов и просрочке выполнения застройщиками своих обязательств.

Финансирование жилищного строительства коммерческими банками остается на низком уровне,⁴⁹ по имеющимся данным, из-за высоких рисков. Тем не менее, до 2009 года банки с большей готовностью выдавали застройщикам краткосрочные кредиты (на два года) под высокие проценты (свыше 30 процентов), поскольку жилищное строительство представляло собой очень выгодный сектор (в особенности сегмент рынка жилья категории «люкс»).

Как правило, для обеспечения кредита использовалась собственность, принадлежащая застройщику или его владельцу. Глобальный финансовый кризис оказал серьезное влияние на капиталовложения в строительство, и цены на жилье стабилизировались. Схемы предварительного финансирования больше не работают, поскольку покупатели не имеют возможности получать выгоду от повышения цен за период строительства, и спрос на жилье

снизился. Многие застройщики, испытывающие трудности с оборотными средствами, заморозили строительство или не начинают строительство новых объектов. Такая ситуация повышает риск того, что застройщики могут не завершить строительство уже проданных квартир.

Сектор аренды жилья

У правительства не существует политики в отношении развития сектора арендуемого жилья. Согласно Жилищному кодексу,⁵⁰ правительство отвечает за обеспечение арендного жилья нуждающимся семьям, однако такие жилые помещения могут все же быть приватизированы, поэтому только 12,3 процента общего жилищного фонда является государственным.⁵¹ Спрос на аренду недорогого жилья существенно превышает предложение, особенно в крупных городах, однако частный сектор, занимающийся сдачей жилья в аренду, обслуживает в основном иностранцев. Главными препятствиями развития сектора служат: а) отсутствие защиты прав арендаторов и владельцев арендуемого жилья; б) запрет на сдачу квартир в аренду беженцам; и с) неэффективная система налогообложения на прибыль. (Предполагается, что налог на прибыль в размере 14 процентов должны платить арендаторы, но в том случае, если арендаторами являются иностранцы, налог платит владелец жилья.)

⁴⁹ В 2008 году размер кредитов, выданных на строительство и сектор недвижимости, составил 461 миллион азербайджанских манатов (6,4 процента от общего объема кредитов, или 1,2 процента ВВП).

⁵⁰ Жилищный кодекс Азербайджанской Республики, принят 8 июля 1982 года.

⁵¹ Этот объем также включает жилой фонд, принадлежащий жилищно-строительным кооперативам и общественным организациям. Данные предоставлены Государственным статистическим комитетом Азербайджанской Республики в мае 2009 года.

Таблица 5. Количество и объем жилищного строительства по секторам

Год	Государственный сектор		Частный сектор	
	Количество квартир (в тысячах)*	Объем строительства (в тысячах м ²)	Количество квартир (в тысячах)*	Объем строительства (в тысячах м ²)
2004	0,3	41	11,9	1 318
2005	1,9	176	13,8	1 417
2006	1,4	146	12,5	1 437
2007	2,8	236	11,9	1 380
2008	2,5	243	14,6	1 602

* Рассчитано на основе имеющихся данных об объеме строительства и средней площади построенных квартир.
Источник: Данные, предоставленные Государственным статистическим комитетом Азербайджанской Республики в мае 2009 года.

Существующий жилищный фонд и возможности доступа к финансированию жилищного строительства

После проведенной в 1990-х годах массовой приватизации государственного жилья началось значительное снижение объема финансовых средств на содержание жилых домов. Прекратило действовать обязательство правительства содержать приватизированные квартиры в надлежащем состоянии, при этом большинство владельцев жилья не имеют средств на ремонт и содержание своих квартир. Кроме того, даже в том случае, если жилье приватизировано, правительство все равно является собственником самого здания (крыш, стен и мест общего пользования), и содержание мест общего пользования должно обеспечивать государство. Данное обстоятельство препятствует конкуренции между компаниями коммунального обслуживания. Как отметила МФК,⁵² государственные организации располагают ограниченными финансовыми ресурсами, и им не хватает средств на ремонт и содержание домов. Плата за обслуживание в большинстве случаев слишком мала и часто не воспринимается жильцами. В части содержания мест общего пользования в многоквартирных домах жилищные кооперативы пока еще не имеют достаточного опыта. Такие кооперативы обычно создаются для строительства нового жилья, и серьезные трудности в этом вопросе вызывает отсутствие правовой базы, которая регламентировала бы их деятельность

Взаимосвязь между жилищной политикой и финансированием жилищного строительства

Слабая координация и недостаточное финансирование программ, связанных с жилищным сектором, вызвана также отсутствием государственного учреждения, занимающегося жилищной политикой. Некоторые правительственные организации финансируют строительство жилья для своих сотрудников и конкретных категорий жителей (например, для беженцев и вынужденных переселенцев, ветеранов и молодых семей).

В течение 2004 и 2005 годов правительство приняло ряд важных мер, направленных на улучшение жилищных условий широких слоев населения. Главными результатами этих мероприятий стал Закон об ипотечном кредитовании и создание в 2005 году Азербайджанского ипотечного фонда (АИФ). В число основных функций АИФ входит:

- Рефинансирование ипотечных кредитов, оплаченных уполномоченными кредитными организациями;
- Разработка стандартов кредитования под залог жилого дома;
- Выпуск ценных бумаг, обеспеченных ипотекой, в целях привлечения новых долгосрочных денежных средств для ипотечного кредитования;
- Управление финансовыми рисками при ипотечном кредитовании путем долгосрочного финансирования с целью достижения стабильности и ликвидности рынка.

Правительство уже инвестировало 68 миллионов азербайджанских манатов в ипотечные

⁵² Анализ дефицита финансирования жилищного строительства в Центральной Азии. МФК, 2006 г., с. 17.

программы АИФ, однако из-за значительного спроса на интенсивно субсидируемые ипотечные кредиты⁵³ у фонда в мае 2007 года закончились деньги, и программа была приостановлена. В 2009 году программа была возобновлена после того, как Центральный банк Азербайджана взял на себя обязательство развивать сферу ипотечного кредитования. АИФ выпустил облигаций на сумму 55 миллионов манатов, а правительство обеспечило дополнительный выпуск 14 миллионов манатов для субсидируемых ипотечных кредитов.

В. Государственные и местные органы власти и методы финансирования жилищного строительства

Для органов местного самоуправления, отвечающих за разработку и реализацию жилищной политики вместе с местными органами исполнительной власти, выделяется весьма незначительный объем финансовых ресурсов, которых часто хватает лишь на выполнение основных административных функций. Таким образом, местные органы власти фактически не имеют жилищных программ. Местные бюджеты готовятся на местном уровне, но зависят от перечислений из государственного бюджета, что служит единственным способом покрытия дефицита бюджета (около 62 процентов общей суммы местных расходов финансируется за счет перечислений из государственного бюджета⁵⁴). Распределение налоговых поступлений между государственным и местными бюджетами представляет собой сложный процесс. Местные органы управления имеют свои собственные службы по сбору налогов.

Налоги на землю и собственность

Налоги на землю и собственность являются основными источниками поступлений в местные бюджеты, однако налоги, получаемые от юридических лиц, идут непосредственно в

государственный бюджет. Очевидным недостатком является отсутствие системы кадастровой оценки. Налог на землю, указанный в Налоговом кодексе, меняется в зависимости от размера города. Он составляет от 0,1 (в сельских районах) до 0,6 (в Баку) азербайджанских манатов за 100 м² земли, а в части жилищного строительства – 2-8 манатов за 100 м² земли на строительные и несельскохозяйственные цели. В отношении сельскохозяйственных земель налог рассчитывается в соответствии с нормативной стоимостью земли с учетом различных множителей (коэффициентов), устанавливаемых государством. Все землепользователи (за исключением государства и местных органов власти) подлежат налогообложению.

Налоги на собственность, уплачиваемые физическими лицами, служат еще одним источником доходов для местных органов власти, но в настоящее время их расчет основан на нормативной стоимости, которая намного ниже рыночных ставок. Ставка налогообложения определяется Налоговым кодексом в размере 0,1 процента от стоимости недвижимого имущества. Юридические лица должны платить налог в размере 1 процента от этой стоимости. Рыночную систему оценки недвижимого имущества и земельных массивов планировалось создать к концу 2009 года при техническом содействии Всемирного банка путем осуществления проекта регистрации недвижимого имущества (РНИ). Действующее законодательство не проясняет ситуацию с местами общего пользования в многоквартирных домах. Хотя владельцы квартир фактически пользуются этими местами, формально они принадлежат государству или юридическому лицу, созданному застройщиком; на практике эти зоны налогом не облагаются.

