

Национальные обзоры жилищного сектора



Кыргызстан

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЗОРЫ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

КЫРГЫЗСТАН



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2010 год

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/157

Авторское право © Организация Объединенных Наций, 2010 год

Все права защищены

Отпечатано в Организации Объединенных Наций, Женева, Швейцария

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

Телефон: +41 (0) 22 917 44 44
Факс: +41 (0) 22 917 05 05
Электронная почта: info.ece@unece.org
Вебсайт: <http://www.unece.org>

ВСТУПЛЕНИЕ

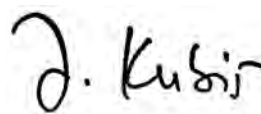
Национальные обзоры жилищного сектора проводятся в целях оказания поддержки правительствам стран с переходной экономикой в повышении эффективности жилищного сектора и одновременного содействия устойчивому развитию этих стран. В обзорах анализируются тенденции и направления разработки политики, и приводится общая оценка политических, экономических и социальных рамок 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 стратегий и программ.

Настоящий национальный обзор жилищного сектора в Кыргызстане подготовлен по запросу правительства Кыргызстана и является тринадцатым по счету в серии таких материалов, опубликованных Комитетом по жилищному хозяйству и землепользованию. В программах национальных обзоров упор, как и прежде, делается на подробный анализ и рекомендации в области политики и одновременно на конкретные проблемы и достигнутые успехи в жилищном секторе, имеющие особое значение для рассматриваемой страны. В случае Кыргызстана эти вопросы связаны с эксплуатационно-техническим обслуживанием жилья и управлением им, территориально-пространственным планированием и землеустройством и децентрализацией. В настоящем национальном обзоре сформулирован набор рекомендаций по вопросам политики. Своевременная и эффективная реализация рекомендаций рассматривается как крайне важный фактор в решении стоящих в настоящее время перед Кыргызстаном серьезных задач.

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 проявляет интерес к жилищному сектору этой страны, 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 послужить основой для 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 приобретать знания об использовании различных практических методов, разрабатывать программы и внедрять инструменты планирования. Поэтому я верю, что такие обзоры будут и далее служить полезным практическим средством и средством 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

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий национальный обзор жилищного сектора Кыргызстана предпринят по запросу Государственного агентства по архитектуре и строительству. В 2008 году состоялась исследовательская поездка международной группы экспертов. Расходы на осуществление проекта были покрыты за счет внебюджетных средств, предоставленных правительствами Норвегии, Нидерландов, Чешской Республики, Италии и Швейцарии. Успешная реализация настоящего проекта стала возможной благодаря этой щедрой помощи.

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

Для Кыргызстана и других стран с переходной экономикой 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 год); б) *Система финансирования жилищного строительства для стран с переходной экономикой: принципы и примеры* (ЕСЕ/НВР/138, 2005 год); с) *Руководящие принципы в области социального жилья: принципы и примеры* (ЕСЕ/НВР/137, 2006 год); 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-жа Силке Руш (ЕЭК ООН)	Координатор миссии ЕЭК ООН в Кыргызстане
Г-жа Сесилия Батак (ЕЭК ООН)	Социально-экономические условия и структура жилищной политики
Г-жа Динара Абжамилова (ЕЭК ООН)	Институциональные рамки
Г-н Джонатан Этки (Земельный регистр Англии и Уэльса)	Управление земельными ресурсами и землепользование
Г-н Вольфганг Аманн (ООН, Институт недвижимости, строительства и жилищного хозяйства, Австрия)	Жилищные условия и строительство нового жилья
Г-н Андрей Туманов (Институт экономики города, Российская Федерация)	Финансовые рамки
Г-жа Анна Бадина (Оксфордский университет, Соединенное Королевство)	Редактирование, пересмотр и согласование
Г-н Роберт Вагг (Консультант, Соединенное Королевство)	Редактирование

Международные эксперты представили материалы по вышеупомянутым областям своей специализации. Хотя им главным образом поручалось составление одной конкретной главы, часть их материалов была распределена по различным главам, исходя из соображений согласованности и ясности. Окончательную публикацию следует рассматривать как результат совместной работы.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Г-н Кубат Черикчиев	Государственный кадастр Кыргызстана
Г-н Аман Кебеков	Государственный кадастр Кыргызстана
Г-н Азамат Карыпов	Компания "Swedesurvey"
Г-жа Чолпон Сагинова	Государственное агентство по архитектуре и строительству
Г-н Сталбек Омурканов	Городской совет Бишкека
Г-н Бакытбек Джусупбеков	Государственный кадастр Кыргызстана
Г-н Наринбек Исабеков	Государственный кадастр Кыргызстана

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Вступление	iii
Введение	iv
Выражение признательности	v
Содержание	vi
Перечень вставок, схем, рисунков и таблиц	viii
Сокращения и аббревиатуры	ix
 РЕЗЮМЕ	 1
 Глава I. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И РАМКИ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ	 9
А. Общая информация	9
В. Приватизация и разработка жилищной политики	17
 Глава II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ	 19
А. Разработка политики и учреждения национального уровня	19
В. Региональный и местный уровни	24
С. Прочие учреждения	26
 Глава III. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ	 31
А. Состояние земельных реформ и устойчивое землепользование	31
В. Система регистрации земель и кадастра	32
С. Сельские и городские земли	36
D. Отвод земли под строительство	46
 Глава IV. ЖИЛИЩНЫЕ УСЛОВИЯ И СТРОИТЕЛЬСТВО НОВОГО ЖИЛЬЯ	 51
А. Правовые и политические рамки	51
В. Существующий жилищный фонд и обеспеченность жильем	54
С. Управление жильем и его эксплуатационно-техническое обслуживание	55
D. Реконструкция и модернизация городов	57
E. Строительство нового жилья	60
F. Рынок жилья	65
 Глава V. ФИНАНСОВЫЕ РАМКИ	 69
А. Спрос на жилье и наличие финансирования для жилищного строительства	69
В. Программы финансирования жилищного строительства	70
С. Организация финансирования строительства жилья на местном уровне	71
D. Банковская система Кыргызстана и ипотечный рынок	72

Глава VI. РЕКОМЕНДАЦИИ	79
Рекомендации – институциональные рамки	79
Рекомендации – управление земельными ресурсами и землепользование	82
Рекомендации – жилищные условия и строительство нового жилья	85
Рекомендации – финансовые рамки	89
БИБЛИОГРАФИЯ	93

ПЕРЕЧЕНЬ ВСТАВОК, РИСУНКОВ, ДИАГРАММ И ТАБЛИЦ

ВСТАВКИ

Вставка 1.	Неравенство женщин в области доступа к земле и контроле над нею в Кыргызстане	43
Вставка 2.	Передовая практика – жилой поселок из камыша организации "Хабитат фор Хьюменити"	62

РИСУНКИ

Рисунок 1.	Карта Кыргызстана	x
Рисунок 2.	Бишкек	8
Рисунок 3.	Административно-территориальное деление Кыргызстана	10
Рисунок 4.	Сотрудники ЕЭК ООН обсуждают вопросы благоустройства неформальных поселений с жителями	29
Рисунок 5.	Жители неформальных поселений в Кыргызстане	48
Рисунок 6.	Неформальное строительство в Кыргызстане	67
Рисунок 7.	Жилые здания в Бишкеке	77
Рисунок 8.	Вид жилой застройки	97

ДИАГРАММЫ

Диаграмма 1.	Территория и плотность населения в семи областях	17
Диаграмма 2.	Средний размер участков сельскохозяйственных земель в различных областях (в га)	41
Диаграмма 3.	Тенденции деградации земель	41
Диаграмма 4.	Информация о фондах перераспределения земель в регионах	41

ТАБЛИЦЫ

Таблица 1.	Секторальная структура ВВП в процентах от целого	13
Таблица 2.	Занятость и безработица в Кыргызстане, 2003 год	15
Таблица 3.	Данные о численности населения, в тысячах	16
Таблица 4.	Изменение категорий земель в Кыргызстане, 1990–2002 годы (в %)	38
Таблица 5.	Изменения в различных категориях хозяйств (число хозяйств)	38
Таблица 6.	Распределение домохозяйств по размеру земельных участков и регионам (в %)	38
Таблица 7.	Документы генеральных планов населенных пунктов в различных регионах	45
Таблица 8.	Города, которые имеют правила зонирования	45
Таблица 9.	Расширение границ населенных пунктов (общая площадь в га)	49
Таблица 10.	Средние цены на квартиры в кондоминиумах на вторичном рынке жилья в Бишкеке	67
Таблица 11.	Число квартир и объем жилищного строительства в разбивке по государственному и частному секторам	70
Таблица 12.	Активы и депозиты банковского сектора Кыргызстана	74

СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

АБР	Азиатский банк развития
АО	Акционерные общества
АКРИ	Агентство коммунального развития и инвестиций
СРС	Стратегия развития страны
СНГ	Содружество Независимых Государств
ДМР	Департамент международного развития (Соединенное Королевство)
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВВП	Валовой внутренний продукт
Госрегистр	Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество
Госстрой	Государственное агентство по архитектуре и строительству
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Германское агентство по техническому сотрудничеству)
МАР	Международная ассоциация развития (входит в состав Группы Всемирного банка)
МФК	Международная финансовая корпорация
МОТ	Международная организация труда
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Институт кредитования работ по реконструкции)
КИКБ	Кыргызский инвестиционный кредитный банк
ЗИЗСН	Закон об использовании земель сельскохозяйственного назначения
ПРЗН	Проект "Регистрация земель и недвижимости"
ГФПС	Государственный фонд перераспределения сельхозугодий
ЦРДТ	Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
НСК	Национальный статистический комитет
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ГЧП	Государственно-частное партнерство
SIDA	Шведское агентство по международному сотрудничеству в целях развития

СПЗ	Стратегический план/стратегическое планирование землепользования
ГП	Государственное предприятие
ТАСИС	Техническая помощь Содружеству Независимых Государств
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана Организации Объединенных Наций
ООН-ХАБИТАТ	Программа по населенным пунктам Организации Объединенных Наций
ЮНИФЕМ	Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин
АМР США	Агентство по международному развитию Соединенных Штатов Америки
АПЖП	Ассоциация поддержки женщин–предпринимателей Кыргызстана



Рис. 1. Карта Кыргызстана

Источник: Секция картографии Организации Объединенных Наций.

Национальный обзор жилищного сектора Кыргызстана содержит подробный анализ положения в сфере жилищного хозяйства и управления земельными ресурсами в стране. Он опирается на данные, полученные в ходе исследовательской поездки экспертов ЕЭК ООН в Кыргызстан. В исследовании содержатся практические рекомендации для правительства Кыргызстана по совершенствованию национальных программ в области жилья и земельных ресурсов.

Социально-экономические условия и политические рамки

С 1991 года жилищный сектор Кыргызстана находится в процессе масштабной структурной реформы в рамках общего перехода к рыночной экономике. Основные изменения в жилищной системе включают в себя устранение государства от обязанности прямого обеспечения жильем, децентрализацию связанных с жильем функций в пользу местных органов власти, массовую жилищную приватизацию (к 1994 году было приватизировано более 90% жилищного фонда) и возросшее участие частного сектора в строительстве жилья.

Состояние жилищного хозяйства ухудшается; реформы в сфере жилья привели к резкому снижению объемов жилищного строительства, а также к ухудшению качества жилищных и коммунальных услуг. Усугублению жилищных проблем содействовали снижение уровня жизни, неудовлетворительное состояние сельской и городской инфраструктуры, возросшая себестоимость строительства вследствие спада производства строительных материалов, а также преобразование некоторых жилищных единиц в магазины, кафе и аптеки.

Неадекватное положение в области жилья связано с высоким уровнем бедности. Низкая покупательная способность населения отрицательно влияет на состояние существующего жилья. Хотя уровень бедности снизился с практически 50% от общей численности населения в середине 1990-х годов, он по-прежнему составлял около 40% в 2006 году. В 2005 году 51% сельского населения находился за чертой бедности по сравнению с 30% городского населения. Поскольку уровень жизни является низким, многие семьи проживают в домах, которые не имели должного эксплуатационно-технического обслуживания на протяжении длительного периода времени.

Массовая иммиграция из сельских районов в города и естественный рост населения привели к обострению жилищной проблемы в городах. Снижение масштабов строительства вследствие сокращения бюджетного финансирования в последние годы и как отсутствие доступного жилья привели к перенаселенности многоквартирных домов, особенно в крупных городах. Для обеспечения информированной разработки жилищных программ необходимо проанализировать демографические иммиграционные тенденции.

В Стратегии развития страны (СРС) на 2007–2010 годы жилищному сектору уделяется приоритетное внимание. В принятой в 2007 году Стратегии развития страны на 2007–2010 годы предлагается переориентировать жилищную политику с целью установления в качестве одного из приоритетов развития страны создание доступного жилья. СРС предусматривает наращивание объемов строительства жилья благодаря развитию строительной отрасли и повышению доступности жилья за счет доступной ипотеки. Интеграция жилищного сектора в общенациональную стратегию развития сама по себе является значительным прогрессом. Однако поставленные в Стратегии задачи в сфере жилья не подкрепляются всеобъемлющими институциональными рамками и соответствующей финансовой инфраструктурой и не учитывают различных жилищных потребностей населения.

Институциональные рамки

Стране предстоит еще создать согласованную административную инфраструктуру в поддержку инициатив в сфере жилья. В настоящее время Государственное агентство регистрации прав на недвижимость (Госрегистр), Агентство по архитектуре и строительству (Госстрой) и Агентство по защите окружающей среды являются государственными ведомствами, непосредственно курирующими вопросы жилья и землепользования. Однако эффективное сотрудничество между этими органами еще не налажено, несмотря на требования *Национальной программы строительства жилья в Кыргызстане на 2008–2010 годы*. Необходимо создать специальный правительственный орган для разработки общих институциональных рамок для развития жилищного сектора и надзора за ним.

На национальном уровне Государственная программа жилищного строительства в Кыргызстане на 2008–2010 годы обеспечивает рамки для сотрудничества между различными правительственными органами, в том числе Министерством финансов, отвечающим за механизмы доступной ипотеки и наличие финансирования для жилищного строительства; Министерством экономического развития и торговли, которое отвечает за эффективное использование средств для финансирования доступного жилья, получаемых от международных финансовых организаций и доноров; Министерством промышленности, энергетики и топливных ресурсов, отвечающим за регламенты в области энергетики, промышленности и местных строительных материалов; Министерством труда и социальной защиты, отвечающим за субсидирование коммунальных услуг и развитие социального жилья, а также жилищные нормы, параметры и критерии улучшения жилищных условий; Министерством здравоохранения, отвечающим за санитарные и эпидемиологические нормы, предъявляемые к строительным участкам; Министерством иностранных дел, которому поручено работа по привлечению иностранных инвестиций в сферу жилищного строительства, и Национальным статистическим комитетом Кыргызстана, отвечающим за проведение переписей населения, обследований домохозяйств и прочую демографическую статистику. Тесное сотрудничество следует рассматривать в качестве первого важного шага к стратегическому сотрудничеству в сфере жилья.