Продажа земли

Поступления от продажи земельных участков под строительство могли бы обеспечивать достаточно денежных средств для реализации жилищной политики. Тем не менее, в обязанности местных органы власти не входит использование доходов от продажи земли для решения задач жилищного строительства. В соответствии с действующим законодательством, начиная с 2007 года, любое выделение земли должно осуществляться путем проведения тендера (за исключением государственных программ, по которым земля выделяется бесплатно), однако это все равно подлежит утверждению правительством. К началу 2009 года было проведено только два тендера, поскольку вышла

⁵³ Ипотечные кредиты предоставлялись на срок от 3 до 25 лет под 6-8 годовых процентов. Соотношение между кредитом и стоимостью обеспечения (КСО) составляло до 85 процентов, а соотношение между месячным платежом по кредиту и доходом (ПКД) – до 70 процентов, без ограничений по доле долговых выплат (ДДВ). Максимальный размер кредита достигал 50 000 манатов. Для некоторых категорий жителей (напр., молодых семей, военных) процентная ставка составляла 4 процента в год.

⁵⁴ Закон о государственном бюджете Азербайджанской Республики на 2009 год. № 715- III, 25 ноября 2008 г.

задержка с утверждением порядка их проведения, поэтому пока еще слишком рано оценивать последствия проведения тендеров для финансирования жилищного строительства.

Налогообложение строительства и продажи квартир

В 2007 году был введен особый государственный налог на строительство многоквартирных домов. С началом работ на стройплощадке застройщик обязан уплатить налог в размере от 5 до 50 манатов на 1 кв. м общей площади, строящейся на продажу. (Размер налога зависит от места расположения, т.е. он наиболее низкий в сельских районах и самый высокий в центральной части Баку.) Налог выплачивается равными взносами ежеквартально в течение двух лет. Кроме того, застройщик, как и другие компании, должен уплатить НДС (18 процентов) с дохода от продажи квартир, а также налоги на прибыль (22 процента) и на собственность (все эти налоги поступают в государственный бюджет). В 2008 году кабинет министров утвердил минимальные цены на жилые помещения в целях взимания налога на добавленную стоимость. Минимальная цена вычисляется из расчета 225 манатов на 1 кв. м жилья с умножением на региональный коэффициент (который составляет от 0,6 в сельских районах до 3,5 в центре Баку). С поступлений от сделок с жильем платится налог на прибыль, за исключением продажи квартиры, являющейся для жильца основным жильем в течение свыше трех лет.

Обзор банковского сектора

Банковская система Азербайджана представлена 46 коммерческими банками, 14 из которых имеют долю иностранного капитала в размере 50-100 процентов.⁵⁵ Страна имеет довольно высокий рейтинг независимости (BB+) у таких международных агентств, как «Стэндрт и Пурс» и «Фитч». Ряд ведущих банков также имеет высокие рейтинги у таких международных агентств. Банковский сектор в полной мере соблюдает принципы Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) и успешно развивается в последние годы. Общая сумма активов выросла с 2,3 миллиардов манатов в 2005

году до 10,2 миллиардов манатов в 2008 году,⁵⁶ хотя 40 процентов всех активов контролируется государственными банками.⁵⁷ Ипотечные кредиты составляют в настоящее время приблизительно 1,2 процента суммарных банковских активов.⁵⁸ Банковский сектор работает достаточно рентабельно и имеет среднюю прибыль на собственный капитал в размере 10,8 процента.⁵⁹

Возросла также значимость банковского сектора. В качестве процентной доли ВВП общие активы банковского сектора за шесть лет увеличились почти в два раза (с 14,3 процента в 2002 году до 27 процентов в 2008 году). Доля банковских вкладов в ВВП выросла на 50 процентов, что указывает на повышение степени доверия к банковской системе. Более того, в 2007 году была создана государственная система страхования вкладов с гарантийной суммой 6 000 манатов по каждому вкладу,⁶⁰ однако сейчас есть намерение повысить эту сумму до 30 000-50 000 манатов. Долгосрочное финансирование, особенно из местных источников, ограничено: внутренние вклады обычно не превышают 2 процента в год, около 50 процентов всех активов являются краткосрочными, и 70 процентов материальной базы банковской системы имеют срок долгового обязательства менее одного года.⁶¹ Без источников долгосрочного капитала растущая капитализация остается недостаточной для финансирования ипотечного кредитования, в особенности с учетом высоких цен на недвижимость.⁶²

В 2008 году средняя процентная ставка по банковским кредитам для семей составляла 21

⁵⁵ *Статистический бюллетень Национального банка Азербайджанской Республики*, 3/2009, таблица 4.2.

⁵⁶ *Статистический бюллетень Национального банка Азербайджанской Республики*, 12/2006, таблица 4.2.

⁵⁷ Данные предоставлены сотрудниками Национального банка Азербайджанской Республики в мае 2009 года.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Рассчитано на основе данных *Статистического бюллетеня Национального банка Азербайджанской Республики*, 3/2009, таблицы 4.2 и 4.4.

⁶⁰ *Закон Азербайджанской Республики «О страховании вкладов» №226-IIIQ*, 29 декабря 2006 г.

⁶¹ Ежегодный отчет Национального банка Азербайджанской Республики, 2007 г., с. 67.

⁶² Средняя цена на квартиру с двумя спальнями в Баку составляет 75 000 долларов. Таким образом, суммарный чистый банковский капитал размером в 2,2 миллиарда долларов мог бы теоретически служить источником финансирования максимального количества в 29 000 квартир.

процент по кредитам в национальной валюте и 22 процента по кредитам в иностранной валюте.⁶³ Общий объем кредитов домашним хозяйствам составляет около 32 процентов от общего объема кредитов и 6 процентов от ВВП. Несмотря на такие высокие ставки, объем кредитов домашним хозяйствам вырос за 2008 год на 40 процентов (с 1,657 миллиарда манатов в 2007 году до 2,335 миллиарда манатов в 2008 году). Процентная ставка по вкладам составляла 12,5 процента как в отношении национальной, так и иностранной валюты, что намного ниже уровня инфляции (20,8 процента). Из-за повышенной неопределенности в отношении финансового и товарного рынков коммерческие банки располагают избыточным количеством ликвидных средств, однако придерживаются выжидательной позиции и практически не выдают кредитов.

В стране действует примерно 77 союзов кредитной взаимопомощи и 32 учреждения микрофинансирования (УМФ).⁶⁴ В отличие от банков, союзы кредитной взаимопомощи в большинстве случаев не имеют права принимать вклады, поэтому они занимаются рефинансированием кредитов с помощью акционерного капитала или денежных средств для дополнительного финансирования, предоставляемых международными организациями-донорами. УМФ не хватает специальной нормативно-правовой базы, которая могла бы создать более эффективные условия для их деятельности. В УМФ обращается около 320000 клиентов, при этом общая сумма непогашенных кредитов составляет свыше 500000 долларов⁶⁵, однако возможность расширять услуги имеют лишь УМФ, финансируемые зарубежными инвесторами.

Ипотечный рынок

Развитие ипотечного рынка в Азербайджане началось в 2005 году с принятием Закона об ипотечных кредитах.⁶⁶ Закон установил правовую

основу ипотечного кредитования, включая возможность использования недостроенных зданий в качестве финансового обеспечения. В указе президента «О создании системы ипотечного кредитования в Азербайджанской Республике»⁶⁷ определена основа для упрощения процесса регистрации ипотеки и подготовки Закона о сбережениях и строительных банках (который пока что находится в стадии обсуждения); законом предусматривается также создание государственной организации по рефинансированию ипотечного кредитования (АИФ).



Рисунок 14. Разрушенное здание в Баку, август 2007 г. Источник: Day.az

⁶³ Статистический бюллетень Национального банка Азербайджанской Республики, 3/2009, таблица 3.2.

⁶⁴ Данные предоставлены Национальным банком Азербайджанской Республики и сотрудниками Азербайджанской ассоциации микрофинансирования в мае 2009 года.

⁶⁵ Данные предоставлены Азербайджанской ассоциацией микрофинансирования в мае 2009 года.

⁶⁶ Закон об ипотечном кредитовании, № 883-III, 15 апреля 2005 г.

⁶⁷ Указ президента «О создании системы ипотечного кредитования в Азербайджанской Республике», № 299, 16 сентября 2005 г.

Таблица 6. Активы и вклады азербайджанского банковского сектора

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Активы (в миллионах АМ)	849	1 047	1 706	2 252	3 778	6 726	10 237
Процентная доля от ВВП	14	15	20	19	21	25	27
Вклады (в миллионах АМ)	546	630	1 049	1 381	2 233	3 438	4 055
Процентная доля от ВВП	9	9	12	12	13	13	11
Доля вкладов в иностранной валюте (в процентах)	84	82	80	81	61	47	55

Источник: Национальный банк Азербайджанской Республики (www.nba.az).

Ипотечный рынок значительно вырос с 2005 года, хотя начинал с малого. На сегодняшний день невыплаченные ипотечные кредиты в банковской системе достигают приблизительно 217 миллионов манатов (менее 1 процента ВВП и 2 процентов общей суммы выданных кредитов)⁶⁸. В 2008 году насчитывалось 17700 зарегистрированных ипотечных кредитов, что составляет около 15 процентов общего числа операций, связанных с жилищными правами⁶⁹, и по оценкам МФК, существует еще достаточно возможностей для дальнейшего роста этого рынка.⁷⁰ Поддержанная государством программа ипотечного кредитования, к реализации которой АИФ приступил в конце 2006 года, создала необходимую основу для развития ипотечного рынка.

Согласно условиям этой программы, Центральный банк Азербайджана выбирает банки, которые выступают в качестве представителей АИФ по предоставлению ипотечных кредитов. Процентная ставка для заемщика составляла до 8 процентов, из которых АИФ получал 4 процента. Отсутствовали ограничения на выдачу банками ипотечных кредитов, что в сочетании с высоким спросом привело к тому, что в мае 2007 года у АИФ неожиданно закончились денежные средства, и он был не в состоянии выкупить все ипотечные кредиты, выданные банками-участниками. В 2007 году условия программы были изменены указом президента: срок ее действия был продлен до 25 лет, коэффициент КСО увеличен до 85 процентов,

соотношение между ежемесячным платежом по кредиту и доходом (ПКД) – до 70 процентов. Не устанавливалось никаких ограничений по доле долговых выплат в ежемесячном доходе (ДДВ). Максимальный размер ипотечного кредита был установлен в размере 50000 манатов. Некоторым категориям семей (например, молодым семьям, государственным служащим, академикам, беженцам и ВПЛ, а также определенным категориям военнослужащих), ипотечные кредиты предоставлялись по процентной ставке 4 процента. До возникновения проблем с ликвидными средствами АИФ рефинансировал ипотечные кредиты на общую сумму около 62 миллионов манатов, из которых 92 процента были выданы в Баку.⁷¹

До начала мирового финансового кризиса несколько банков предлагали свои собственные программы ипотечного кредитования, но были не в состоянии конкурировать с интенсивно субсидируемыми государственными ипотечными кредитами. Банковские условия ипотеки были недоступными: процентные ставки составляли около 16-18 процентов, а средний срок выплаты кредита – пять лет.⁷² Один из банков микрокредитования выдает ипотечные кредиты в сумме 5 000-200 000 манатов на срок от трех до пяти лет. Процентные ставки составляют 22-24 процента, в то время как КСО достигает 70 процентов. На данной стадии развития ипотечного рынка ипотечные кредиты доступны лишь малой доле семей с высоким уровнем доходов. Менее 2 процентов рабочих и служащих в состоянии ежемесячно выплачивать кредит по типовой коммерческой ипотеке; к ним относятся в

⁶⁸ Данные предоставлены Национальным банком Азербайджанской Республики в мае 2009 г.

⁶⁹ Данные предоставлены Государственной службой реестра недвижимого имущества Азербайджанской Республики в мае 2009 года.

⁷⁰ Анализ дефицита финансирования жилищного строительства в Центральной Азии. МФК, 2006, с. 20.

⁷¹ Данные из ежегодного отчета за 2007 год Национального банка Азербайджанской Республики и встреч с его сотрудниками в мае 2009 г.

⁷² Анализ дефицита финансирования жилищного строительства в Центральной Азии. МФК, 2006, с. 26.

основном лица, занятые в финансовом секторе и в секторе добычи полезных ископаемых. Ряд других финансовых учреждений также предлагают ипотечные кредиты, но в меньших размерах.⁷³ В секторе микрофинансирования существуют возможности предоставления жилищных кредитов микрофинансирования, однако они ориентированы главным образом на кредитование в сфере торговли и сельского хозяйства в регионах (особенно в сельских районах). Социальная миссия УМФ состоит в оказании содействия в получении кредитов семьям с низким и средним уровнем доходов.

Одна из главных проблем, с которой сталкиваются азербайджанские банки при выдаче ипотечных кредитов и расширении ипотечного кредитования, связана с дефицитом дешевого долгосрочного капитала. Банки, работающие в основном с краткосрочными вкладами, неизменно проводят операции, не соблюдая должным образом соответствия в сроках платежа активов и пассивов, что в дальнейшем приводит к высоким процентным ставкам и рискам недостатка ликвидных средств. Другая проблема заключается в нехватке персонала, обладающего опытом в сфере ипотечного кредитования, необходимого при внедрении в практику надежной стратегии управления рисками, методики и инструментов. Отрадно отметить, что АИФ и МФК начали осуществлять образовательные и обучающие программы и активно участвуют в разработке отраслевых стандартов и передовой практики. Тем не менее, большинство банков все еще не совсем активно используют страхование в качестве инструмента для уменьшения риска при ипотечном кредитовании. Сектор страхования обладает недостаточным капиталом⁷⁴, и ему не хватает необходимых связей с развивающейся отраслью жилищной ипотеки (отсутствует стандартная документация по страховым полисам, связанная с жилищными ипотечными кредитам). Страховые компании, работающие с банками, осуществляющими операции в сфере ипотечного кредитования, предлагают в основном два страховых продукта: страхование жизни и собственности, которые не являются

обязательными по закону. Кроме того, отсутствуют некоторые из продуктов, необходимых для поддержки развивающейся отрасли ипотечного кредитования – такие, как страхование права собственности и первичное ипотечное страхование (т.е. страхование против банковских потерь по непогашенным закладным).

1 января 2005 года Национальный банк Азербайджанской Республики при техническом содействии Всемирного банка открыл централизованное бюро кредитной информации. В соответствии с Законом о бюро кредитной информации, банки обязаны предоставлять информацию по всем кредитам в электронном виде. В течение последних нескольких лет количество представленных в бюро кредитной информации документов и запросов значительно возросло, однако это количество пока еще не охватывает полностью все материалы, и информация не лишена ошибок⁷⁵. В настоящее время в Национальном банке обсуждаются поправки к Закону, позволяющие создавать частные бюро кредитной информации.

В 2002 году правительство отменило требования о лицензировании на проведение оценки стоимости недвижимого имущества, поэтому в настоящее время любой желающий может начать заниматься этим бизнесом. Нет единых квалификационных требований и отраслевых стандартов, поэтому с точки зрения качества между услугами по оценке стоимости существуют различия. Более того, весьма неясным остается вопрос финансовой ответственности оценщиков за ошибки и расхождения в отчетах об оценке, и именно поэтому АИФ пришлось ввести внутреннюю систему сертификации оценки стоимости. МФК учредила Ассоциацию оценщиков стоимости. Сейчас ассоциация занимается подготовкой кадров, вносит предложения по поправкам к законодательству и оказывает содействие в развитии этой самоуправляемой организации.

Несмотря на то, что на рынке жилья достаточно высокую активность проявляют агенты по продаже недвижимости, банки с ними в развитии ипотечного кредитования не сотрудничают. Основная причина заключается в недоверии к агентам по операциям с недвижимостью, принимая во внимание

⁷³ Организация «ТБС Кредит» предлагает ипотечные кредиты на сумму от 10 000 до 200 000 долларов на покупку или строительство дома или покупку земельного участка. Кредиты предоставляются на срок от 2 до 12 лет, при этом максимальная величина КСО достигает 70 процентов.

⁷⁴ В октябре 2008 года совокупная сумма резервов страховых компаний составила около 90 миллионов манатов.

⁷⁵ Интервью с сотрудниками АИФ, май 2009 г.

отсутствие требований лицензирования. Тем не менее, некоторые риэлторы предлагают клиентам консультационные услуги по ипотеке за счет клиентов. В настоящее время не существует ни специально обученного обслуживающего персонала по ипотечным кредитам, ни агентов по взысканию долгов по кредитам.