На местном уровне решения по вопросам жилья и управления земельными ресурсами принимаются на основе сотрудничества между местными государственными администрациями и правительственными ведомствами. Местные государственные администрации (действующие в качестве органов исполнительной власти) обладают функциями ведомств и агентств, отвечающих за вопросы жилья и управления земельными ресурсами на местном уровне. Согласно *Закону о местных органах самоуправления и местных органах государственной власти* 2002 года, они координируют свои решения по всем ключевым вопросам территориального развития с местными советами (органами местного самоуправления, действующими в качестве местных органов представительной власти).

На уровне общин товарищества собственников жилья занимаются вопросами эксплуатационно-технического обслуживания приватизированных многоквартирных жилых зданий. Гражданский кодекс 1996 года устанавливает правила организации эксплуатационно-технического обслуживания и управления в приватизированных многоквартирных домах. *Закон о товариществах собственников жилья* 1997 года вводит институт собственников жилья и устанавливает рамки для управления жилищным фондом. Эти товарищества отвечают за обеспечение эксплуатации общего имущества и управление многоквартирными домами через выборных представителей. Однако роль данного института остается ограниченной; по состоянию на 2005 год лишь 25% кондоминиумов создали товарищества собственников жилья. Существует необходимость в дальнейшем совершенствовании этих механизмов, например, с точки зрения повышения уровня осведомленности собственников жилья об их ответственности за эксплуатационно-техническое обслуживание жилья и разработки вспомогательных финансовых механизмов.

Важно, чтобы принятие решений по вопросам жилья и землепользования опиралось на принцип взаимодополняемости или делегирования полномочий региональным/местным органам власти и общинам/жильцам. Необходимо также предпринять усилия по наращиванию потенциала, с тем чтобы нижние уровни управления играли более стратегическую роль на своих территориях.

Управление земельными ресурсами и землепользование

Был достигнут определенный прогресс в создании рыночных структур землепользования, однако дальнейшему совершенствованию препятствует фрагментированная и нескоординированная система управления земельными ресурсами. В ходе приватизации земли и других земельных реформ игнорировалась необходимость стратегического планирования землепользования. Существующая правовая основа в области землепользования представляет собой пеструю смесь различных норм, содержащихся в Конституции Республики Кыргызстан, Гражданском кодексе 1996 года, Законе о городском планировании и архитектуре 1994 года, Земельном кодексе 1999 года и Законе о местных органах самоуправления и местных органах государственной власти 2002 года. В целях содействия устойчивому землепользованию необходимо сформулировать всеобъемлющие национальные стратегические рамки в области управления земельными ресурсами.

Системы регистрации земли и кадастровые системы были унифицированы в 1999 году, после чего был реализован ряд успешных проектов при поддержке международных доноров. Было создано единое Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество (Госрегистр). С 2000 года SIDA, AMP США и Всемирный банк реализовали ряд проектов в поддержку развития земельного рынка. Эти проекты содействовали определению правовой и административной основы для регистрации земли и строений; созданию 50 хорошо оснащенных местных хозрасчетных регистрационных органов, из которых 20 располагают компьютеризированной системой регистрации; проведению всестороннего обучения должностных лиц и специалистов по вопросам недвижимости; регистрации прав на практически всю земельную собственность и недвижимость благодаря систематической регистрации земель, улучшению доступа к кредитованию, увеличению числа зарегистрированных сделок по купле-продаже и сдаче в аренду; совершенствованию доступа к кадастровой информации и картам и уточнению категорий некоторых земельных участков; завершению разработки автоматизированной системы регистрации и созданию Системы земельной информации Кыргызстана. Эти проекты также способствовали улучшению управления государственными землями; выдвижению местных инициатив в сельских районах с целью решения земельных споров; разработке стратегии использования Фонда перераспределения земель; разработке всеобъемлющих стратегий и планов действий в отношении пилотных городов и сельских районов; созданию новых ассоциаций собственников жилья в единицах существующего жилищного фонда и развитию региональных ассоциаций; совершенствованию земельного законодательства и разработке методов оценки недвижимости в целях налогообложения. Однако в этой области еще предстоит решить ряд задач, включая завершение создания унифицированной в общенациональном масштабе базы данных о регистрации земель, совершенствование доступа к информации о земле и недвижимости, повышение ее надежности и упрощение процедур регистрации земли и других типов недвижимости. Правительству следует провести анализ успешных проектов и, используя их в качестве образца, разработать руководящие принципы для всех других сельских и городских муниципалитетов. Эти руководящие принципы могли бы впоследствии быть преобразованы в национальные политические рамки и кодифицированы в нормативных актах.

Частная собственность на землю, а также возможности купли-продажи, обмена и сдачи в аренду земель были введены в Кыргызстане в 1998 году. До этого реформы, касавшиеся сельских земель, предусматривали распределение земельных долей среди работников государственных и коллективных хозяйств и формирование Государственного фонда перераспределения сельхозугодий. В период с 1991 года по 1996 год работники государственных и коллективных хозяйств могли обращаться с заявлениями о предоставлении им долей сельскохозяйственных земель и создавать

частные хозяйства. Было ликвидировано около 500 бывших коллективных и государственных хозяйств, и 75% земель были распределены в качестве паев сельскохозяйственных земель. Оставшиеся 25% были зарезервированы в Государственном фонде перераспределения сельхозугодий (ГФПС), который находится в ведении местных органов власти и используется либо для расширения границ населенных пунктов, либо для создания экспериментальных селекционных и семенных хозяйств, либо для продажи прав землепользования через аукционы и сдачу земли в аренду производителям сельхозпродукции. В 2003 году 96% домохозяйств обладали правами на землю, и к 2006 году было создано 331 601 частное хозяйство. Однако около 88% сельскохозяйственных земель признаны в качестве подверженных деградации или опустыниванию. Необходимо создать мощные стимулы для создания добровольных кооперативов и добровольной консолидации земельной собственности фермерами. Также сохраняются проблемы с управлением ГФПС, включая некартированные земли, нетранспарентное управление и отсутствие четких оценок площадей земель, управляемых местными органами власти. Следовательно, необходимо провести инвентаризацию и регистрацию муниципальных земель и разработать планы их рационального использования.

Хороший прогресс был достигнут в области облегчения доступа женщин к земле. В процессе неучет гендерных соображений при распределении активов, изменения в институтах рынка труда и снижение уровня благосостояния привели к "феминизации бедности". В сельских районах у женщин больше шансов попасть в так называемую "ловушку бедности" и оказаться на дне гендерной системы, формирующейся под влиянием возрождающихся старых обычаев и традиций и стереотипов в семейных отношениях. С 2005 года Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин благодаря реализации ряда связанных с гендерными аспектами проектов позволил расширить участие женщин в процессе принятия решений и улучшить доступ женщин к земле и другим экономическим ресурсам.

Проблема стихийного роста городов и строительства неформальных поселений вокруг крупных городов усугубляется неэффективным контролем за освоением земель и отсутствием одновременно обновленных генеральных планов и стратегических программ землепользования. В то время как население малых и средних городов в Кыргызстане сокращается, крупные города страдают от перенаселенности, возросшего спроса на жилье и отсутствия социального жилья. Эти факторы привели к образованию крупных неформальных поселений. Отвод земли под строительство регулируется Земельным кодексом 1999 года. Кыргызские граждане имеют право на безвозмездное получение земли для индивидуального жилищного строительства и сельскохозяйственного производства. Однако отвод земель остается проблемой из-за отсутствия обновленных генеральных планов (главным образом, поскольку местные органы власти имеют ограниченные бюджетные ресурсы для разработки генеральных планов), фрагментированности и ненадежности информации о муниципальных землях и непрозрачности процесса отвода земель. Правила зонирования были введены в 1999 году, однако они не нашли широкого применения. Тем не менее недавно принятые стратегические планы землепользования в некоторых городах обеспечили регистрацию муниципальной собственности, позволили несколько повысить транспарентность землепользования, провести инвентаризацию земельных участков и укрепить потенциал местных органов власти в области землепользования. Важно, чтобы практика отвода земель содействовала устойчивой организации землепользования и обеспечивала бы в приоритетном порядке сохранение сельскохозяйственных земель и увеличение плотности застройки.

Жилищные условия и строительство нового жилья

Процесс принятия решений в сфере жилья продолжает страдать разобщенностью. Вопросы, связанные с жильем, распределены между различными органами власти национального и местного уровней. После обретения страной независимости система жилищного хозяйства подверглась децентрализации, которая началась с передачи прав собственности на существующий жилищный фонд, связанных с жильем услуг и финансовой ответственности за жилье местным органам власти. Несмотря на децентрализацию, решение вопросов жилья, за исключением его приватизации и удовлетворения неотложных местных потребностей, еще не стало частью законных

обязанностей местных органов власти. Ответственность за разработку политики в области жилья по-прежнему несут общенациональные органы. На национальном уровне за реализацию *Государственной программы жилищного строительства в Кыргызстане на 2008–2010 годы* отвечает Государственное агентство по архитектуре и строительству. Вопросы землепользования, тесно связанные с жильем, относятся к компетенции Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество.

Был принят ряд законов и жилищных программ, направленных на развитие рыночных взаимоотношений в секторе жилья, однако эти правовые и программные инициативы остаются разобщенными и направлены только на решение конкретных задач, включая приватизацию жилья, организацию товариществ собственников жилья и целевое предоставление ипотеки. В настоящее время ведется систематизация жилищных правил в рамках нового жилищного кодекса. Будут разработаны новые важные правила в отношении совместной собственности, децентрализации процесса принятия решений и размещения коммерческих площадей в жилых зданиях. Тем не менее необходимо разработать всеобъемлющую согласованную национальную стратегию в области жилья для преодоления разобщенности существующих жилищных инициатив. Кроме того, жилищные стратегии необходимо также разработать на региональном (областном) и местном уровнях. Также необходимо определить источники финансирования для реализации жилищных программ.

С 2000 года благодаря принятию долгосрочных жилищных программ используется более стратегический подход в строительстве жилья, однако при этом наблюдается отсутствие механизмов для обеспечения их эффективной реализации. Принятая в 2004 году *Государственная программа жилищного строительства Кыргызской Республики на период до 2010 года* предусматривала развитие инструментов ипотеки и государственной поддержки приобретению жилья. Она также предусматривала активизацию нового строительства до уровня советского периода и увеличение общей площади жилья. Однако ни одна из этих целей не была достигнута. Недавно принятая *Государственная программа жилищного строительства в Кыргызстане на 2008–2010 годы* направлена на улучшение жилищных и социально-экономических условий жизни граждан и признает ответственность государства за решение жилищных проблем. К основным потребностям в сфере жилья относятся: эксплуатационно-техническое обслуживание жилья; увеличение объемов строительства жилья за счет модернизации отрасли и развития производства местных строительных материалов; предоставление доступного ипотечного финансирования и обеспечение сейсмостойкости жилья. К числу основных задач относятся обеспечение доступным жильем за счет привлечения инвестиций, совершенствование правовой основы и инфраструктуры жилищного рынка; модернизация строительной отрасли и наращивание объемов строительства жилья; разработка генеральных планов для обеспечения отвода земель под строительство нового жилья и совершенствование банковского сектора и развитие доступной ипотеки с целью стимулирования спроса на жилье.

В настоящее время ведется систематическая перепись существующего жилищного фонда и услуг. Первая перепись жилищного фонда была проведена Национальным статистическим комитетом в период с 24 марта по 2 апреля 2009 года. Ее целью являлось определение характеристик жилищных условий кыргызских граждан, таких, как общая жилая площадь, материалы, из которых построено жилье, сейсмическая стабильность и наличие коммунальных удобств. Однако эти данные еще не опубликованы.

С 1991 года население растет опережающими темпами по сравнению с жилищным фондом. Кыргызские домохозяйства являются большими по размеру и насчитывают в среднем более четырех человек. Жилищный фонд не способен удовлетворить спрос со стороны быстро растущего населения. Площадь жилищ в Кыргызстане составляла от 60 м² до 70 м² в 1990 году. В настоящее время площадь новых квартир достигает почти 110 м², поскольку частные застройщики стремятся строить большие по размеру квартиры для зажиточных покупателей и покупателей со средним уровнем дохода. Однако средняя жилая площадь на душу населения снизилась до менее чем 5 м².

Согласно оценке, содержащейся в *Стратегии развития страны 2007 года*, в новом жилье нуждаются 166 000 семей. Растет число бездомных. Согласно оценке *Государственной программы жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы* необходимые уровни нового жилищного строительства составляют 20 000-30 000 жилищ в год. Однако даже при таких темпах строительства потребуется 15 лет для достижения уровня обеспеченности жильем, который существовал до обретения независимости в 1991 году.

Значительная доля жилья не имеет базовых коммунальных удобств и требует срочного ремонта. Около 85% существующего жилищного фонда было построено в советскую эпоху. Многоквартирные дома составляют значительную долю в общем жилищном фонде. Удельный вес жилья, занимаемого собственниками, в настоящее время составляет более 96% и является крупной проблемой с точки зрения управления и эксплуатационно-технического обслуживания многоквартирных домов. Кроме того, лишь 40% домохозяйств подключены к водопроводу (в городских районах 70%) и 40% жилищ подключены к коммунальным системам канализации (в городских районах 70%). Лишь 27% домохозяйств имеют сливную систему канализации (в городских зонах 56%) и 25% домохозяйств имеют ванны/душевые (в городских районах 52%). Уровень подключения к системам теплоснабжения также является неудовлетворительным. В целом технические системы многоквартирных домов нуждаются в ремонте. Хотя в самих жилищах проводятся определенные ремонтные работы, практически ничего не делается в отношении структур общего пользования. Срочного ремонта требуют в особенности кровли, лифты и фасады. Международные доноры участвовали в реконструкции в рамках определенных мероприятий, таких, как программа микрокредитования для постепенного ремонта.