Несмотря на то, что ипотечный сегмент финансового рынка быстро расширяется, ряд юридических вопросов сдерживает его дальнейшее развитие. Основная проблема состоит в том, что в Азербайджане не было в достаточной степени проверено на практике законодательство о банкротстве, и процедура отчуждения заложенной недвижимости может фактически занимать до нескольких лет, особенно когда вопрос связан с принятием судебных решений. Это происходит в связи с тем, что заемщик, не выполнивший свои обязательства по кредиту, имеет возможность воспользоваться правом рассмотрения в суде банковского иска в любой момент, даже в том случае, если мировая сделка практически завершена. Основные проблемные вопросы тщательно рассмотрены в обзоре МФК за 2006 год⁷⁶.

На данный момент в развитии ипотечного кредитования отсутствует два основных налоговых элемента: а) скидка с процента по ипотечному кредиту и б) налоговый режим в отношении доходов с капитала, связанного с продажей жилищной собственности. Несмотря на данные препятствия, ипотечный рынок обладает хорошим потенциалом роста, однако его сдерживает нехватка доступного финансирования. Основным источником операций по ипотечному кредитованию служат денежные средства, выделяемые такими международными организациями, как МФК, обеспечивающая финансирование нескольких коммерческих банков и банковских жилищных программ. В стране слабо развиты фондовые рынки. Общая сумма долгосрочных источников финансирования азербайджанских компаний, торгуемых на местных фондовых биржах, составляет около 3,5 миллиардов манатов, или менее 10 процентов ВВП страны. Отсутствует крупный инвестиционный фонд, при этом существует весьма узкий набор финансовых инструментов, и очень малую долю занимают в нем облигации,

выпущенные корпорациями (в настоящее время на сумму менее 75 миллионов манатов).

Неоплаченные государственные ценные бумаги (на сумму 170 миллионов манатов) являются краткосрочными (максимальный срок составляет два года)⁷⁷. При этом неясно, существует ли достаточное количество ликвидных средств или заинтересованности среди потенциальных покупателей облигаций в крупных объемах выпуска бумаг с более длительными сроками платежа, до сих пор отсутствуют неправительственные пенсионные фонды. Активы Государственного нефтяного фонда составляют около 11 миллиардов долларов (и должны быть инвестированы за пределами страны), однако на деле существует спрос на ценные бумаги с положительной доходностью, доступные населению.

Не существует закона по ипотечным ценным бумагам, а следовательно, и специального налогового режима для этих ценных бумаг или передачи права ипотеки. АИФ только начал переговоры с Центральным банком по вопросу стимулирования операций по рефинансированию в сфере ипотечного кредитования. Несмотря на эти препятствия, в течение лета 2009 года АИФ выпустил ипотечных ценных бумаг (облигаций, обеспеченных имуществом) на сумму приблизительно 55 миллионов манатов⁷⁸.

⁷⁶ Анализ дефицита финансирования жилищного строительства в Центральной Азии. МФК, 2006, с. 33.

⁷⁷ Статистический бюллетень Национального банка Азербайджанской Республики, 3/2009, таблицы 3.3 и 3.4.

⁷⁸ Стивен Батлер и Симон Вэлли. Создание системы облигаций, обеспеченных покрытием. Доклад, подготовленный для МФК, май 2008 г.

Социально-экономические условия, структура жилищной политики и территориально-пространственное планирование

1. Продолжать реализацию программ в поддержку жилищного сектора и проектов, способствующих устойчивому социально-экономическому развитию Азербайджана. Страна находится в настоящее время на пути к устойчивому развитию, и этот путь открывает широкие возможности. С этой целью, наряду с принятием новых законодательных актов, предпринят ряд программ и проектов. Задача сейчас состоит в том, чтобы продолжать и активизировать эти программы.

2. Создать единое ведомство/агентство в целях эффективного развития и управления политикой жилищно-коммунального хозяйства страны. Вопросами разработки и проведения жилищной политики занимается ряд ведомств, однако между ними нечетко определена сфера ответственности. На данный момент отсутствует единое ведомство, которое отвечало бы за вопросы, связанные с жилищным сектором, и это осложняет планирование стратегии и осуществление различных программ. Необходимо, чтобы правительство создало или утвердило единое ведомство/агентство по надзору за планированием и регулированием политики в области жилищно-коммунального хозяйства. Главное управление такого ведомства должно также координировать деятельность местных органов власти в вопросах, связанных с жилищным сектором. Важно, чтобы ведомство было укомплектовано квалифицированными специалистами.

3. Инвестировать средства в создание потенциала государственных учреждений. В некоторых ведомствах существует нехватка квалифицированных кадров, и как правило, это относится к жилищному сектору и сектору управления земельными ресурсами. Например, в настоящее время в Государственном комитете градостроительства и архитектуры работает лишь 60 сотрудников из 135, которые комитету положено иметь по штату. Существует спрос на специалистов по градостроительству и архитектуре, но комитет пока еще не нашел

сотрудников нужной квалификации на нужные должности.

4. Разработать комплексную стратегию территориально-пространственного планирования. Необходимо, чтобы в рамках стратегии социально-экономического развития страны правительство разработало общую стратегию территориально-пространственного планирования. В документе должно быть представлено долгосрочное «территориально-пространственное видение», отражающее в общих чертах комплексную стратегию развития территории Азербайджана с учетом принципов устойчивого развития. Необходимо будет улучшить сотрудничество между различными органами государственной власти, другими заинтересованными сторонами и программами, связанными с вопросами инфраструктуры, занятости, жилья, поддержки со стороны предпринимателей и т.д. Необходимо будет также наладить между ними практические связи и тем самым шире вовлечь все участвующие в данном процессе стороны, оказывающие влияние на территориально-пространственное развитие.

5. Осуществлять территориально-пространственное планирование путем содействия в развитии «гибридного» руководства. Надлежащее руководство служит ключевым фактором территориально-пространственного планирования. С учетом традиции сильного центрального правительства в Азербайджане, новую систему территориально-пространственного планирования можно было бы реализовать с помощью «гибридного» руководства, сочетающего функции централизации и децентрализации. Гибридное руководство могло бы обеспечить более гибкую политику на региональном и местном уровне и в то же самое время давало бы возможность центральному правительству осуществлять функцию контроля. С учетом новой роли территориально-пространственного планирования, целесообразно создать ответственный координационный орган на уровне министерства. Расширение Государственного комитета градостроительства и архитектуры и создание министерства жилищного строительства и территориально-пространственного развития

обеспечило бы лучшую координацию действий других министерств и ведомств.

6. Необходимо, чтобы правительство создало координационный механизм, ответственный за жилищное и территориально-пространственное планирование. Такая структура должна обеспечивать координацию действий с другими министерствами и ведомствами и разрабатывать связанную с ними политику. С учетом деления страны на экономические регионы, может возникнуть необходимость создания системы региональных учреждений, ответственных за координацию территориально-пространственного развития в условиях существования регионов, субрегионов и городов. Такие учреждения могли бы создать непосредственно государство (например, Государственный комитет градостроительства и архитектуры) или вновь созданное министерство. Эти учреждения могли бы развивать стратегические партнерские отношения и координировать различные аспекты межрегионального, регионального, субрегионального и междугородного территориально-пространственного развития и оказывать содействие муниципальным органам самоуправления. В частности, они могли бы создать базу данных по конкретным регионам, проводить обследования, разрабатывать сценарии регионального развития и осуществлять комплексные программы.

7. Разработать новую иерархическую систему разработки планов. Для реализации политики национального планирования необходимо имеет три уровня планирования. Национальный уровень должен быть представлен комплексной стратегией, охватывающей различные аспекты территориально-пространственного планирования (см. рекомендацию 4). На втором уровне – на уровне экономических регионов Азербайджана – следует обеспечивать планы регионального развития. Что касается Баку, то при осуществлении плана создания Большого Баку руководством для этого региона могла бы стать национальная политика территориально-пространственного развития. Однако более детальную документацию надо разрабатывать на локальном уровне, где между местными органами самоуправления, компаниями и общественностью больше всего практически осуществимо тесное сотрудничество. Такой подход позволил бы разрабатывать планы развития на местах с участием населения. На местном уровне можно было бы устанавливать партнерские отношения и вовлекать различные

заинтересованные стороны в целях реализации проектов местного значения.

8. Способствовать дальнейшему развитию нормативной базы с учетом кодексов градостроительства и строительства. Поскольку городское развитие и строительство дополняют друг друга в том, что касается благоустройства поселков, городов и регионов, в Азербайджане необходимо установить более четкую связь между ними. Оба режима имеют свои конкретные функции, оформленные в многочисленных технических нормативах и законодательных актах. Возможно, что между ними потребуется установить лишь связи общего характера по сопоставлению данных, поскольку строительство может оказывать влияние на более широкий контекст городского планирования, и наоборот.

9. Обеспечивать систематическое повышение знаний, образования и профессиональной подготовки кадров в целях совершенствования территориально-пространственного планирования. Предлагаемый подход к системе территориально-пространственного планирования потребует более широких знаний и навыков, а также новых методов работы с общественностью. Он потребует не только навыков планировки, архитектурной компоновки и обследования территории, но и широкого спектра других профессиональных и общих знаний, таких, например, как управление жилыми комплексами, хозяйственное планирование, взаимодействие в сфере информации, принятие рискованных решений, руководство и сотрудничество. Наиболее сложная проблема касается создания потенциала местных органов управления и ведомств, так как многие изменения, связанные с территориальным планированием, надо будет претворять в жизнь в условиях ситуации на местах.

Управление земельными ресурсами

10. Способствовать развитию системы управления земельными ресурсами путем осуществления комплексной земельной политики. Государственный комитет по земле и картографии должен играть активную роль в разработке земельной политики и программ страны и установить четкие руководящие принципы и постоянный контроль за выполнением этих программ в целях обеспечения стратегического управления земельными ресурсами страны. Земельная политика должна

включать в себя программу действий по проведению широкомасштабной оценки недвижимого имущества, разработке эффективного управления земельными ресурсами и созданию единой системы регистрации недвижимого имущества и кадастрового учета земли.

11. Совершенствовать структуру управления земельными ресурсами.

Интеграция структуры управления в целях создания системы управления земельными ресурсами получила значительное ускоренное развитие 19 мая 2009 года, когда были созданы ГКВС и ГСНИ (см. Главу I). В настоящее время важно, чтобы в рамках более широких усилий по проведению реформ ведомства разработали набор стандартов в целях содействия развитию комплексной структуры управления земельными ресурсами, а также создали новые механизмы постоянного контроля в целях обеспечения надлежащего руководства. В целом, надо учитывать следующие стандарты руководства: участие населения, справедливость, отчетность, прозрачность, эффективность, способность реагирования, установка на согласованные действия, социальное равенство всех граждан, приоритетное значение решения проблем на более низком уровне и отсутствие коррупции.

12. Совершенствовать систему обработки и использования данных. Существующая система регистрации недвижимого имущества не всегда отвечает стандартам, установленным Законом о государственном реестре недвижимого имущества. Наличие в местных отделениях регистрации недвижимого имущества четких методических указаний и справочников может улучшить их деятельность. Методическое руководство по регистрации недвижимого имущества следует сделать доступным и для населения в виде брошюр и информационных бюллетеней. Помимо этого, следует разработать и принять меры по улучшению обслуживания клиентов и контролю за обеспечением доступа населения.

13. Провести массовую инвентаризацию объектов недвижимости. Отсутствие полной описи зданий, материально-технической базы и жилищного фонда служит серьезной проблемой для создания эффективной системы управления земельными ресурсами. Поэтому, в целях улучшения системы управления, следует провести массовую инвентаризацию фонда недвижимого имущества, имеющего отношение к городской структуре, независимо от формы собственности.

В проект массовой инвентаризации следует включить также опись самовольных построек и провести проверку на предмет соблюдения норм и правил городского развития и строительства; кроме того, следует провести проверку, не расположены ли здания в опасной зоне, например, в районах прокладки газовых трубопроводов или под линиями электропередач высокого напряжения.

14. Пополнять и постепенно совершенствовать кадастр недвижимого имущества.

Необходимо, чтобы правительство приложило дополнительные усилия по проведению кадастрового учета недвижимого имущества, чтобы достичь того же уровня, что и в других сферах деятельности, связанной с регистрацией недвижимости. На нынешнем этапе развития кадастрового учета первоочередное внимание следует уделить картографической аэрофотосъемке в ортографической проекции и созданию кадастрового плана (индекса). Дальнейшее совершенствование системы кадастрового учета можно продолжить на более позднем этапе.

Существующий жилищный фонд, новое строительство и коммунальное хозяйство

15. Укрепить законодательную базу жилищно-коммунального хозяйства. В законодательстве по вопросам жилищного хозяйства и коммунального обслуживания существуют явные пробелы. Существующая нормативно-правовая база не соответствует нынешней ситуации. В настоящее время рассматриваются новые законодательные акты в отношении жилищного сектора и связанные со строительством, и они могут быть приняты в 2009 году. Это позволит решить важные проблемы, вместе с тем, следует провести тщательный анализ ситуации, с тем чтобы избежать в указанных секторах новых сложных проблем.

16. Разработать программы для устаревшего и ветхого жилищного фонда, в частности, по многоквартирным домам. Необходимо, чтобы правительство разработало стратегию в отношении устаревшего и ветхого жилищного фонда. Многие страны при решении данной проблемы сочетают различные меры и идут по пути, как разрушения опасных жилых домов, так и улучшения их технического состояния. Следует также разработать и рассчитать схемы финансирования таких проектов. Данный процесс может занять

некоторое время, при этом работы по реконструкции можно планировать постепенно.

17. Разработать политику строительства доступного/социального жилья для всех социально уязвимых групп населения. Несмотря на наличие в государстве жилищных программ для ВПЛ и беженцев, в улучшении жилищных условий нуждаются и другие социально уязвимые группы населения. Для тех, кто не в состоянии приобрести жилье на свободном рынке, следует разработать политику строительства жилья социального найма. Такая политика должна охватывать все социально уязвимые группы, а также все аспекты, в том числе финансовые, организационные, методологические и технические. В данном процессе должны участвовать международные доноры и частный сектор. Тем временем, необходимо, чтобы правительство приняло меры поощрения в целях поддержки строительства и управления социального жилья.

18. Следует применить также действующее законодательство и механизмы в отношении нелегально построенного жилья и поселков. Нелегальное строительство жилых домов и поселков создает в Азербайджане достаточно серьезные проблемы, поскольку оно препятствует целевому использованию земли и способствует развитию черного рынка. Необходимо, чтобы правительство разработало политику в отношении существующих нелегально построенных жилых домов и поселков. Это сложная задача, поскольку большинство таких домов принадлежат ВПЛ. В данном случае жильцам домов должна быть выплачена компенсация. Необходимо, чтобы в этом процессе участвовал Государственный нефтяной фонд в тех случаях, когда нелегальные поселения построены на земле, где имеются залежи нефти. В то же время, нелегальные здания, отвечающие нормам планирования и безопасности, следует легализовать. Необходимо также, чтобы правительство создало четкие механизмы, предотвращающие дальнейшее нелегальное строительство. Этого можно достичь с помощью хорошо развитой системы мер взыскания в сочетании с упрощенным порядком выдачи лицензий и мерами борьбы с бюрократией.

19. Использовать различные подходы и решения в борьбе с проблемой нелегальных поселений. Наряду с тем, что оформление (рыночное оформление права собственности) этих жилых домов осуществляется при содействии донорских организаций и Всемирного

банка, принятие таких решений следует сочетать, в частности, с социальной помощью, оценкой состояния окружающей среды и улучшением возможностей доступа к финансовым средствам. Следует провести аналитическое исследование неформальных поселений и иметь типологию такого жилья применительно конкретно к данной стране. Тем временем, если неформальные жилые дома нельзя однозначно занести в государственный реестр недвижимого имущества, их все же следует включить в кадастр недвижимого имущества.

20. Планировать и поддерживать проекты реконструкции с особым упором на энергосбережение в зданиях. Экономическое развитие страны должно быть больше ориентировано на бытовую окружающую среду, особенно в городах. В Азербайджане существует богатое историческое и культурное наследие, в том числе в городских районах. С соблюдением современных стандартов планировки, следует больше внимания уделять реконструкции зон, имеющих историческое значение, а также других зданий. Весьма важным моментом при реконструкции зданий должен быть упор на энергосбережение, включая применение современных концепций и строительных материалов. Несмотря на то, что в стране имеются значительные нефтяные и газовые ресурсы, политика рационального потребления энергии могла бы способствовать дальнейшему росту экономики и оказала бы положительное влияние на семейные бюджеты.

21. Приступить к ревизии всего жилищного фонда страны, особенно многоквартирных домов. Статистическая информация по жилищному сектору существует, однако в ней отсутствуют важные данные о состоянии жилищного фонда, точном количестве квартир, срочно необходимой реконструкции и т.д. В целях улучшения планирования работы сектора в стране следует провести ревизию жилищного фонда. Это значительный объем работы, однако вначале проверку можно было бы провести в рамках экспериментальной программы в городе Баку. Такая мера помогла бы при планировании в будущем работ по реконструкции и ремонту домов.