Эксплуатационно-техническое обслуживание жилья определено в качестве одного из ключевых приоритетов Государственной программы жилищного строительства в Кыргызстане на 2008–2010 годы, однако требуется дополнительная практическая поддержка. Управление и эксплуатационно-техническое обслуживание приватизированного существующего жилищного фонда сопряжено с проблемами. Подразумевается, что собственники жилья должны самостоятельно заботиться об общих помещениях или нанимать для этих целей специализированную компанию. Текущие расходы по эксплуатационно-техническому обслуживанию и управлению должны покрываться собственниками жилья. Однако практически не предусмотрено никаких санкций за неплатежи, и плата редко вносится вовремя или в полном размере собственниками жилья. Даже в тех домах, в которых существуют товарищества собственников жилья, проведение эксплуатационно-технического обслуживания и крупных ремонтных работ сопряжено с трудностями, поскольку взносы собственников в ремонтные фонды являются низкими, а доля собственников жилья, отказывающихся производить какие бы то ни было платежи, довольно высокой. Товарищества собственников жилья не имеют права на получение государственных субсидий, и им трудно получить доступ к ипотеке. Уровень профессионализма в сфере управления домами повысился благодаря обучению управляющих в рамках одного из проектов АМР США. Кроме того, мэр Бишкека недавно выступил с инициативой создания нового типа управляющей компании. Ожидается, что инвентаризация существующего жилищного фонда, произведенная в 2009 году в рамках переписи жилищного фонда, послужит основой для создания новой системы управления и эксплуатационно-технического обслуживания жилья. Товариществам собственников жилья необходимо придать обязательный характер.

Ни в рамках нового строительства, ни работ по модернизации жилищного фонда в Кыргызстане энергоэффективность не рассматривается в качестве одной из приоритетных задач. Некоторые новые дорогостоящие жилищные единицы отвечают современным стандартам энергоэффективности, включая термоизоляцию и тройное остекление. Однако что касается существующего жилищного фонда, то стимулы к энергосбережению являются незначительными, поскольку размер платежей за коммунальное теплоснабжение зависит от жилплощади, а не от фактического потребления. Кроме того, большинство населения не имеет средств для оплаты установки счетчиков и термостатов.

Внутренняя миграция из южного Кыргызстана в города привела к развитию неформальных и полужформальных поселений (новостроек) в Бишкеке и Оше; некоторые из них были легализованы, однако вопросы выселения и создания адекватной инфраструктуры все еще не решены. Мигранты занимают земли, ранее использовавшиеся в сельскохозяйственных целях, и возводят жилища с использованием отходов строительных материалов. Из-за отсутствия необходимой инфраструктуры они проживают без электричества или водоснабжения. Некоторые поселения похожи на жилые районы с кирпичными домами, в то время как другие представляют собой агломерацию однокомнатных лачуг, в которых ютятся целые семьи. Местные власти Бишкека и Оша используют средства доноров для обеспечения *новостроек* электричеством, однако многие поселения не имеют адекватного доступа к базовым инфраструктурным услугам, включая медицинскую помощь. Кроме того, социальная напряженность в *новостройках* стала практически повседневным явлением. Города легализовали некоторые земельные участки путем их регистрации, однако многие жители *новостроек* жалуются на проблему выселения.

Кроме того, обеспечение базовой инфраструктуры и общественного транспорта для новых городских районов требует существенных финансовых ресурсов, которых нет у городов. Следует разработать специальную стратегию в отношении неформальных поселений.

Попытки развития некоммерческого жилья потерпели неудачу, однако планируются некоторые новые решения. Новостройки служат примером крупного провала предыдущей жилищной политики. Разрабатывается социальная программа, комбинированное использование финансирования городских властей, государственных и частных инвесторов, создание стимулов для частных застройщиков с целью окончания работ в незавершенных строительстве домах, преобразование некоторых новостроек в многоэтажную жилую или коммерческую застройку и обеспечение выполнения обязательства выделять около 10% новых жилищ в качестве социального жилья.

Крупные города, такие, как Бишкек, требуют перепланировки зон новостроек с низкой плотностью застройки во внутренних районах города, застроенных односемейными домами. Поощрение реконструкции городских районов потребует уточнения муниципальной земельной собственности. Реконструкция в населенных пунктах с приватизированными индивидуальными домами и большими зелеными зонами между домами представляет собой сложную задачу. Границы земельной собственности вокруг строений нечетко определены. Восстановление контроля над муниципальной землей является одной из важных задач местных органов власти. Еще одна важная задача связана с повышением сейсмостойкости строительных сооружений, а также масштабной перепланировкой сейсмоопасных поселений. Возведение дополнительного этажа на существующих структурах рассматривается в качестве одного из вариантов повышения плотности застройки во внутренних районах городов, однако реализация этих проектов сталкивается с трудностями вследствие необходимости получения согласия от большинства собственников жилья в этих домах.

Строительная отрасль остается слабой и насчитывает лишь 20 000 занятых, хотя в 1990 году в этом важном секторе экономики работало 150 000 человек. Сокращение числа занятых в строительной отрасли носит еще более выраженный характер, чем снижение объемов строительства жилья за тот же период. Это может быть частично объяснено ростом производительности строительных компаний. Однако это также отражает утечку специалистов, которые в массовом порядке выезжают в Российскую Федерацию и другие страны. В 2005 году в Кыргызстане действовало около 650 строительных компаний. Многие из них являются компаниями с участием иностранного капитала из Турции, Казахстана, Российской Федерации, Исламской Республики Иран, Республики Корея и Китая.

Финансовые рамки

За последние несколько лет частные инвестиции в строительство жилья достигли 98% от общего объема, а государственные инвестиции практически сошли на нет. В настоящее время используются две схемы финансирования строительства жилья. Первый вариант касается компаний, действующих в качестве совместных предприятий с участием турецких и корейских строительных компаний при финансировании последними. Согласно другому варианту строительство жилья осуществляется на принципах предоплаты будущими собственниками жилья. *Государственная программа жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы* предусматривает государственные ассигнования главным образом на цели предоставления субсидий; кроме того, совместным финансированием местных программ жилищного строительства занимаются местные органы самоуправления. Однако из-за нехватки финансирования на всех уровнях управления данная деятельность находится практически в замороженном состоянии.

Определенные жилищные фонды должны формироваться на местном уровне управления, однако лишь 25% муниципалитетов имеют положительное сальдо своих бюджетов. Продолжающаяся реформа системы местного самоуправления наделяет местные органы власти полномочиями по сбору налогов. Фонды на жилищные программы могут формироваться за счет продажи земельных участков под строительство. Средства для строительства жилья могут также быть получены за счет выпуска ценных бумаг на сумму до 20% от общей суммы бюджетных поступлений.

Банковская система не готова предоставлять доступные кредиты на цели жилищного строительства и ипотеку большинству населения. В Кыргызстане действуют 22 коммерческих банка. В 2008 году ипотечные займы составили примерно 7,7% от общих банковских активов. В 2007 году средняя ставка процента по банковскому кредиту составляла 25% в случае займов в местной валюте и 19% в случае займов в долларах Соединенных Штатов Америки. Максимальное соотношение между кредитом и стоимостью обеспечения составляет 50-60% от цены покупки. В стране действуют около 300 кредитных союзов и 200 организаций, занимающихся микрофинансированием. В результате принятия в 1999 году *Закона об ипотеке* был создан ипотечный рынок, однако в стране не создано никаких сберегательных и кредитных учреждений. Выдача займов на строительство является редким явлением в силу высоких рисков и отсутствия адекватных гарантий. Ипотека является доступной лишь для малого числа домохозяйств с высоким уровнем доходов, в то время как около 40% населения Кыргызстана живет за чертой бедности.



Рис. 2. Бишкек
Источник: ЕЭК ООН.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И РАМКИ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

А. Общая информация

Географическое положение

Кыргызстан расположен вдоль восточной границы Центральной Азии. Он граничит с Казахстаном на севере и северо-востоке, Узбекистаном – на юго-западе, Таджикистаном – на юге, а также Китаем на востоке и юго-востоке. Общая площадь территории Кыргызстана составляет около 199 900 км² ¹, в результате чего он является второй по величине из самых малых стран Центральной Азии.

Кыргызстан не имеет доступа к морю и судоходных рек. Доступ к международным центрам экономической и культурной активности возможен лишь через территории соседних стран. Большинство рек страны являются малыми. На Тянь-шаньскую горную систему приходится 95% всей ее площади, что ограничивает возможности использования земель в сельскохозяйственных целях. Территория страны состоит из примерно 191 300 км² суши и 7 200 км² водоемов, однако на пахотные земли приходится лишь около 7% (примерно 80% пахотных земель являются орошаемыми). Страна имеет в основном горный рельеф с заснеженными вершинами и травянистыми горными долинами. Единственными территориями, подходящими для широкомасштабного ведения сельского хозяйства в стране, являются несколько относительно плоских регионов, таких, как кыргызская часть Ферганской долины на юго-западе страны и долины рек Чу и Талас.

Горы делят Кыргызстан на две части – западную и южную, в результате чего транспортная система между ними является плохо развитой. Единственной дорогой, соединяющей северную и южную части страны, является дорога Ош-Бишкек, которая проходит через Нарынскую область. Она пересекает ряд горных хребтов и становится непроходимой во время снегопадов, что

крайне затрудняет сообщение между двумя частями страны и делает его зависимым от погодных условий.

Климат Кыргызстана характеризуется региональными вариациями и частично носит горный и частично континентальный характер. Климат является субтропическим и исключительно жарким летом в районе Ферганской долины, умеренным в северных предгорьях и от сухого континентального до полярного в горных районах Тянь-Шаня. Хотя почвы являются плодородными, континентальный климат обуславливает ограниченность осадков, что недостаточно для возделывания большинства культур.

Политическая система

Кыргызстан стал независимым от Союза Советских Социалистических Республик (СССР) 31 августа 1991 года. Согласно статьям 64 и 65 *Конституции* (в ее последнем обновленном варианте от 15 января 2007 года) Кыргызстан является полупрезидентской Республикой.

Президент Кыргызстана является главой государства, высшим должностным лицом и главой исполнительной ветви правительства, а также главнокомандующим вооруженными силами. Он избирается на пятилетний срок. Референдумы проводились в феврале 1996 года и феврале 2003 года и привели к укреплению президентской власти.

Законодательство страны формируется исполнительной и законодательной ветвями власти. К исполнительной ветви относится правительство Кыргызской Республики, министры, непосредственно подчиненные правительству, государственные комитеты, административные органы, прочие исполнительные органы и местные администрации. Правительство Кыргызской Республики возглавляет

¹ Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств, Статистический ежегодник, Москва, 2007 год.

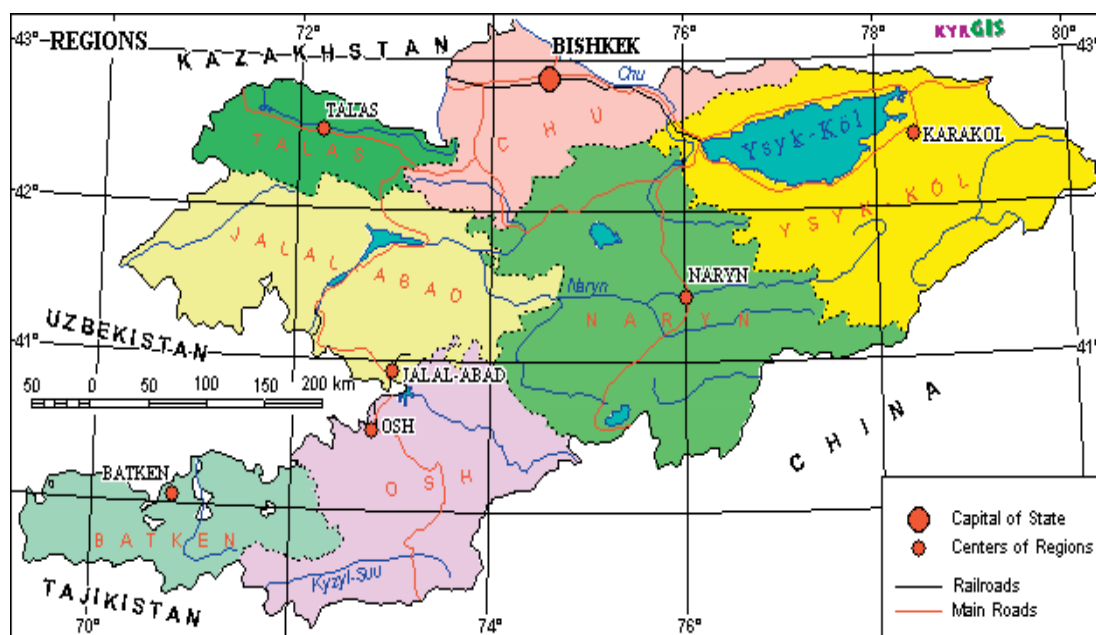
премьер-министр, который назначается Президентом с согласия большинства депутатов Парламента (*Жогурку Кенеш*). Правительство отвечает за формулирование политики и разработку и комментирование законопроектов. Премьер-министр издает правительственные постановления и распоряжения и выдвигает кандидатов на посты министров, которые назначаются Президентом.

Законодательную власть осуществляет Парламент (*Жогурку Кенеш*). Проекты законов вносятся в Парламент исполнительной властью или общественностью с помощью народных инициатив от имени 30 000 избирателей. Законопроекты по вопросам земли или собственности проходят проверку в Министерстве юстиции и после этого вносятся на рассмотрение в Парламент. Законы, которые требуют финансирования за счет средств государственного бюджета, могут приниматься Парламентом только при определении источников финансирования, как это предусмотрено законом *О новой редакции Конституции Кыргызской Республики* 2007 года. Только Президент Кыргызстана и *Жогурку Кенеш*, которые избираются народом Кыргызстана, уполномочены действовать от имени народа Кыргызстана. Правовая система Кыргызстана формировалась и развивалась в рамках Советского законодательства. Став независимым, Кыргызстан приобрел некоторые черты французской правовой системы

(с точки зрения государственной структуры), а также правовой системы Российской Федерации. Отправление правосудия в Кыргызстане осуществляется только судами. *Жогурку Кенеш* назначает по рекомендации Президента Кыргызстана членов Конституционного суда и Верховного суда, срок полномочий которых составляет десять лет.

В административном плане Кыргызстан делится на семь регионов (областей) и город Бишкек, являющийся столицей (см. рис. 3). Бишкек обладает особым административным статусом. Он расположен в Чуйской долине и имеет статус, равный статусу области. В северной части страны расположены Чуйская, Таласская и Иссык-Кульская области и Бишкек. На юге страны находятся три области: Баткенская, Джалал-Абадская и Ошская. Нарынская область, которая несколько обособлена от других, расположена в Тянь-Шаньской горной системе. По своей территории она является крупнейшей из областей, но наименее населенной согласно результатам переписи населения 1995 года. Наиболее населенной является Ошская область.