22. Передать финансирование и права, а не только обязанности, органам местного управления и разрешить им практически управлять жилищно-коммунальным хозяйством. Сектор жилищно-коммунального хозяйства должен входить в сферу обязанностей

местных органов управления, и на местах должна существовать четкая политика, программы и финансовые средства на улучшение жилищных условий населения. На данный момент местные органы управления испытывают недостаток финансовых ресурсов, и, учитывая отсутствие в стране национальной жилищной политики, играют пассивную роль в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Каждый орган местного управления должен иметь право получать доход с налогов и направлять эти ресурсы на цели планирования, реконструкции и управления жилыми зданиями.

23. Разработать структуру комплексной жилищной политики в соответствии с нынешней ситуацией и прогнозируемыми потребностями с упором, в частности, на расширение реконструкции и ремонта существующего жилищного фонда и сокращения строительства нового жилья. Следует уделять больше внимания существующему жилищному фонду, который в ситуации с Азербайджаном представляет собой важный капитал, с точки зрения модернизации и обеспечения дополнительного жилья. При планировании жилищного строительства следует в первую очередь учитывать возможности использования существующего жилищного фонда и ремонта зданий первого поколения массовой жилищной застройки. При строительстве социального жилья акцент можно было бы сделать на существующий жилищный фонд. Такой подход способствовал бы не только оздоровлению жилой среды, но и содействовал бы интеграции социально уязвимых групп населения в азербайджанское общество и городскую жизнь.

24. Обновить порядок управления и содержания жилищного сектора и разрешить владельцам взять под свою ответственность как личную, так и общую собственность. В целях устойчивого долгосрочного развития жилищно-коммунального хозяйства необходимо, чтобы правительство создало соответствующие современные механизмы содержания жилья и управления жилищным фондом. Их можно было бы финансировать за счет невысокого, но постоянного налога на содержание жилищного фонда, от уплаты которого освобождались бы социально уязвимые группы населения. В законодательном порядке следует обеспечить возможность создания ассоциаций домовладельцев как в правовом, так и в финансовом отношении. Весьма важное значение в этом смысле имеет проведение кампаний по

проведению разъяснительной работы среди населения. Также важным представляется вопрос реформирования существующих организаций, ответственных за коммунальное обслуживание, и повышения их эффективности. Следует провести реорганизацию сектора коммунального хозяйства и модернизировать инфраструктуру с применением современных методов и стандартов. При этом, следует учесть также приватизацию коммунальных услуг.

25. Следует подготовить проект закона о жилищных кооперативах и ввести его в действие с целью регулирования вопросов использования зон общего пользования (подвалы, чердаки, лестничные клетки и общие стены) в приватизированных многоквартирных домах и в новых многоквартирных кооперативных домах. В законе следует также предусмотреть решение вопроса о земельных участках общего пользования и определить ответственность владельцев собственности. В список документов, которые представляют жилищные кооперативные дома, необходимо включить технический паспорт, выдаваемый Государственной службой недвижимого имущества. Предоставить владельцам право собственности на зоны общего пользования в жилых комплексах и четко установить права и обязанности.

26. Разработать систему подготовки специалистов по вопросам жилья, особенно в секторе коммунального хозяйства, технического обслуживания и управления. Система образования также должна соответствовать существующим реальностям. На данный момент есть несколько вузов, где существуют программы подготовки специалистов по вопросам жилищного строительства, однако в них отсутствуют программы подготовки по вопросам коммунального хозяйства, содержания и управления жилищным фондом. В вузах, поэтому, следует разработать соответствующие учебные программы для этих секторов. Кроме того, руководящие органы должны оказать поддержку в создании колледжей профессиональной подготовки, где учебу могли бы проходить технические специалисты по разным направлениям. Профессионально-техническое обучение является одной из основных проблем, в особенности, если страна намерена развивать строительную отрасль в условиях современной устойчивой среды обитания.

27. Собрать имущественный налог, направлять полученный доход местным органам управления и требовать, чтобы они использовали его на содержание и ремонт местного жилищного фонда. Необходимо, чтобы правительство собирало налоги на недвижимость с учетом обусловленных размеров стоимости, с тем чтобы можно было взимать налог на имущество, цена которого превышает определенный предельный уровень. Также необходимо, чтобы правительство предпринимало усилия по повышению прозрачности в том, что касается доходов и расходов местных органов управления. Со своей стороны, местные органы власти должны направлять этот доход на проведение различных работ по реконструкции и ремонту жилых домов и коммунального хозяйства.

Схема финансирования

28. Увеличить объем финансовых средств на жилищные проекты как на национальном, так и на местном уровне. Жилищную политику можно финансировать за счет дохода объектов местных органов управления, как предусматривается существующим законом о бюджете. На жилищные цели следует выделять доходы от налогообложения и продажи муниципальной земли. Кроме того, как на национальном, так и на местном уровне на жилищные цели следует выделять часть дополнительных налоговых поступлений за счет роста экономики. Местным органам управления следует рассмотреть вопрос о развитии партнерских отношений с частными застройщиками в целях получения отчислений из городских бюджетов и расширения своих социальных программ.

29. Финансировать соответствующую стратегию реконструкции и ремонта жилья. Высокий процент ветхого жилищного фонда многоквартирных домов в Азербайджане указывает на то, что работы по реконструкции и ремонту жилья являются одной из срочных и приоритетных задач правительства. На эти проблемные сферы деятельности следует направлять финансовые средства, выделяемые на жилищное строительство, в том числе осуществляемое государственными предприятиями с участием частного капитала. Данную стратегию следует осуществлять наряду с совершенствованием финансирования нового жилищного строительства.

30. Принять закон о массовой оценке недвижимого имущества. Массовая оценка имеет особое значение для определения облагаемой налогом стоимости земли и объектов недвижимости. Следует в полной мере использовать материалы Всемирного банка в азербайджанском проекте регистрации недвижимого имущества и исследовании ЕЭК ООН: *Системы массовой оценки земли (недвижимого имущества) для целей налогообложения в Европе* (Федеральная служба земельного кадастра России по поручению Рабочей группы ЕЭК ООН по вопросам управления земельными ресурсами).

31. Стимулировать частное инвестирование в жилье. Необходимо, чтобы правительство содействовало развитию частного инвестирования за счет упрощения административного производства, создания благоприятного инвестиционного климата, устранения барьеров и применения таких мер поощрения, как дифференцированные ставки налогообложения и налоговые льготы. В этих рамках частные местные и зарубежные капиталовложения следует направлять не только на новое строительство, но и на восстановление, ремонт и содержание существующего жилищного фонда.

32. Рассмотреть вопрос о развитии партнерских отношений между государственным и частным капиталом в жилищном секторе и их возможностях оказания содействия строительству доступного жилья и повышению уровня жизни. В число государственных проектов, реализуемых с привлечением частного капитала, входят модели совместного финансирования, в соответствии с которыми государство участвует в финансировании работ по ремонту и содержанию домов при условии, что часть расходов берут на себя владельцы квартир и квартиросъемщики. Местные органы управления могли бы рассмотреть вопрос о создании фондов на муниципальном уровне или в ассоциациях домовладельцев в целях ремонта и содержания домов совместно с жильцами. Еще одна возможность состоит в предоставлении муниципальной земли под строительство объектов, способствующих решению задач жилищного строительства на местах.

33. Совершенствовать законодательство по ипотечному кредитованию. Необходимо, чтобы правительство упростило и сделало бесплатным порядок взыскания по закладным, как для

должников, так и для кредиторов, при этом данный порядок следует дополнить программами социальной помощи. Важную роль в урегулировании сделок в судебном порядке и вне суда играют судебные приставы, однако пошлина за такие услуги (7 процентов общего объема неуплаченного долга) составляет значительную сумму и для залогодателей, и для заемщиков. Стороны стараются искать обходные пути, чтобы уйти от таких услуг. Таким образом, правительству следует принять меры, чтобы в сфере ипотечного кредитования услуги правоприменительных органов стали более доступными.

Необходимо, чтобы правительство ввело понятие «законной ипотеки» в отношении жилых домов, приобретаемых за счет ипотечных кредитов. Такой шаг способствовал бы снижению стоимости оформления сделки, повышению степени защиты прав кредиторов и стимулировал развитие рынка жилья. Развитию рынка жилья могло бы также способствовать внесение поправок в существующее законодательство о залоговых счетах. Залоговые счета используются на устоявшихся ипотечных рынках в целях уменьшения риска. Такой счет открывает нейтральная сторона по поручению приобретателя. Доступ кредитора или приобретателя/заемщика к счету зависит от условий, согласованных между сторонами. В равной степени важно, чтобы правительство расширило объем и повысило степень надежности информации, которую собирают кредитные отделы. Данные за предыдущие годы о кредитоспособности потенциальных заемщиков позволяют снизить степень риска кредиторов, связанного с неплатежами по ссуде, и делают ипотечный кредит более доступным. Кредитные отделы могли бы оказывать содействие в повышении информированности потенциальных заемщиков в таких вопросах, как поддержание рейтинга кредитоспособности и оценка собственных возможностей получения займа.