Рис. 3. Административно-территориальное деление Кыргызстана



Источник: Комиссия по устойчивому развитию МФСА/IFAC, Бишкек, Кыргызстан, 2003 год.

Общее экономическое развитие

В XIX веке Кыргызстан после разгрома Кокандского ханства был включен в состав Российской империи. В 1876 году территория Кыргызстана была аннексирована Россией, и ее население оказалось под властью русских царей. В этот период в страну прибыло большое число русских и других славянских переселенцев, соблазненных обещанием царских властей в отношении бесплатной раздачи земель и стройматериалов и захвативших лучшие и наиболее плодородные земли.

В начале XX века была создана Киргизская автономная область. Этот период стал для страны периодом экономического и социального подъема; было введено бесплатное образование и начаты масштабные земельные реформы, в результате которых некоторые земли, захваченные русскими и славянскими переселенцами, были возвращены кыргызскому народу. Земельные реформы продолжились с началом массовой коллективизации, которая предусматривала перевод всех земель под государственный контроль в качестве коллективных хозяйств, однако большинство коллективных хозяйств возглавляли этнические русские. Коллективизация вынудила кыргызов отказаться от своего кочевого образа жизни и поселиться в городах и деревнях, к чему они не привыкли, что привело к исходу в горы и даже в Китай.

Советское наследие оказывает значительное влияние на направленность, темпы и результаты реформ в Кыргызстане после обретения им своей независимости. В рамках советской системы упор в экономическом планировании делался на региональную специализацию сельского хозяйства и промышленное развитие центральноазиатского региона, в состав которого входит Кыргызстан.

В области сельского хозяйства советская стратегия предусматривала развитие в рамках региональной специализации производства шерсти, продуктов животноводства и в меньшей степени хлопка в Кыргызстане. В результате этого произошел резкий сдвиг в пользу этих культур и продуктов.

В промышленном секторе и секторе услуг советская стратегия индустриализации была направлена на укрепление определенной самодостаточности, что привело к созданию относительно масштабной обрабатывающей промышленности в Кыргызстане, которая производила готовые изделия, такие, как электродвигатели и центробежные насосы, разнообразную сельскохозяйственную технику и тракторы; промежуточные товары, такие, как цемент и кирпич; потребительские товары, такие, как текстиль, одежду, пищевые продукты; и сельскохозяйственные товары, такие, как хлопковое волокно. Кыргызстан также являлся крупным производителем электроэнергии и угля. Помимо удовлетворения внутреннего спроса, многие из этих отраслей были ориентированы на обработку материалов, поставляемых другими регионами Советского Союза, или на поставки в другие советские республики. Промышленный сектор был в значительной степени зависим от поставок вводимых ресурсов, рынков сбыта других регионов бывшего СССР, причем цены на вводимые ресурсы и готовую продукцию в значительной степени субсидировались центральным правительством.

Потеря советских субсидий и распад традиционных рынков СССР имели для Кыргызстана тяжелые последствия. Кыргызстан прибег к внешнему заимствованию для решения проблем, связанных со снижением частного потребления и ростом государственных расходов. Это привело к сокращению валового внутреннего продукта (ВВП) до примерно 50% от уровня 1990 года за период с 1991 года по 1995 год. Кроме того, все экономические показатели ухудшились, что привело к росту масштабов бедности.

Кыргызстан стал одной из первых бывших советских республик, который приступил к реализации программы структурных реформ с целью развития рыночной экономики после обретения независимости. Однако темпы реформ тормозились такими факторами, как серьезное ухудшение экономической конъюнктуры и сопротивление переменам. Эти трудности не вынудили правительство Кыргызстана отказаться от своей решимости осуществить переход к рыночной экономике, и

оно привело жесткие структурные реформы с целью ускорения данного процесса. Благодаря введению новой денежной единицы, либерализации цен, реформам торгового и сельскохозяйственного законодательства, приватизации государственных активов и переходу на открытый режим внешней торговли в 1996 году, экономика начала восстанавливаться. Улучшению экономического положения содействовал мощный рост сельскохозяйственного сектора в результате проведенных реформ, таких, как перераспределение земель, либерализация цен, реструктуризация государственных хозяйств и ликвидация государственного контроля за рынками и государственных пошлин. Однако финансовый кризис 1998 года в России оказал отрицательное воздействие на экономику Кыргызстана, в результате чего темпы роста реального ВВП снизились с 9,9% в 1997 году до 2,1% в 1998 году.

В экономике вновь наметилось оживление, и к концу 1999 года прирост ВВП составил 3,7%. Несмотря на рост ВВП, его среднегодовые темпы снизились с 5,7% в период 1996–1999 годов до 3,9% в период 2000–2006 годов. Основными факторами, которые привели к снижению среднегодовых темпов роста ВВП в 2000–2006 годы, стали нулевой рост в 2002 году, когда резко сократилась добыча золота, и негативный рост в 0,6% в 2005 году вследствие "Тюльпановой революции" в Кыргызстане. Обострение проблемы бедности и повальная коррупция привели к революции в марте 2005 года, катализатором которой послужило утверждение о подтасовке в ходе подсчета голосов на парламентских выборах.

После "Тюльпановой революции" начался мощный подъем в экономике. В 2006 году он продолжился и годовой прирост ВВП составил 3,1%. Экономика значительно выросла в 2007 году несмотря на продолжающееся политическое противостояние. Прирост ВВП в 8,2% по состоянию на конец 2007 года выглядел весьма обнадеживающим, поскольку Кумторское золоторудное месторождение² еще

не полностью восстановило свою добычу после аварии в 2006 году и эксплуатационных проблем в 2007 году. Прирост ВВП, за исключением золота, составил 8,7%. Сфера услуг продолжала выполнять роль мощного фактора экономического роста, в то время как сельское хозяйство оставалось слабым, поскольку рост в нем составил 1,5%. Увеличение цен на продовольствие в мире оказало серьезное влияние на инфляцию в Кыргызстане. Вдобавок к росту цен на продовольственные товары повысились цены на электроэнергию, газ и другие виды топлива. Со среднего показателя в 4% за последние пять лет инфляция выросла до 20,1% в конце 2007 года.

В экономике Кыргызстана доминирующее положение занимает сельское хозяйство, поскольку на этот сектор в 2005 году приходилось около 30% ВВП и 65% занятого населения. С 1996 года данный сектор вносит значительный вклад в экономический рост Кыргызстана несмотря на географические барьеры. Начатые в 1993 году земельные реформы и реструктуризация хозяйств служат ключевыми факторами сельскохозяйственного роста. Реформы включали в себя приватизацию государственных коллективных хозяйств с целью превращения их в частные хозяйства, создание институтов в поддержку данного процесса и создание рынка земли. Данный сектор в период 1996–1999 годов характеризовался среднегодовым ростом в размере 9,6%, который после 2000 года снизился до 2,5%.

Доминирующее положение в сельском хозяйстве занимают животноводство (мясное, молочное и шерстяное) и выращивание табака, хлопка и технических культур. Ош является одним из наиболее продуктивных районов страны, поскольку таяние снегов на Памире и в горах Ферганы питают водой хозяйства в нижней части, в то время как Нарын является единственным подходящим для

² Кумторское золоторудное месторождение является крупнейшим месторождением золота, эксплуатируемым в Центральной Азии западной компанией. Оно расположено в 350 км на юго-

восток от столицы Бишкек и примерно в 60 км к северу от границы с Китаем. В период с 1997 года по 2007 год на Кумторском золоторудном месторождении было добыто более 6 млн. унций золота.

животноводства районом с учетом его топографии и климата.

С 1995 года наблюдается рост в секторе услуг, доля которого в ВВП составила в 2005 году 40,2%. Тяжелая и обрабатывающая промышленность утратили свой вес как с точки зрения выпуска, так и занятости. По сравнению с периодом 1996–1999 годов, когда среднегодовой рост в секторе услуг составлял 1,9%, с 2000 года в нем наблюдается значительный подъем – примерно 6,9% в год. Главным фактором является развитие малых частных предприятий.

Распад Советского Союза привел к значительному сокращению промышленного и обрабатывающего секторов Кыргызстана. Поставки сырья и топлива прекратились, а рынок Советского Союза исчез. Выпуск этого сектора сокращался, и к 1995 году на промышленный сектор приходилось лишь 12% ВВП, а его доля в занятости также снизилась.

Сохранившаяся промышленность Кыргызстана сосредоточена в определенных регионах и специализируется на конкретной товарной номенклатуре. Обрабатывающие предприятия сосредоточены в Бишкеке и вокруг него. Основной движущей силой

промышленности является горная добыча, особенно добыча золота.

Кыргызстан богат минеральными ресурсами. Данная страна располагает значительными запасами угля, золота, урана и других редкоземельных металлов, но вынуждена импортировать нефть и природный газ, что требует значительных затрат. Горнодобывающая отрасль страны обладает мощным потенциалом развития, в связи с чем правительство поощряет участие иностранных инвесторов в добыче и обработке золота, в частности на вышеупомянутом Кумторском золоторудном месторождении.

Гористый характер Кыргызстана и обилие в нем водных ресурсов, главным образом в форме тающих льдов, позволяют выработку гидроэлектроэнергии, которая успешно экспортируется в соседние страны, хотя потенциал данного энергоресурса еще не используется в полной мере. Другими основными статьями экспорта Кыргызстана являются цветные металлы и их руда, товары из шерсти и прочие сельскохозяйственные продукты, а также металлический лом. В импортную номенклатуру входят топливо и природный газ, зерно, медикаменты, станки и оборудование и сельскохозяйственные машины.

Таблица 1

Секторальная структура ВВП в виде процента от целого

Сектор	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Сельское хозяйство	28,4	40,7	34,2	34,5	34,4	33,6	29,9	30,5
Промышленность	37,9	12,0	25,0	23,1	17,9	17,3	19,2	16,1
Строительство	7,1	6,2	4,2	3,8	3,4	2,9	2,5	2,5
Услуги	22,5	33,9	29,6	31,4	35,6	36,8	38,3	40,2

Источник: Правительство Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет: "Кыргызстан в цифрах", ежегодная статистическая публикация, Кыргызская Республика, Национальный статистический комитет, Бишкек, 2007 год.

В целом Кыргызстан добился значительного прогресса в своих рыночных реформах, однако темпы экономического роста страны являются скромными. Сектор услуг в настоящее время перегнал сельское хозяйство с точки зрения удельного веса в

ВВП, которое, однако, по-прежнему остается важным сектором экономики с учетом его роли в обеспечении занятости и продовольственной безопасности для граждан. Диверсификация экономики приобретает на настоящем этапе ключевое значение с учетом

истощения запасов золота на Кумторском месторождении и острого кризиса производства в сельскохозяйственном секторе.

Хотя страна добилась значительных успехов в экономике, ее экономический рост далек от того, что могло бы рассматриваться в качестве полностью устойчивого. С этой целью была разработана всеобъемлющая новая Стратегия развития страны (СРС) на 2007–2010 годы. Запланированные в ней реформы охватывают широкий круг вопросов в четырех основных областях: 1) ускорение экономического роста, 2) борьба с коррупцией, 3) развитие человеческого потенциала и социальное развитие, и 4) экологическая устойчивость.

В рамках новой СРС с целью ускорения экономического роста правительство определило следующие сектора в качестве приоритетных с точки зрения развития: энергетика, горная добыча, сельское хозяйство и пищевая промышленность, малые и средние предприятия, строительство, развитие туризма, транспортная инфраструктура, коммуникационно-информационные и инновационные технологии.

Бедность

В первые годы переходного периода в Кыргызстане наблюдался стремительный рост масштабов бедности, и в середине 1990-х годов этим явлением было поражено около половины населения страны. Экономический шок, спровоцированный радикальными реформами, начатыми после обретения независимости от Советского Союза, еще более усугубил проблему бедности. Бедность сосредоточена в Кыргызстане в определенных регионах, причем наиболее остро эта проблема стоит в Нарынской области, которая характеризуется наименьшим показателем дохода из расчета на душу населения, вслед за которой идут Таласская область, Джалал-Абадская и Иссык-кульская.

В 1999 году почти четверть населения находилась за чертой крайней бедности. Начиная с 2000 года наблюдается улучшение ситуации благодаря экономическому росту в сельском хозяйстве и торговле, а также снижению темпов инфляции до 2–3% в год.

Бедность носит более острый характер в сельских районах (где проживает большинство киргизского населения) и достигла своего пика в 1998 году (62,4% населения страны). С тех пор наблюдается постепенное снижение уровня бедности на селе. В 2005 году около 51% сельского населения находилось за чертой бедности по сравнению с 30% городского населения. Масштабы крайней бедности в сельских районах (14% сельского населения) в два раза превышали соответствующий показатель в городах.

Масштабы городской бедности резко сократились в 1997 году, когда этот показатель составил 22,2% от общей численности населения страны, однако неясно, что содействовало данному спаду. Уровень бедности в городах вновь вырос в 1998 году вследствие экономического кризиса. В 2005 году он оценивался в 43,1% населения Кыргызстана, причем удельный вес лиц, находившихся в состоянии крайней бедности, т.е. лиц, чье потребление было ниже порога продовольственной бедности, составляло 11,1% населения.

В 2006 году масштабы бедности сократились до 39,9% населения.

Несмотря на сокращение общих масштабов бедности, уровень жизни остается низким, особенно в сельских и отдаленных горных районах. Масштабы бедности в сельских районах превышают показатели городских районов во всех областях, за исключением Таласской и Джалал-Абадской.

Общая макроэкономическая ситуация

Темпы инфляции существенно возросли в Кыргызстане в 2007 году, когда цены на одни продовольственные товары выросли в два раза, а на другие – в три раза в течение года. Поскольку Кыргызстан является зависимой от импорта страной, рост мировых цен привел к повышению цен в стране, что имело тяжелые негативные последствия для экономики. Цены на такие товары, как нефтепродукты, коммунальные услуги и транспорт, также выросли. В настоящее время существуют опасения по поводу возможной нехватки продовольствия в Кыргызстане. Как и ранее, главной жертвой данной проблемы станут

малоимущие, на которых приходится значительная часть населения Кыргызстана.

В конце 2007 года и в начале 2008 года в Кыргызстане произошел целый ряд землетрясений. Самое крупное из них имело место на юге страны, в 30 километрах от города Оши, и привело к разрушениям в жилищном фонде и инфраструктуре. Многие семьи, в основном малоимущие

домохозяйства, подверглись перемещению. В настоящее время в стране разразился энергетический кризис, вызванный низким уровнем воды в Тактагульском водохранилище, которое является главным источником для выработки гидроэлектроэнергии в стране. Данные обстоятельства ведут к еще большему ухудшению условий жизни доведенного до состояния нищеты населения.

Таблица 2. Занятость и безработица в Кыргызстане, 2003 год

	Всего	Сельское население	Городское население
В тысячах			
Население	5 037	3 276	1 762
Трудоспособного возраста (старше 15 лет)	3 348	2 078	1 270
Рабочая сила	2 143	1 351	791
Занятые	1 930	1 244	686
Безработные	212	107	105
Неактивные	1 206	727	479
в %			
Уровень занятости	57,7	59,9	54,0
Уровень участия	64,0	65,0	62,3
Уровень безработицы	9,9	7,9	13,3

Источник: World Bank (2007) Kyrgyz Republic: Poverty Assessment, Volume 2: Labour Market Dimensions of Poverty, World Report No. 40864-KG (Estimates based on Kyrgyz Integrated Household Survey in 2003), Washington, D.C.

В 2003 году лица трудоспособного возраста составляли 66% от общей численности населения, однако 1,2 млн. из них являлись неактивными. В составе активной рабочей силы в размере 2,1 млн. человек 9,9% являлись безработными. Уровень безработицы в сельских районах составлял в 2003 году 7,9%, что было ниже общего показателя в 13,3% в городах. Процент занятой рабочей силы в сельских районах также был более высоким по сравнению с городами. Согласно оценкам численности рабочей силы, динамика за период с 2004 по 2006 год также свидетельствует о том, что уровень безработицы в сельских районах был ниже по сравнению с городами. Сельскохозяйственный сектор, в котором в последние годы проводились программные реформы, является главным поставщиком рабочих мест, вследствие чего рост в данном секторе

значительно влияет на снижение уровня безработицы в сельских районах.

Демографические тенденции и миграция

По состоянию на конец 2007 года численность населения Кыргызстана составляла 5 220 000 человек. Около 35% населения проживает в городах. Общая численность населения несколько возросла в 2007 году по сравнению с 2006 годом. Около двух трети граждан Кыргызстана проживают в сельских районах. Исходя из результатов переписи, проводящейся с 1913 года, можно сделать вывод о том, что процесс урбанизации продолжался в Кыргызстане до 1989 года. Последующие годы свидетельствуют о снижении численности городского населения. В 2007 году на него приходилось лишь 34,7% общей численности населения.

Таблица 3. Данные о численности населения, в тысячах

	1959	1970	1979	1989	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Юридическое население*	2 065,0	2 934,1	3 522,8	4 257,8	4 822,9	4 984,4	5 037,3	5 092,8	5 138,7	5 189,8	5 224,3
Городское	691,5	1 095,4	1 348,8	1 624,5	1 678,6	1 729,9	1 757,4	1 790,6	1 799,4	1 807,8	1 814,2
Сельское	1 373,5	1 838,7	2 174,1	2 633,2	3 144,3	3 254,5	3 279,9	3 302,2	3 339,3	3 382,0	3 410,1
Городское население в качестве процента от общего	33,5	37,3	38,3	38,2	34,8	34,7	34,9	35,2	35,0	34,8	34,7

* Оценка по состоянию на конец года

Источник: Данные, представленные Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики.

Кыргызстан является многонациональным государством, и, согласно оценкам по состоянию на начало 2007 года, этнический состав населения страны был следующим: кыргызы - 68,9%, узбеки - 14,4% и русские - 9,1%. Остаток составляют другие этнические группы.

Население Кыргызстана является относительно молодым, поскольку по состоянию на конец 2005 года около 34% его населения составляли лица в возрасте до 16 лет. Процент населения трудоспособного возраста составляет 57%, а пенсионеров - 9%. Увеличение численности населения трудоспособного возраста, как ожидается, продолжится в предстоящие годы вследствие высоких темпов рождаемости и демографического взрыва 1980-х годов.

Одной из отличительных демографических тенденций Кыргызстана является массовая миграция, ведущая к изменениям в составе населения. Миграция достигла своего пика в начале процесса перехода, когда ухудшились социально-экономические условия. Разные типы городских поселений характеризуются различными формами миграции и различным масштабом проблемы. Малые и средние города, главным образом, теряют свое население. Коллапс советской системы и деиндустриализация являются основными причинами миграции. С другой стороны, Ош и Бишкек привлекают к себе мигрантов и характеризуются интенсивным ростом. Бедность и безработица в сельских районах также ведут к миграции в крупные города.

В Бишкеке, который ранее насчитывал 600 000 жителей, в настоящее время проживает около 1 млн. человек. На него приходится 44% городского населения страны. Ош, население которого составляло около 240 000 человек несколько лет назад, в настоящее время насчитывает 500 000 жителей, в том числе проживающих в периферийных поселениях. Перенаселенность, растущий спрос на жилье и отсутствие доступного жилья привели к возникновению острых проблем, следствием которых стали незаконный захват земель и возникновение неформальных поселений вокруг города. Рисунок 1 иллюстрирует плотность населения в различных областях Кыргызстана. Чуйская и Ошская области характеризуются наименьшей территорией и наибольшей плотностью населения, в то время как Джалал-Абадская, Иссык-Кульская, Нарынская и Таласская области имеют намного меньшую плотность населения.

В самом Бишкеке насчитывается около 50 так называемых "новостроек". Согласно оценке, в Бишкеке в этих новых поселениях проживает от 125 000 до 200 000 человек, или около одной пятой общей численности населения города. В них, как правило, проживают внутренние мигранты, большинство из них не имеют регистрации. Согласно докладу по оценке бедности в Кыргызстане Всемирного банка³ около 10%

³ World Bank (2007), Kyrgyz Republic: Poverty Assessment, Volume 3: The Main Conclusions of the Report, World Report No. 40864-KG, Washington, D.C.

населения Бишкека является незарегистрированным. В Оше незарегистрированными являются 50 000 человек. На эти два города приходится одна треть общего населения страны. Однако процессы урбанизации, жилищного строительства и землепользования не имеют надлежащего оформления. В отличие от старого плана недавно разработанный генеральный план Бишкека учитывает неформальные поселения; однако жители этих новых поселений не имеют социальной инфраструктуры, такой, как водопровод, дороги, школы, учреждения здравоохранения и другие коммунальные службы (информацию о создании неформальных поселений см. также в главе IV).

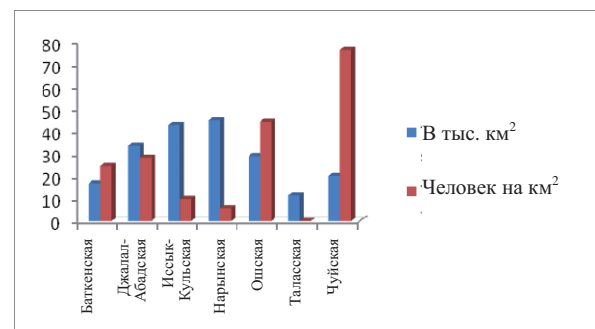
В 2006 году Кыргызстан покинуло 13 360 русских, в результате чего их доля в общем населении снизилась до 9,1% по сравнению с 12,5% в 1999 году. Последние эмиграционные тенденции также свидетельствуют о росте миграции коренного кыргызского населения в соседние страны, особенно в Российскую Федерацию, Казахстан, в поисках рабочих мест и возможностей развития бизнеса. Около четверти рабочей силы работает за границей, присылая на родину переводы, доля которых в ВВП составила в 2005 году 14%.

Выездная миграция стала в настоящее время одним из важных источников дохода благодаря денежным переводам работников. Согласно оценке, 23% общей численности рабочей силы работают за границей, причем около 60% из них - в Российской Федерации. Большая часть мигрантов являются выходцами из сельской южной части страны.

Внутренняя миграция также приобрела широкие масштабы после обретения независимости. Она достигла своего пика в 1994-1998 годах. Масштабы безработицы и бедности были высокими в сельских районах в начальный период процесса перехода. Это свидетельствует о том, что сельские районы Кыргызстана после обретения независимости пострадали в большей степени, чем его города. Люди переезжали из сельских районов в города. Бишкек и прилегающие к нему районы Чуйской области лучше развиты в экономическом плане и, следовательно, являются наиболее привлекательными для

мигрантов. Хотя значительное число русских покинуло эти места, туда переехали коренные кыргызы, в результате чего в этих районах сложилось позитивное чистое миграционное сальдо.

Диаграмма 1. Территория и плотность населения в семи областях



Источник: Данные, представленные Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики, 2007 год.

В. Приватизация и разработка жилищной политики

В 1990 году удельный вес частного сектора в ВВП Кыргызстана, согласно оценке, составлял лишь 5%. С момента обретения Кыргызстаном своей независимости наблюдается развитие частного сектора, начало чему положила приватизация государственных предприятий. До конца 1990-х годов основным фактором развития частного сектора являлась главным образом приватизация предприятий. В период с 1995 года по 2000 год большинство коллективных и государственных хозяйств (колхозов и совхозов) было ликвидировано и было создано около 62 000 частных хозяйств. К 1995 году из государственной собственности было выведено около 4 700 малых предприятий в рамках программы массовой приватизации. Согласно оценкам Доклада о переходе Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), доля частного сектора в ВВП выросла с 15% в 1991 году до 40% в 1995 году, а затем до 60% в 1996 году, достигнув 65% в 2002 году. В 2006 году, согласно оценке, доля частного сектора в ВВП составила 75%.

В настоящее время, согласно оценке, частный сектор занимает доминирующее

положение в сельском хозяйстве, строительстве и сфере услуг. Удельный вес частного сектора в общей занятости в 2004 году составил 80,9%, причем он является практически единственным источником рабочих мест в сельском хозяйстве, секторах горной добычи, торговли и услуг по ремонту. Финансовый сектор в настоящее время является практически полностью частным. В секторах промышленности и инфраструктуры доля государства по-прежнему является значительной. Приватизация крупных государственных предприятий ("Кыргызтелеком", "Кыргызэнерго", "Кыргызгаз" и Кыргызские Авиалинии") планировалась с 1997 года, однако ни одна из этих операций не была проведена. В горнодобывающей отрасли практически все предприятия остаются в государственной собственности или контролируются им, за исключением нескольких золотодобывающих предприятий.

Что касается жилищного сектора, то, хотя традиционно кыргызы-кочевники жили в юртах, в советский период большинство из них получили современные квартиры в многоэтажных домах, субсидировавшихся государством. Государству принадлежали как здания, так и земля под этими зданиями. Несмотря на массовую приватизацию существующего жилищного фонда, которая началась вскоре после обретения независимости, жилье остается одной из главных социальных проблем в Кыргызстане. Многие семьи живут в обветшавших домах, которые были построены в рамках программ

государственного жилья десятилетия назад и которые практически не обслуживались в течение длительного времени.

В результате наплыва сельского населения в города дефицит жилья приобрел характер острой проблемы, ведущей к перенаселенности многоэтажных домов. Существуют квартиры, в которых проживают несколько семей в отсутствие ванной или даже водопровода, причем многие семьи вынуждены ютиться на жилой площади в 12 кв. м или менее. Жилищная проблема не ограничивается городскими районами и носит общенациональный характер.

Хотя в недавно принятой СРС жилищное строительство определено в качестве одной из ключевых задач, объем строящегося жилья остается недостаточными для удовлетворения существующего спроса. Кроме того, СРС определяет предоставление доступного жилья гражданам и решение смежных проблем (например, несоблюдения норм эксплуатационно-технического обслуживания элементов инфраструктуры из-за недостаточного финансирования строительства жилья) в качестве главных приоритетов развития социальной инфраструктуры. Однако в настоящее время страна сталкивается с проблемой отсутствия доступного жилья из-за резкого сокращения бюджетных ресурсов и приостановления реализации проектов строительства доступного жилья. Кроме того, жилищные проблемы в Бишкеке и Оше усугубляются возросшей внутренней миграцией в города.

С момента обретения независимости правительство Кыргызстана осуществляет реформу сельскохозяйственных земель и приватизацию государственной собственности. Вследствие этого возникла необходимость в гарантировании и реализации прав собственности на землю, для чего в 1994 году было создано Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество⁴. Кроме того, дефицит доступного жилья потребовал разработки новой государственной программы жилищного строительства. Эти реформы и меры привели к изменению и пересмотру роли учреждений, отвечающих за вопросы управления жильем и земельными ресурсами, которые описываются более подробно в настоящей главе.

А. Разработка политики и учреждения национального уровня

Жилищные и земельные вопросы регулируются широкими программными рамками, определенными в стратегических документах. В 2001 году была принята *Комплексная основа развития Кыргызстана до 2010 года* (Стратегия КОР), после чего в 2003 году был принят первый среднесрочный план Стратегии, известный как *Национальная стратегия борьбы с бедностью на 2003-2005 годы*. Эти документы определяют ключевые направления политики и меры. Жилье не относилось к числу приоритетов, хотя признавалась необходимость обеспечения адекватных и справедливых жилищных условий. Тот факт, что проблеме жилья не уделялось надлежащего внимания, несомненно подействовал на возникновение проблем в области жилья, с которыми страна сталкивается сегодня.

Растущие проблемы в области жилья нашли адекватное отражение в СРС на 2007-2010 годы. Этот документ предусматривает реализацию второго среднесрочного плана *Стратегии КОР* 2001 года. В СРС определены две главные задачи в области жилья, в том числе наращивание объемов строительства жилья за счет развития домостроительной отрасли и обеспечение доступности жилья за счет развития доступной ипотеки. Хотя в ней также упоминается о развитии социального и арендного жилья, для решения этой задачи не предусмотрено никаких механизмов. В целом набор механизмов реализации носит в этой Стратегии ограниченный характер.

В настоящее время программы, связанные с землей и жильем, разрабатываются и реализуются с участием различных министерств, агентств, международных и местных организаций, а также частного сектора. Сегодня государственными органами, непосредственно ведающими вопросами землепользования и управления земельными ресурсами, являются Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество (Госрегистр), Агентство по архитектуре и строительству (Госстрой), Агентство по окружающей среде и местные органы власти. Кроме того, *Государственная программа жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы*⁵ предусматривает участие в решении жилищных вопросов Министерства финансов, Министерства топлива, транспорта и энергетики и Министерства труда и социальной защиты. Министерства и агентства общенационального уровня реализуют свои программы и функции через свои органы в составе местной государственной администрации.

⁴ Структура и полномочия Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество при правительстве Кыргызской Республики были утверждены Постановлением Правительства № 133 от 1 марта 2006 года, Бишкек, 2006 год.

⁵ Правительство Кыргызской Республики, Государственная программа жилищного строительства в Кыргызской Республике на 2008-2010 годы, утвержденная Постановлением Правительства № 562 от 26 ноября 2007 года, Бишкек, 2007 год.