34. Укрепить связи между секторами страхования и ипотечного жилищного кредитования. Кроме того, правительству необходимо поощрять усилия страховых компаний по расширению перечня стандартных страховых продуктов, необходимых для дальнейшего развития сектора ипотечного жилищного кредитования. В настоящее время не существует норм и правил в отношении страхования прав собственности. Страхование права собственности уменьшало бы риск банков в случае предъявления претензии на

собственность третьей стороной. Такое страхование гарантировало бы банкам надежное обеспечение обязательств по кредиту и соответствующую компенсацию заемщикам в случае прекращения срока действия прав собственности. Таким образом, страхование права собственности уменьшало бы в целом страховой риск как ипотечных залогодателей, так и получателей ипотечного кредита. Страхование имеет также весомое значение для развития вторичного рынка ипотечного кредитования, поскольку защищает потенциальных инвесторов капитала в портфель ценных бумаг по ипотечным кредитам от последствий возможных споров вокруг права собственности.

Кроме того, следует рассмотреть вопрос о проведении независимых оценок. Необходимо, чтобы правительство разработало эффективную систему аттестации и постоянного контроля профессиональных оценщиков жилой недвижимости и ввело систему обязательного получения свидетельств. Требуются также соответствующие стандарты, методика и порядок проведения оценки жилых зданий. Необходимо, чтобы правительство поддержало предпринимаемые в настоящее время усилия по созданию ассоциации профессиональных оценщиков.

Наконец, при разработке системы ипотечного кредитования следует в полной мере использовать руководящие принципы финансирования жилищного строительства ЕЭК ООН (*Системы финансирования жилищного строительства для стран переходного периода, принципы и примеры, 2005 год*).

35. Способствовать развитию банковского сектора, обусловленного развитием рынка, и оказывать поддержку учреждениям микрофинансирования. Необходимо, чтобы правительство прилагало усилия в целях повышения уверенности банков в рынке жилья, в частности, в системе оценки имущества и степени залогового обеспечения за счет имущества. Достичь этого можно путем стимулирования рынка и роста сделок. Необходимо также, чтобы правительство совершенствовало работу информационных систем в сфере ипотечного кредитования и рынков недвижимости, включая оценку имущества и стоимость сделок. Таковую информацию следует публиковать регулярно и сделать ее доступной для широкой публики. Учреждения микрофинансирования достаточно успешно работают с клиентами, получающими низкие и средние доходы, однако предоставлять

традиционные ипотечные кредиты им не под силу. Создание правовой базы, которая давала бы перспективу, могло бы способствовать решению вопросов улучшения и/или ремонта жилья, особенно в районах проживания малообеспеченного населения. Согласно рекомендациям, изложенным в руководящих принципах финансирования жилищного строительства ЕЭК ООН, помимо метода целевого субсидирования, должны существовать и альтернативные финансовые механизмы развития социального жилья.

36. Создать систему государственного субсидирования в целях улучшения возможностей населения иметь доступное по стоимости жилье. С учетом того, что значительная часть населения (48 процентов в 2007 году) проживает в сельских районах и занята в сельском хозяйстве (39 процентов трудового занятого населения в 2007 году), жилищная политика должна быть в первую очередь нацелена на проблемы в сельской местности. Жилищная политика должна быть направлена также на создание доступных по средствам механизмов финансирования строительства в целях улучшения жилищных условий ВПЛ, вынужденных переселенцев и других социально уязвимых групп населения, проживающих в настоящее время в домах низкого качества и лишенных основных услуг. С учетом существующих экономических трудностей и бюджетных ограничений, система субсидирования должна быть нацелена на группы населения, остро нуждающиеся в государственной помощи. Необходимо, чтобы эти группы населения могли решать свои жилищные проблемы с помощью прозрачных и проверенных на нуждаемость (то есть с учетом дохода) субсидий. В программах должны быть заложены механизмы, позволяющие оценивать эффективность и отдачу расходовемых денег.

37. Способствовать обучению и подготовке неопытных заемщиков. В целях повышения спроса на финансирование жилищного строительства правительству необходимо осуществлять программы обучения неопытных получателей кредита (например, застройщиков коммерческого жилья, муниципальные предприятия и семьи). В эти программы можно было бы включать подготовку по таким вопросам, как разработка соответствующих предложений о строительстве, анализ рынка и поиски возможных источников погашения кредита. Кроме того, важно оказывать поддержку программам подготовки, направленным на повышение

квалификации банковских работников в сфере ипотечного жилищного кредитования, так как, в конечном счете, это способствовало бы стабильности всего банковского сектора.

38. Способствовать созданию механизмов рефинансирования кредитов. Финансовым учреждениям следует разработать возможные варианты получения доступа к долгосрочному капиталу ипотечного финансирования, включая систему обеспечения кредита ипотечными облигациями, принятую в Европе, или систему с ценными бумагами, обеспеченными ипотекой, принятую в США. И по этой же теме – следует разработать и принять закон, регулирующий ценные бумаги с ипотечным покрытием, и закон, регулирующий операции на вторичном рынке ипотечного жилищного кредитования.

39. Способствовать созданию современных систем управления рисками и ввести специальное банковское регулирование ипотечного кредитования. Ипотечные кредиторы могли бы существенно улучшить операции по ипотечному жилищному кредитованию за счет внедрения основных принципов и порядка ипотечного жилищного кредитования, использования стандартной документации, внутренней структуры и стимулирования широкомасштабного ипотечного кредитования и обслуживания. В настоящее время банковское законодательство не предусматривает конкретного руководства в отношении выдачи банками ипотечных кредитов. Например, отсутствует банковское регулирование в отношении принципов и порядка управления рисками портфелей ипотечных ссуд. Это вполне понятно, учитывая, что ипотечное кредитование в Азербайджане находится на ранней стадии развития. Однако, с учетом специфики ипотечного кредитования, отсутствие регулирования в данной сфере создает потенциальные риски для экономики в целом и для банковского сектора в частности.

40. Создать эффективную систему ипотечного кредитования в банковском секторе. По ряду причин, важным шагом в данном секторе стала бы стандартизация стратегии. Во-первых, азербайджанские банки могли бы добиться повышения эффективности операционной деятельности и снижения затрат и дополнительно получили бы стимул работать в условиях открытости. Во-вторых, стандартизация является важной предпосылкой развития в будущем вторичного рынка ипотечных кредитов (ценных бумаг, обеспеченных ипотекой и/или

ипотечными облигациями), что служит важным источником долгосрочного капитала. Наконец, благодаря стандартизации повысилась бы степень прозрачности на рынке ипотечных кредитов, выровнялись бы условия для участников рынка, и возросло доверие со стороны потребителей. Необходимо, чтобы правительство оказало поддержку в развитии сотрудничества на регулярной основе по данному вопросу между Национальным банком, Азербайджанским ипотечным фондом и МФК.

41. Объединить финансирование жилищного строительства с эффективной системой управления земельными ресурсами. Необходимо, чтобы государство и местные органы управления проводили политику, направленную на увеличение финансирования жилищного строительства и оказывающую влияние на спрос на рынке жилья за счет эффективного использования земельного фонда. Если наличие значительного числа финансовых механизмов будет способствовать росту спроса на жилье, то нехватка земли будет влиять на цены и создавать в итоге проблемы для доступного по стоимости жилья.



Рисунок 15. Нелегальные поселения в предместье Баку
Источник: ЕЭК ООН

БИБЛИОГРАФИЯ

ГЛАВА 1

Указ президента № 128 от 27 сентября 2007 года.

Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики. Азербайджан в цифрах 2009. Баку, 2009 год.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Доклад о развитии человеческого потенциала Азербайджана 1996. Баку, 1996 год.

ПРООН. Отчет о ходе работы в 2003/2004 годах по выполнению «Государственной программы по борьбе с нищетой и экономическому развитию на 2003-2005 годы». Баку, 2005 год.

ПРООН. Жилищные условия в Азербайджанской Республике. Баку, 2005 год.