Согласно *Закону о структуре правительства Кыргызской Республики*, принятому Постановлением правительства № 176 от 27 декабря 2007 года, Госстрой и Госрегистр являются двумя главными государственными агентствами, конкретно отвечающими за вопросы регистрации земли и собственности, развития кадастра и городской планировки.

Государственное агентство по архитектуре и строительству (Госстрой)

Госстрой является органом государственного управления с местными отделениями в областях⁶ и районах⁷. Он осуществляет регулирующие и контрольные функции в области архитектуры, городской планировки, строительства, инженерного надзора, транспортной инфраструктуры и производства строительных материалов. Агентство имеет три основных департамента и два исследовательских института: департамент государственной экспертизы; департамент социального жилья; Государственный центр сертификации, Институт градостроительства и Институт сейсмологии.

В сотрудничестве со своими подразделениями и исследовательскими центрами Агентство осуществляет пять основных функций: 1) вводит стандарты, правила и регламенты в области строительства; 2) координирует и контролирует строительную деятельность; 3) руководит деятельностью по архитектурному проектированию и городскому планированию; 4) обеспечивает связь между различными органами власти; и 5) регулирует вопросы землепользования и землеустройства⁸.

⁶ Область является единицей административно-территориального деления Кыргызстана, эквивалентной провинции.

⁷ Район является единицей административно-территориального деления Кыргызстана, эквивалентной округу.

⁸ Структура и полномочия Государственного агентства по архитектуре и строительству были утверждены Постановлением Правительства № 7 от 11 января 2006 года, Бишкек, 2006 год.

Главной функцией Агентства является отбор участков земли, пригодных для строительства с учетом генеральных планов, разработка строительных правил и норм и оказание технической помощи в инженерных изысканиях. Агентство занимается согласованием общенациональных строительных стандартов с международными нормами и разрабатывает основные принципы оценки строительных затрат.

Второй функцией Агентства является надзор за качеством строительства, осуществлением административных решений и вынесением санкций (в случае нарушения нормативных актов, регулирующих строительную деятельность и землепользование), таких, как обмен разрешений. Агентство также отвечает за расследование причин строительных аварий и проведение спасательных работ. Наконец, Агентство участвует в оценке государственной собственности, подлежащей приватизации.

Третьей функцией является рассмотрение и одобрение документов, касающихся архитектурных проектов и проектов градостроительства. Оно готовит планы застройки, архитектурно-проектную документацию и планы благоустройства территории, которые являются документами, необходимыми для начала процесса строительства. Совместно с другими соответствующими агентствами оно участвует в подготовке документов для удостоверения прав собственности на земельные участки. Кроме того, Агентство занимается защитой прав интеллектуальной собственности архитекторов, инженеров и дизайнеров, участвующих в строительстве.

Четвертой функцией Агентства является развитие и ведение сети через создание базы данных, обеспечивающей связь между департаментами Агентства. Данная сеть содержит информацию о работе, осуществляемой департаментами Агентства. Кроме того, Агентство оказывает методологическую поддержку ведению градостроительного кадастра.

Пятой функцией Агентства является регулирование землепользования, землеустройства и строительства в городских

районах, а также в рекреационных зонах в соответствии с планами городской застройки, нормами землепользования и строительства. Агентство выдает разрешения и одобряет документацию в области городской планировки, а также проекты строительства жилых, общественных и промышленных зданий.

Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество (Госрегистр)

Госрегистр был учрежден в 1999 году на национальном уровне в результате слияния Государственного агентства по землеустройству, геодезии и картографии⁹, Гипрозема¹⁰ и Городского и регионального бюро технической инвентаризации¹¹. Ему была поручена задача создания системы регистрации¹². Агентство является органом государственного управления, который осуществляет регистрацию прав на недвижимое имущество, защищает эти зарегистрированные права и содействует функционированию рынка недвижимости. Оно также ведет документы о топографии, геодезии и картографии территорий Кыргызстана¹³.

⁹ Агентство по землеустройству, геодезии и картографии – бывшая государственная структура, отвечавшая за геодезию и картографию в Кыргызской Республике.

¹⁰ Гипрозем представлял собой государственную структуру, занимавшуюся сбором и регистрацией данных о землях всех предприятий, существовавших на территории бывших государственных и коллективных хозяйств (от глав сельских советов для ежегодного кадастра).

¹¹ Ранее городские и региональные бюро технической инвентаризации собирали информацию и вели данные о недвижимом имуществе, включая информацию о месте расположения строений, их площади и именах владельцев. Эти бюро вели архив всех чертежей, строительных планов домов, квартир и других объектов недвижимого имущества.

¹² Bloch, P. et al. (1996) Land and Agrarian Reform in the Kyrgyz Republic, Land Tenure Centre University of Wisconsin-Madison LTC Research Paper 128.

¹³ Структура и полномочия Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество при правительстве Кыргызской

В состав структуры Госрегистра входит аппарат Директора и другие департаменты, подчиняющиеся ему, а именно Управление земельного кадастра и землеустройства, Управление экономики и финансовой политики, Управление по регистрации и развитию рынка недвижимости. Агентство имеет местные регистрационные органы в 49 районах, включая столицу Бишкек. В частности, Агентство выполняет следующие функции:

- создание централизованной единой системы регистрации и проведение регистрации прав на недвижимое имущество;
- выдача документов, удостоверяющих права на земельный участок, включая определение границ земельных участков в соответствии с решениями других государственных органов и местных органов власти;
- формирование и ведение Государственного земельного кадастра и контроль всех зарегистрированных объектов собственности и земельных участков;
- мониторинг земельных участков путем публикации ежегодного отчета о землепользовании и использовании ФПС¹⁴;
- создание и актуализация Государственной геоинформационной системы по всем земельным ресурсам и недвижимому имуществу в Кыргызстане;
- разработка комплексных программ рационального использования ФПС;
- ведение картографического фонда Кыргызстана;
- осуществление и мониторинг постановлений о землепользовании и охране земель в соответствии с *Земельным кодексом Кыргызстана*;

Республики были утверждены Постановлением Правительства № 133 от 1 марта 2006 года, Бишкек, 2006 год.

¹⁴ ФПС (Фонд перераспределения сельхозугодий) – 75% земель были распределены в качестве долей сельскохозяйственных земель, в то время как остающиеся 25% были зарезервированы в Государственном фонде перераспределения сельхозугодий.

- проведение геодезических, астрономических и гравиметрических работ и организация топографической съемки на территории Республики.

Вопросы управления и использования государственных земель, такие, как леса и охраняемые территории, относятся к ведению Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства, которое было создано 15 октября 2005 года. Оно занимается реализацией государственной политики в области охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия, рационального использования природных ресурсов, развития лесного хозяйства и охоты, горных районов и экологической безопасности. Функции Агентства включают в себя разработку и осуществление национальной природоохранной политики; обеспечение соблюдения природоохранных законов; мониторинг и оценку биологических ресурсов; предоставление информационных услуг государственным органам, хозяйственным субъектам и общественности по вопросам экологической ситуации, биоразнообразия, об экологических угрозах и деятельности и мерах по защите окружающей среды.

Учреждения, отвечающие за жилищный сектор

Как было упомянуто выше во введении, в последнее десятилетие дефицит доступного жилья стал весьма острой проблемой в городских районах Бишкека и Оша. Данная проблема должна быть решена правительством в рамках *Государственной программы жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы*¹⁵. Данная программа направлена на развитие и стимулирование строительства жилья с использованием различных механизмов. Первый этап программы касается структурной организации и взаимодействия институтов жилищного строительства и устанавливает полномочия

различных ведомств, чьи функции обсуждаются ниже.

Министерство финансов

Согласно *Государственной программе жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы*, Министерство финансов отвечает за разработку механизмов предоставления доступного жилья уязвимым слоям граждан. В настоящее время внимание Министерства главным образом сосредоточено на разработке механизмов доступного кредитного финансирования. В сотрудничестве с Национальным банком Кыргызстана Министерство занимается разработкой и реализацией регулятивной и нормативной основы долгосрочного кредитного и ипотечного финансирования жилья; считается, что доступ к жилью благодаря доступной ипотеке смогут получить широкие слои населения. Министерство финансов также занимается изучением возможностей государственного и частного финансирования строительства жилья, предусмотренных в *Государственной программе*. Что касается частного сектора, то Министерство ежегодно проводит оценку потенциальных частных инвесторов и регионов в точки зрения их интереса к участию в реализации запланированных программ жилищного строительства.

Министерство экономического развития и торговли

Согласно *Государственной программе жилищного строительства*, Министерство экономического развития и торговли отвечает за эффективное использование внешней помощи и финансовых средств международных финансовых организаций и доноров в целях создания доступного жилья. Основное внимание уделяется уязвимым слоям населения. Министерство совместно с Государственным агентством по архитектуре и строительству определяет объем инвестиций в жилищное строительство на ежегодной основе для каждого региона и разрабатывает проекты с учетом потребностей в строительстве жилья в стране.

¹⁵ Правительство Кыргызской Республики, Государственная программа жилищного строительства в Кыргызской Республике на 2008–2010 годы, утвержденная Постановлением № 562 от 26 ноября 2007 года, Бишкек, 2007 год.

Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов

Развитие национальной промышленности и энергетики является главной задачей Министерства промышленности, энергетики и топливных ресурсов, которую оно реализует через свои отделения областного и районного уровней. Министерство также отвечает за разработку регламентов, касающихся производимых на местном уровне строительных материалов, повторного использования промышленных отходов в целях строительства и использования эффективных строительных технологий (с учетом природоохранных соображений). Кроме того, Министерство отвечает за модернизацию строительных материалов с точки зрения трат и поощряет использование местных альтернатив импортным строительным материалам с целью снижения расходов.

Министерство труда и социальной защиты

Министерство труда и социальной защиты занимается реализацией государственной политики в области социального развития и труда, содействует повышению уровня жизни населения. Министерство осуществляет свои функции через свои отделения областного и районного уровней в сотрудничестве с другими соответствующими государственными структурами и местными органами власти. Министерству поручена задача разработки норм социального жилья и определение стандартов, параметров и критериев улучшения жилищных условий.

Конкретно, Министерство участвует в деятельности сектора жилья путем предоставления субсидий на коммунальные услуги. Существуют два типа субсидий. Субсидии на коммунальное обслуживание представляют собой субсидии на электричество, тепло и природный газ. Только семьи с душевым доходом менее 350 сомов в месяц (примерно 9,50 долл. США) имеют право на данный тип субсидий. На второй вид субсидий имеют право только жители города Бишкек. Эти субсидии предоставляются с 1996 года в соответствии с Программой жилищных субсидий. Право на эти субсидии имеют лишь семьи, чьи ежемесячные расходы

на коммунальные услуги составляют более 27% от их совокупного месячного дохода¹⁶.

Министерство здравоохранения

Министерство здравоохранения помимо своих основных функций отвечает за определение санитарно-эпидемиологических требований к новым строениям, а также за признание отвечающих санитарным и эпидемиологическим требованиям участков под строительство. Министерство выносит рекомендации в отношении выбора участков под застройку. Однако крупной проблемой является то, что требования и рекомендации Министерства опираются на строительные нормы и правила советского периода, которые с тех пор не обновлялись. Кроме того, Министерство не имеет четко определенных полномочий в области контроля существующих зданий.

Министерство иностранных дел

Согласно СРС Кыргызстана на 2008–2010 годы, Министерство иностранных дел отвечает за привлечение иностранных инвестиций на проекты жилищного строительства в Кыргызстане. Главным образом, Министерство действует через свои консульские отделения в различных странах. Оно предоставляет информацию и оказывает прямую помощь отечественным и международным партнерам. Министерство оказывает содействие иностранным гражданам в деле инвестирования в недвижимое имущество и получения прав землепользования при наличии взаимных соглашений с другими странами. Имущественные права иностранцев в Кыргызстане регулируются и контролируются комиссией, созданной при Министерстве юстиции. Эта комиссия рассматривает и одобряет заявки на продажу, обмен и дарение жилых зданий иностранцам, юридическим лицам и отдельным лицам на территории Кыргызстана. В состав данной комиссии входит секретарь департамента нотариата и адвокатуры и пяти других членов, в том числе представители Министерства юстиции, Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел, Государственного комитета

¹⁶ Министерство труда и социальной защиты, <http://www.mlsp.kg/>.

национальной безопасности и секретарь Комиссии, который назначается Министерством юстиции. Данная комиссия также ведет регистр иностранных юридических и физических лиц, подающих заявки на куплю-продажу или обмен жилых зданий.

*Национальный статистический комитет
Кыргызстана (НСК)*

Национальный статистический комитет является центральным национальным статистическим органом, действующим на основе самофинансирования. НСК отвечает за проведение переписей населения, обследований домохозяйств и разработку демографической статистики по широкому кругу экономических, сельскохозяйственных, трудовых и социальных вопросов. В НСК работает более 1 200 статистиков. Комитет имеет свои центральный аппарат в Бишкеке и региональные отделения в каждой области, а также исследовательско-учебный центр.

В соответствии с общим решением статистических управлений всех стран Содружества Независимых Государств (СНГ), Кыргызский национальный статистический комитет ограничил свои задачи лишь представлением собираемых данных. Он не публикует прогнозы, даже если прогнозные оценки рассчитываются при обработке данных о ВВП и населении.

В. Региональный и местный уровни

Для обеспечения тесного взаимодействия между центральным и местным уровнями управления, а также развитие местного самоуправления в конце 2000 года на национальном уровне было создано Министерство местного самоуправления и регионального развития. В 2002 году был принят *Закон о местном самоуправлении и местной государственной администрации*. На его основе в настоящее время в Кыргызстане сформированы структуры региональных и местных администраций и органов местного самоуправления.

Как указано в Законе о местном самоуправлении, системы местного самоуправления на уровне административно-территориальных единиц (округов, городов, поселков, малых сельских общин) состоят одновременно из местных органов само-

управления (действующих в качестве местных представительных органов) и местных государственных администраций (действующих в качестве местных исполнительно-распорядительных органов). В Кыргызстане насчитывается семь областей и 49 районов.

*Местные государственные администрации
как исполнительные органы*

В целом местные государственные администрации действуют в качестве исполнительных органов общей компетенции и подотчетны Президенту и правительству. Местные государственные администрации осуществляют функции ведомств и агентств, отвечающих за вопросы жилья и управления земельными ресурсами.

Деятельностью местной государственной администрации областного и районного уровней руководит глава местных администраций (губернатор); деятельностью районной администрации руководит назначаемое правительством официальное лицо (аким), на городском уровне функции управления осуществляет мэр. Все они назначаются Президентом Кыргызстана. Департаментами в структуре местной государственной администрации, которые ведают вопросами жилья и управления земельными ресурсами, являются юридические отделы, отделы архитектуры и строительства, отделы социальной защиты, а также отделы землепользования и регистрации прав на недвижимое имущество областного, районного и городского уровней¹⁷.

Эти отделы являются местными подразделениями национальных министерств и агентств, занимающимися реализацией государственной политики на местном уровне. Местные государственные администрации формируют местные бюджеты и готовят проекты местных программ социально-экономического развития и представляют их местным советам (являющимся органом местного самоуправления) для утверждения; осуществляют контроль за землепользованием и строительством на своих территориях для обеспечения того, чтобы в ходе данной

¹⁷ Министерство труда и социальной защиты, <http://www.mlsp.kg/>.

деятельности соблюдались нормы, установленные соответствующими государственными администрациями; управляют ресурсами государственных местных администраций и принимают решения о выделении земельных участков; управляют находящимися в муниципальной собственности предприятиями и координируют деятельность департаментов, министерств и государственных агентств. Местные городские администрации консультируются и координируют свои решения по всем ключевым вопросам территориального развития с местными советами (органами местного самоуправления).

Местные представительные органы самоуправления (кенешы)

Система местного самоуправления состоит из местных советов (местных кенешей), глав округов, поселков и городов районного значения, мэров городов и исполнительно-распорядительных местных органов власти. Кроме того, в отдельных частях городов и поселков могут создаваться различные формы территориального общественного самоуправления (самим населением) и собрания граждан.

Члены местного совета избираются народом, в то время как глава поселковой общины назначается государством с согласия главы области и должен быть утвержден местным советом. Местные советы и другие органы местного самоуправления отвечают за обеспечение соблюдения закона и подотчетны правительству; они также подотчетны местным общинам за результаты своей деятельности.

Самоуправление в городах структурировано в соответствии с двумя категориями городов: города областного значения и города районного значения. В то время как система местного самоуправления городов районного значения была утверждена президентским декретом в 1998 году, право городов областного значения управлять местными делами было введено в 2001 году.

Городские советы являются высшим избранным представительным органом местного самоуправления в городах. К сфере ведения городских советов относится, в

частности, утверждение городского бюджета и программ социально-экономического развития города; взимание местных налогов и сборов и определение процедур и условий землепользования или использования других природных ресурсов в соответствии с национальным законодательством.

Исполнительно-распорядительная ветвь самоуправления в городах представлена исполнительными комитетами. В числе других своих функций комитеты отвечают за разработку проектов программ социально-экономического развития городов и проектов местного бюджета, которые они представляют городскому совету для утверждения; обеспечение деятельности и модернизацию муниципальных коммунальных служб. Они осуществляют надзор за санитарной обстановкой в городах и осуществлением природоохранных мер; содействуют развитию жилищного фонда, городского транспорта и коммуникаций; разрабатывают и реализуют планы городской застройки; осуществляют контроль за соблюдением строительных норм и правил и надзор за рациональным использованием городских земель; представляют предложения городскому совету о взимании местных налогов и сборов, предусмотренных законом; занимаются укреплением материальной базы учреждений здравоохранения, образования и социальной защиты; оказывают помощь в реализации процесса приватизации и регулируют использование земель и других природных ресурсов.

Городской совет Бишкека занимается рассмотрением и утверждением административных границ районов Бишкека и совместно с городской администрацией утверждает строительные проекты в Бишкеке.

Что касается жилищного строительства, то городской совет Бишкека координирует разработку генеральных планов застройки и обеспечивает соблюдение строительных норм и правил. Местные органы самоуправления Бишкека и Оша отвечают за выделение городской земли для частного пользования и передачи в частную собственность в соответствии с генеральными планами и подробным проектным планом города. Они также ведут земельный кадастр и планы землепользования. Совместно с городским советом они разрабатывают программы рационального землепользования и

осуществляют надзор за ними и дают разрешение на проведение подготовительных работ до начала фактического строительства¹⁸.

Администрация Бишкека имеет три структурных подразделения, занимающиеся вопросами управления земельными ресурсами.

Земельный комитет Городского совета Бишкека осуществляет надзор за осуществлением *Земельного кодекса* 1999 году на территории Бишкека. Комитет также отвечает за организацию аукционов для распределения прав землепользования или прямой продажи земли без проведения аукциона потенциальным клиентам от имени местного самоуправления. Он также представляет Городской совет Бишкека в отношениях с землепользователями.

Главное архитектурное управление Бишкека является подразделением Городского совета Бишкека. Оно разрабатывает проекты застройки на основе действующей стратегии социально-экономического развития с согласия Государственного агентства по архитектуре и строительству и Городского совета. Архитектурное управление обеспечивает соблюдение строительных правил и норм, заказывает подготовку генерального плана Бишкека и осуществляет надзор за его реализацией.

Департамент индивидуального жилищного строительства в Бишкеке является составным подразделением Городского совета. Он разрабатывает процедуры отвода земель и индивидуального жилищного строительства и осуществляет контроль за их выполнением. Департамент также следит за выполнением правовых норм в области индивидуального жилищного строительства и разрабатывает необходимые документы, устанавливает нормы и осуществляет контроль за индивидуальным строительством. Он также регистрирует новые и реконструированные дома, в том числе индивидуальные дома, и учреждает компетентную государственную комиссию, которая осуществляет приемку и ввод в действие новых домов. Департамент

отвечает за предоставление информации мэру и городскому комитету о числе новых завершенных строительством домов.

Товарищества собственников жилья

После обретения независимости Кыргызстан приступил к приватизации существующего жилищного фонда, и к 1994 году было продано около 90% существовавшего на тот момент жилищного фонда. Приватизация жилых зданий выдвинула на повестку дня вопрос об эксплуатационно-техническом обслуживании общего имущества в таких зданиях. *Гражданский кодекс*, принятый в 1996 году, решает данную проблему путем предоставления совместных прав собственности на общее имущество и структуры собственникам индивидуальных жилищ в здании. Добровольная организация товарищества собственников жилья регулируется *Законом о товариществах собственников жилья* 1997 года. Товарищество собственников жилья отвечает за эксплуатационно-техническое обслуживание общего имущества и управление многоквартирными домами через своих избранных представителей (см. главу IV). Согласно данной схеме все собственники жилья обязаны участвовать в решении проблем, касающихся общего имущества, принимать решения в отношении сметы расходов и оплаты и участвовать в установлении правил совместного использования общих частей зданий¹⁹.

С. Прочие учреждения

Кыргызский государственный университет строительства, транспорта и архитектуры

В 1998 году Кыргызский архитектурно-строительный институт был преобразован в Кыргызский государственный университет строительства, транспорта и архитектуры.

¹⁸ Городская администрация Бишкека, <http://www.citykr.kg/en/bishkek.php>.

¹⁹ Undeland, C. (2002) Condominiums in Kyrgyzstan: Building Communities and Managing Housing Effectively, *Transition* newsletter Vol. 13, No. 1, January-February 2002, the World Bank and the William Davidson Institute <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/pdf/JanFeb2002.pdf>.

Университет является активным членом Международной ассоциации учреждений высшего образования СНГ. С момента обретения страной независимости Университет подготовил более 10 000 специалистов. Он также является источником педагогических и исследовательских кадров, в состав которых входят 25 докторов наук, более 30 профессоров и более 500 преподавателей. В нем обучается более 7 000 студентов, занимающихся на очном отделении, и 4 000 студентов, занимающихся на заочном отделении²⁰.

Ассоциация городов Кыргызстана

Ассоциация городов Кыргызстана является добровольной неправительственной организацией, учрежденной органами городского управления с целью оказания содействия налаживанию политических, экономических, культурных и информационных связей и сотрудничества между городами Кыргызстана, а также их развитию. Задачей Ассоциации является дальнейшее развитие местного самоуправления и представление и продвижение общих интересов его членов. Данная организация осуществляет ряд проектов в области развития законодательства в сфере местного управления, повышения роли местных общин и органов самоуправления в осуществлении прав на муниципальную собственность, создания сетей местного самоуправления городов Кыргызстана и международного сотрудничества между городами в области социально-экономического развития. Эти проекты финансируются главным образом Фондом Сороса, Евразийским фондом, АМР США и Всемирным банком²¹.

Ассоциация риэлторов

Ассоциация риэлторов действует в городах Бишкек и Иссык-Куль с 1994 года. Главной целью Ассоциации является осуществление

сделок по купле-продаже и подготовка договоров купли-продажи. Риэлторы выполняют роль посредников между покупателями и продавцами земли и других объектов недвижимости. Риэлторы также оказывают помощь в регистрации имущества. Так, например, для нотариальной регистрации сделок риэлторы готовят искомый набор документов, осуществляя проверку их точности и соответствия законодательству. Ассоциация насчитывает лишь десять членов, которые платят членские взносы и главным образом работают в Бишкеке.

В целом, в Кыргызстане действуют более 200 агентов по недвижимости, нет международных агентств. Между риэлторами не существует никакой координации, каждый из них работает в своих собственных интересах. Закон о риэлторской деятельности был принят в 2003 году, однако еще не вступил в силу. Недавно были также приняты национальные стандарты ("руководящие принципы") для риэлторов. Согласно оценке, 60–70% сделок с недвижимостью проходит через агентство по недвижимости, стоимость услуг которых составляет 2–3% от цены покупки. Риэлторы не имеют четкого механизма сотрудничества с банками, и банки не поддерживают своих клиентов ипотечными ссудами²².

Частный сектор

В строительном секторе частные субъекты содействуют удовлетворению спроса на жилье путем предоставления строительных услуг в рамках проектов строительства нового жилья и коммерческих проектов. Частный строительный сектор представлен одновременно местными и иностранными компаниями. Для осуществления своей деятельности иностранные застройщики обязаны получить лицензию на строительство в Государственном агентстве по архитектуре и строительству. В 2007 году было выдано более 440 лицензий. Эти лицензии относятся к различным категориям, которые определяют,

²⁰ Кыргызский государственный университет строительства, архитектуры и транспорта http://www.ksucta.kg/article/inform_ru/1152743207/.

²¹ Ассоциация городов Кыргызской Республики, http://www.citykr.kg/en/proecti_assoc.php

²² International Finance Corporation (IFC) (2006), Central Asia Housing Finance Gap Analysis (p. 74), World Bank Group Working Paper Vol.1, Washington, D.C.

какую работу могут осуществлять строительные компании. Согласно этим категориям иностранные компании имеют право строить либо одноэтажные дома, либо многоэтажные здания. Эти компании действуют в различных частях страны. Что касается геодезической съемки, то в данной области монополией обладает Госрегистр.

Международные организации

С момента обретения независимости Кыргызстану оказывает помощь в совершенствовании методов управления земельными ресурсами и землепользованием ряд донорских организаций, таких, как Группа Всемирного банка, Азиатский банк развития и АМР США.

Группа Всемирного банка действует в Кыргызстане с 1992 года; она оказывает помощь стране путем финансирования общего развития. С 2003 года по середину 2005 года половина объема помощи Всемирного банка Кыргызстану предоставлялась в форме грантов. Что касается кредитной поддержки, то Всемирный банк финансировал проект в области регистрации земли и недвижимости в 2000–2005 годах совместно с SIDA. Основные цели проекта заключались в оказании поддержки развитию рынков земли и недвижимости благодаря внедрению системы регистрации прав на недвижимое имущество. Всемирный банк финансирует еще один проект, направленный на совершенствование городской инфраструктуры в Бишкеке и Оше в 2008–2010 годах²³.

Азиатский банк развития (АБР) действует в Кыргызстане с 1994 года. Что касается землепользования, то АБР занимается главным образом вопросами управления сельскохозяйственными землями и развития сельскохозяйственного сектора. Совместно с

Глобальным экологическим фондом запланировано осуществление проекта по предотвращению деградации и эрозии земель. Данный проект касается проблемы засоленности почв. Будущие планы АБР в Кыргызстане предусматривают повышение продуктивности земель и развитие ориентированного на рынок сельского хозяйства.

Агентство международного развития Соединенных Штатов Америки (АМР США) оказывает помощь в целях развития Кыргызстану с 1992 года. Через свои проекты АМР США содействует развитию земельного законодательства и рынка земли в Кыргызстане. На настоящий момент был реализован один проект в поддержку земельных реформ и развития земельного рынка. Этот проект касался главным образом управления земельными ресурсами ФПС, а также содействовал разработке и внедрению правил зонирования в некоторых городах. С 2000 года ведется реализация еще одного проекта под названием "Правовая помощь сельским гражданам". Целью данного проекта является урегулирование земельных споров благодаря юридическим консультациям и юридическому представительству их интересов и информированию местных органов власти о надлежащем применении законов через его 22 представительства, расположенных в различных районах страны²⁴.

Неправительственные организации (НПО)

Организация *Habitat for Humanity* в Кыргызстане является местным отделением организации Habitat for Humanity International, которая представляет собой некоммерческую организацию, занимающуюся вопросами жилья.

²³ Всемирный банк, <http://www.donors.kg/ru/donors/wb/>, www.worldbank.org.kg.

²⁴ USAID, <http://www.donors.kg/ru/donors/usaid>.



Рис. 4. Сотрудники ЕЭК ООН обсуждают вопросы благоустройства неформальных поселений с жителями

Источник: ЕЭК ООН.

Данная организация работает в Кыргызстане с 1999 года и является единственным учреждением, представляющим беспроцентные ипотечные кредиты на строительство жилья. Данной организацией руководит Совет директоров, в состав которого входят восемь местных добровольцев. Совет отбирает семьи для оказания поддержки в строительстве простых и доступных домов. Физические лица и корпоративные доноры предоставляют финансирование и материалы для строительства домов Habitat, в то время как добровольцы обеспечивают основной объем

рабочей силы. Сами семьи-партнеры также участвуют в строительстве своих домов и домов других семей. Платежи, получаемые от ипотеки, используются для строительства новых домов²⁵. Правительство оказало первоначальную поддержку в виде предоставления участка земли данной НПО для строительства жилищ. Этот новый строительный проект затем получил название "Район Хабитат". Реализация первого этапа данного проекта была начата в 2000 году, и в ноябре 2002 года в эксплуатацию было сдано 20 домов.

²⁵ Habitat for Humanity,
<http://www.habitat.org/intl/eca/110.aspx>.

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ

А. Состояние земельных реформ и устойчивое землепользование

В течение последних двух десятилетий система землепользования в Кыргызстане претерпела ряд изменений, приведших к появлению в ней новых рыночных элементов, таких, как приватизация земли, стимулирующее развитие рынка законодательство, регистрация земли и земельный кадастр и формирование ФПС. Заметный прогресс был достигнут в области регистрации земли. Другие достижения включали в себя реализацию проектов в области стратегического планирования землепользования в городских районах и другие связанные с землей мероприятия на уровне общин.