«Электронное правительство в Азербайджане. Содействие ПРООН в развитии прозрачности и отчетности в государственных органах власти». ООН – Азербайджан. Вебсайт, апрель 2009 года. <<http://www.un-az.org/undp/doc/egov/part1.php>>.

«Азербайджан передал все функции управления недвижимостью Государственному комитету по управлению недвижимым имуществом». Азербайджанский бизнес-центр. Вебсайт, 20 мая 2009 года. <http://abc.az/eng/news_20_05_2009_35015.html>.

«Структура исполнительной власти в городе Баку». Исполнительная власть города Баку. Вебсайт, 2009 год. <www.bakucity.az/main/index_en.html>.

«Государственные комитеты и компании». Азербайджанский портал. Фонд Гейдара Алиева. Вебсайт, 3 апреля 2009 года. <www.azerbaijan.az/_StatePower/_CommitteeConcern/_committeeConcern_e.html#3>.

«Урегулирование проблем беженцев и внутренне перемещенных лиц». ГНФАР – Государственный нефтяной фонд Азербайджанской Республики. Вебсайт, 30 апреля 2009 года. <<http://www.oilfund.az/en/content/10/87>>.

«Правила и инструкции АИФ». Азербайджанский ипотечный фонд при Центральном банке Азербайджана. Вебсайт, апрель 2009 года. <<http://www.amf.az/?/en/content/187/>>.

«Положение о Государственном статистическом комитете Азербайджанской Республики». Государственный статистический комитет Азербайджанской Республики. Вебсайт, 2008 год. <<http://www.azstat.org/decision/indexen.php>>.

«ПРООН в Азербайджане». ООН – Азербайджан. Вебсайт. <<http://www.un-az.org/undp/sehife.php?lang=eng&page=0101>>.

«Азербайджан». Всемирный банк. Вебсайт. <go.worldbank.org/9PI1WTVTE0>.

«Азербайджан». Азиатский банк развития. Вебсайт. <<http://www.adb.org/Azerbaijan/default.asp>>.

ГЛАВА 2

АВС. «В Азербайджане 35 компаний заявляют права на разработку генерального плана развития Бакинского региона». 2009a

АВС. «В Азербайджане объявлено привлечение консультанта для разработки генерального плана развития бакинского региона». 2009b.

Кавказ - Евроньюс. «Каспийский Катар» стоит перед экологическими проблемами. Баку. http://www.caucaz.com/home_eng/breve_contenu.php?id=354. 2009

Enemark, S., I. Williamson and J. Wallace. "Building modern land administration systems in developed economies", *Journal of Spatial Science* 50: pp. 51-68. 2005

Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). Доклад о проведении национального обзора в рамках сотрудничества между Научно-исследовательским институтом экономических реформ Министерства экономического развития и ЭСКАТО. Последствия действующей в Азербайджане системы планирования, постоянного контроля и оценки дохода и создания новых рабочих мест с участием населения. Баку, 2007 год. <http://www.unescap.org/pdd/projects/TC-transition/doc/Azerbaijan-paper08final.pdf>.

Европейская Комиссия. «Новое партнерство ради сплочения - Третий доклад об экономическом и социальном сплочении». Люксембург, 2004 год.

Голубчиков О., «Градостроительное проектирование в России: на пути к рынку», *Исследования по вопросам городского планирования в Европе*, том 12, № .2, 2004 год, стр. 229-247.

Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк. «Решение проблемы выдачи лицензий на строительство». В совместной публикации Всемирного банка и МФК (изд.) «Ведение бизнеса». Национальный обзор Азербайджана. Вашингтон, округ Колумбия, 2009 год.

Кадастр-Нидерланды. «Азербайджанская Республика. Азербайджанский проект реестра недвижимого имущества». Изд. ГСРНИ, грант №: TF057512. Контракт № RERP-08. Баку, 2007 год.

Кадивар С., «Сложности при подготовке под плановую застройку земельных участков в Баку за десять лет переходного периода в Азербайджане». Доклад, представленный на семинаре по глобальным проектам в Стэнфордском университете (Пало-Альто, штат Калифорния, США), 2006 год.

Khanlou, P., "Construction! Destruction?", *Azerbaijan International*, v. 13, No. 3, autumn, 2005.

Новости Азербайджана. «БТИ не справляется с возложенными на него обязанностями». 2009а. <http://www.newsazerbaijan.ru/obsh/20090331/42793253.html>.

Новости Азербайджана. «Холодная жизнь в домах-призраках». 2009б. <http://www.newsazerbaijan.ru/exclusive/20090112/42668852.html>.

Центр регионального развития Азербайджана. Уровень нищеты снижается. 2009а <http://www.azregionaldevelopment.az/eng/news/localnews/366-level-of-poverty-declines.html>.

Центр регионального развития Азербайджана. Социально-экономические проблемы регионов: Достижения и проблемы. 2009б. <http://www.azregionaldevelopment.az/eng/projects/>.

«Россия сегодня». «Растет число погибших в результате разрушения здания в Баку». 2007 год. http://www.russiatoday.ru/Top_News/2007-08-29/Death_toll_rises_following_Baku_building_collapse.html.

Государственная служба реестра недвижимого имущества (ГСРНИ). Азербайджан: проект реестра недвижимого имущества. Ознакомительная миссия. Баку, 2008 год.

ГСРНИ. Статистика регистрации прав собственности на недвижимое имущество. Баку, 2009 год. http://www.dedrx.gov.az/index_ru.php?i=99&lang=21.

ГСРНИ. Приложение 1: Вопросы, связанные с неформальными поселениями в Азербайджане: проект реестра недвижимого имущества. Ознакомительная миссия. Баку, ноябрь 2008 года.

ГСРНИ. Республика Азербайджан. Проект реестра недвижимого имущества. Займ МБРР № AZ. Справочное руководство по проекту. Отдел управления проектами. Баку, сентябрь 2007 года.

Программа развития ООН (ПРООН). Стратегия развития и пути оптимизации системы местного самоуправления в Азербайджане. Инициатива местного самоуправления и инициатива фискальной децентрализации. Баку, 2007 год.

ПРООН. «ВБ финансирует разработку генерального плана столицы Азербайджана Баку», *Бюллетень развития Азербайджана*, № 67, 20 января 2009 года.

Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН). Цели развития тысячелетия: виды на будущее. Общеввропейская перспектива. Женева, 2006 год.

ЕЭК ООН. Обзор системы управления земельными ресурсами: Азербайджан. ЕСЕ/НВР/2007/3. Женева, 2007 год.

ООН. Ежегодный доклад координатора-резидента по поручению группы ООН в Азербайджанской Республике. Баку, 2009 год.

Уильямсон И. и др., «Понимание систем управления земельными ресурсами». Доклад, представленный на международном семинаре «Тенденции и проблемы развития систем управления земельными ресурсами в Азиатско-Тихоокеанском регионе», Куала-Лумпур, 19-20 августа 2008 года.

Всемирный банк. Обсуждение на заседании Правления Всемирного банка стратегии оказания помощи Азербайджану и оценки государственной программы по борьбе с нищетой и экономическому развитию, проведенной объединенной группой. Вашингтон, округ Колумбия, 2003 год.

Всемирный банк. Документ с оценкой проекта в связи с предоставлением кредита в размере 230 миллионов долларов Азербайджанской Республике на осуществление проекта обеспечения водоснабжения и санитарии в стране. Доклад № 3. 37805. Отдел устойчивого экономического развития в Европе и Центральноазиатском регионе. Вашингтон, О.К., 2003 год.

ГЛАВА 4

Ежегодный отчет Национального банка Азербайджанской Республики, 2007 год.

Батлер, Стифен и Уолли С., «Создание структуры обеспечения ценными бумагами». Доклад, подготовленный для МФК, май 2008 года.

Международная финансовая корпорация (МФК). Сравнительный анализ финансирования жилищного строительства в странах Центральной Азии. Вашингтон, О.К., 2006 год.

Закон Азербайджанской Республики «О страховании вкладов». № 226-IIIQ от 29 декабря 2006 года.

Закон о государственном бюджете Азербайджанской Республики на 2009 год. № 715-IIIГ от 25 ноября 2008 года.

Закон о статусе органов городского управления. № 698-IG от 2 июля 1999 года.

Закон об ипотечном кредитовании. № 883-IIIГот 15 апреля 2005 года.

Статистический бюллетень Национального банка Азербайджанской Республики, 12/2006.

Статистический бюллетень Национального банка Азербайджанской Республики, 3/2009.

Указ президента «О создании системы ипотечного кредитования в Азербайджанской Республике». № 299 от 16 сентября 2005 года.