Несмотря на эти успехи, фрагментарный характер земельных реформ препятствует продвижению вперед в деле создания эффективных и устойчивых систем землепользования. Система управления земельными ресурсами по-прежнему страдает организационными недостатками с точки зрения следующих программ: отвод земель, системное земельное законодательство, земельные платежи, планирование землепользования и контроль за освоением земель. Приватизация земли и земельные реформы не учитывают в полной мере необходимость стратегического планирования землепользования. Кроме того, не были учтены социально-экономические последствия земельных реформ.

Правовые рамки

Правовые рамки землепользования определяются следующими законами.

Конституция Республики Кыргызстан 1993 года (с последними поправками, внесенными в 2007 году) признает различные типы земельной собственности, включая частную, муниципальную и государственную,

а также собственность на различные виды недвижимости (такие, как строения), и обязывает государство защищать права собственности. Конституция также учреждает систему местных органов самоуправления и местных государственных администраций. Система местных органов самоуправления включает в себя местные кенешы, территориальные органы самоуправления (такие, как советы городских районов или комитеты крупных жилых кварталов) и местные референдумы, объединения граждан, собрания и другие формы прямой демократии.

Кроме того, принятие *Закона о местном самоуправлении и местной государственной администрации* в 2002 году явилось значительным шагом в наделении местных общин полномочиями по управлению своими собственными делами. Данный закон пояснил полномочия местных органов самоуправления и государственных учреждений, действующих на местном уровне. Этот закон официально оформил передачу полномочий, касающихся использования муниципальных земель, от центральных органов местным органам власти.

Как указано в *Законе о городском планировании и архитектуре*, принятом 11 января 1994 года, Государственное агентство по архитектуре и строительству и местные органы самоуправления несут ответственность за осуществление делегированных им функций по контролю за планировочной и строительной деятельностью. В законе проводится различие между различными типами городских и сельских поселений и их статусом. В нем устанавливаются правила городской застройки, а граждане наделяются правом участвовать в процессе планирования и принятия решений по вопросам строительства. Закон требует, чтобы деятельность, связанная со строительством и реконструкцией, осуществлялась в соответствии с планировочными нормами. Соблюдение схем и планов застройки является обязательным для

всех физических и юридических лиц, независимо от их формы собственности. Изменения в генеральных планах застройки должны согласовываться с Государственным агентством по архитектуре и строительству, а также с местными органами самоуправления.

Согласно *Гражданскому кодексу* 1996 года (с внесенными в него в 2004 году поправками) права собственности становятся действительными лишь после их регистрации специальным государственным агентством, занимающимся регистрацией имущественных прав.

Закон о недрах 1997 года (с поправками, внесенными в 1999 и 2000 годах) определяет различные типы прав собственности на недра, в том числе государственные, частные и общинные. Закон определяет полномочия национального правительства, местных государственных администраций и администрации города Бишкек в отношении использования недр. Закон также определяет порядок использования недр, лицензирование и другие соглашения в отношении использования недр.

Закон о государственной регистрации прав на недвижимое имущество 1998 года направлен на консолидацию системы регистрации в масштабах страны. В соответствии с этим законом общественность имеет право на доступ к данным государственного регистра.

Земельный кодекс Кыргызстана 1999 года (пересмотренный в 2001 году) определяет государственные учреждения, отвечающие за управление земельными ресурсами и землепользование, а также процедуры отвода земель и передачи прав собственности на землю. Кроме того, *Земельный кодекс* устанавливает права и обязанности землевладельцев и землепользователей с точки зрения использования и охраны земель.

Закон о залоге (ипотеке) был принят в форме проекта в январе 2005 года Парламентом. Закон опирается на современный подход и включает в себя международно признанную передовую практику в области реализации залога через

несудебные процедуры продажи заложенного имущества.

В. Системы регистрации земель и кадастра

Параллельно с процессом приватизации земель существенный прогресс был достигнут в области земельной регистрации. После обретения страной независимости функции регистрации земель были распределены между рядом государственных агентств, в связи с чем возникла явная необходимость в упрощении и рационализации²⁶. Благодаря изменениям в законодательстве и при содействии правительства и международных агентств (таких, как SIDA, AMP США и Всемирный банк) были предприняты важные шаги в этом направлении. Важно отметить, что в 1999 году в рамках единого государственного агентства – Госрегистра – были объединены система земельного кадастра и система регистрации земель.

Эффективная и действенная служба регистрации земель отвечает интересам многочисленных секторов кыргызской экономики и основных действующих субъектов. Например, для граждан Кыргызстана регистрация земель обеспечивает гарантию их прав собственности, которые могут использоваться в качестве залога для получения заемного капитала. Благодаря наличию надежной системы регистрации прав собственности правительство на всех уровнях может стимулировать ускорение экономического развития. Застройщики и строительные компании могут иметь надежные гарантии своих прав и доступ к надежной информации о земельном рынке. Кроме того, кредиторы, такие, как банки и другие финансовые учреждения, требуют гарантированной системы прав собственности для выдачи ипотек.

В период с 2000 по 2005 год был реализован финансируемый Всемирным банком Проект *Регистрация земли и*

²⁶ ЕЭК ООН, Национальный обзор по Кыргызстану: устойчивое развитие и населенные пункты (обзор и рекомендуемые действия), НВР/2000/2, Женева, 2000 год.

недвижимости. Главной целью проекта являлось оказание поддержки развитию земельных рынков за счет гарантирования и защиты прав собственности благодаря системе регистрации прав на земельные участки. Другими конкретными целями данного проекта являлись повышение продуктивности и стоимости земель и другого недвижимого имущества; облегчение использования имущества в качестве залога и снижение транзакционных издержек при передаче имущественных прав и предоставлении ипотеки. Проект содействовал а) созданию управленческого потенциала на национальном уровне в области надзора, мониторинга и поощрения дальнейшего развития системы регистрации в общенациональном масштабе (что включает в себя создание регистрационных бюро и разработку полных законодательных, нормативных и процедурных рамок для эффективных имущественных сделок в координации с налоговым регистром); б) создание ряда регистрационных индексированных карт и регистровых записей о правах собственности на землю и строения, которые позволяли бы системное установление прав; и с) создание учебных центров для обеспечения подготовки на рабочих местах сотрудников Госрегистра, участвующих в проекте, учебной программы по развитию рынков недвижимости и долгосрочной учебной программы с целью удовлетворения будущих потребностей Госрегистра, а также подготовки частных специалистов по вопросам управления земельными ресурсами.

В целом Проект "*Регистрация земли и недвижимости*" (ПРЗН) был успешным с точки зрения достижения его целей. Он позволил создать правовую и административную основу для регистрации земель и строений. Благодаря ему было создано 50 отделений Госрегистра, которые были оснащены необходимым оборудованием. Он позволил провести широкомасштабную учебу для чиновников и специалистов в области недвижимости, а также внедрить компьютеризированную регистрационную систему в более чем 20 местных отделениях и обеспечил системную регистрацию более 2,4 млн. земельных участков и объектов недвижимости (домов, квартир) к концу 2007 года.

В 2007 году достижения ПРЗН также включали в себя: гарантированные права на практически всю земельную собственность и недвижимое имущество, опирающиеся на соответствующие регистровые записи; регистрация почти 1,2 млн. единиц недвижимости в населенных пунктах (т.е. со зданиями), включая легализацию почти 600 000 объектов; включение в регистр более 570 000 объектов недвижимости, находящихся за границами населенных пунктов (без зданий), разработка планов регистрации к концу 2007 года остающихся 630 000 единиц; выход на уровень международных стандартов при регистрации сделок (совершение большинства сделок в течение трех дней в случае физических лиц и четырех дней в случае предприятий); существенное улучшение доступа к кредиту при увеличении количества и стоимости ипотечных кредитов с 15 437 (84,8 млн. долл. США) в 2002 году до 43 001 (723,7 млн. долл. США) в 2006 году; более эффективное распределение использования земель и активов недвижимости (о чем свидетельствовало увеличение числа продаж и договоров аренды); увеличение числа зарегистрированных продаж с 25 901 в 2002 году до 39 957 в 2006 году и числа зарегистрированных договоров аренды с 3 184 в 2002 году до 5 030 в 2006 году; усовершенствование доступа к кадастровой информации и создание стимулирующей среды для улучшения управления государственными землями; весьма позитивное налоговое воздействие и, в конечном итоге, деятельность всех 50 местных регистрационных отделов на основе самофинансирования²⁷.

Выделение 6 млн. долл. США на реализацию второго проекта "*Регистрация земли и недвижимости*" было одобрено Всемирным банком в июле 2008 года. Ожидается, что этот последующий проект будет содействовать дальнейшему

²⁷ International Development Association (IDA) (2007) IDA at Work. Restructuring the Land and Real Estate Management Systems in the Kyrgyz Republic, World Bank Publications, Washington, D.C.

совершенствованию деятельности по регистрации недвижимости в стране.

Кроме того, АМР США осуществило два крупных проекта, таких, как проект *Земельная реформа и развитие рынка* (ЗРРР) с октября 2005 года по сентябрь 2008 года и проект *Инициатива местных органов самоуправления* (ИМОУ) с 1999 года по 2004 год. Первый проект был призван стимулировать развитие рынка земли за счет повышения эффективности и транспарентности процесса управления земельными ресурсами и улучшения доступа населения к данным о земле. В случае сельских районов усилия были сосредоточены на улучшении управления земельными ресурсами, устранении правовых барьеров и развитии механизмов, облегчающих сделки с сельскохозяйственными землями. В случае городских районов целью проекта являлось стимулирование инвестиций через развитие профессии оценщиков недвижимости и содействие принятию транспарентных правил зонирования. Проект *Земельная реформа и развитие рынка* обеспечил составление карт и определение категорий некоторых земельных участков согласно их качеству, развитие местных инициатив (Аил демилгечиси) в сельских районах для работы с членами государственных и местных администраций, разрешение более 18 000 земельных споров в рамках местных общин благодаря прошедшим обучение в рамках проекта общинным активистам и рекомендациям по разработке стратегии использования ФПС.

В период с октября 2008 года по октябрь 2009 года был реализован второй этап ПРЗН, который был направлен на гарантирование прав на сельскохозяйственные земли, стимулирование рынка сельскохозяйственных земель и совершенствование практики землепользования. Проект содействовал проведению законодательных реформ, приведших к принятию пяти законов о залоге сельскохозяйственных земель, расширению фонда собственности, а также обеспечивал правовую поддержку участникам инвестиционных тендеров. К другим достижениям этого года относятся: совершенствование управления землями ФПС с точки зрения консолидации земельных участков и оказание помощи в разработке

стратегических планов управления землями ФПС для примерно 60 акционерных обществ; увеличение доходов местных органов власти на 184% (65 796 долл. США) благодаря проведенным при поддержке проекта аукционам. Кроме того, в рамках второго этапа ПРЗН был организован ряд семинаров для местных органов власти по разработке стратегических планов использования земель ФПС с целью привлечения инвестиций для восстановления деградированных земель.

Второй проект *Инициатива местных органов власти* был осуществлен финансируемым АМР США Институтом градостроительства в период с 1999 по 2004 год и был посвящен укреплению городского/муниципального потенциала в области стратегического планирования развития. В 2004 году данный проект обеспечил: принятие процедур транспарентного и эффективного использования муниципальной собственности в 12 городах; оказание помощи 7 городам и 2 сельским муниципалитетам в разработке всеобъемлющей стратегии и плана действий с соответствующими перечнями приоритетных инвестиционных потребностей общин; создание почти 500 товариществ собственников жилья, охватывающих в целом 50 000 жилых единиц; обучение сотрудников 300 товариществ собственников жилья и создание 3 региональных ассоциаций.

Кроме того, SIDA участвовала в финансировании и осуществлении проекта под названием *Совершенствование управления земельными ресурсами в Кыргызстане* (2006-2010 годы). Этот проект предусматривает оказание технической помощи благодаря сотрудничеству между Госрегистром и Lantmäteriverket (Агентством картографии, кадастра и земельной регистрации Швеции). Цель проекта заключается в укреплении потенциала Госрегистра предоставлять комплексную географическую и земельную информацию эффективным образом. Продление периода сотрудничества за рамки кредита Всемирного банка и ПРЗН (см. выше) направлено на оказание поддержки совершенствованию практики управления земельными ресурсами в целом, а не только системы регистрации недвижимости. Некоторые результаты проекта включают в себя: расширение знаний

и опыта в поддержку дальнейшего совершенствования практики управления земельными ресурсами при одновременном учете гендерных аспектов; завершение разработки структуры автоматизированной регистрационной системы и создания Кыргызской системы земельной информации на центральном уровне; создание инфраструктуры для географических кадастровых данных; экспериментальное применение современных методов кадастровой съемки; совершенствование земельного законодательства; и разработка и утверждение методов оценки недвижимости в целях налогообложения.

Однако еще предстоит решить целый ряд задач, включая завершение разработки унифицированной национальной базы данных регистрации земель, улучшение доступности и надежности информации о земле и недвижимости и упрощение процесса регистрации земли и других видов недвижимого имущества.

Процесс регистрации земли

Как правило, земля и строения регистрируются на местном уровне в одном из 49 местных отделений Госрегистра. Записи ведутся в бумажной форме, хотя во все большей степени записи компьютеризируются. В настоящее время компьютеризированные записи не имеют правового статуса.

В соответствии с кыргызским законодательством документы, необходимые для регистрации, включают в себя регистрационные индексные карты (графическая часть), регистрационные карточки (текстовые записи), регистрационные дела и журналы регистрации. В дополнение к этим документам Земельный кодекс требует создания государственного земельного кадастра, состоящего из кадастровых карт и планов.

Процесс регистрации нового титула и ипотеки является следующим:

– Госрегистр представляет подтверждение прав на имущество и подтверждает, что имущество не имеет обременений.

– Все имущественные сделки подлежат нотариальному удостоверению. Продавец и покупатель идут к нотариусу, который удостоверяет договор купли-продажи и следит за уплатой государственной пошлины. (Существует тенденция к занижению реальных сумм сделок с целью уменьшения размера государственной пошлины.) Законодательство гласит, что "пустоши/сельскохозяйственные/бесхозные земли" не должны удостоверяться нотариусом.

– Новый владелец идет в местный регистрационный орган и заполняет регистрационную форму. Также необходим технический паспорт (план и описание единицы недвижимого имущества), который предоставляется землеустроительной службой.

– Нотариус также удостоверяет договор об ипотеке.

– Госрегистр регистрирует договоры об ипотеке, и ипотека приобретает юридическую силу.

В зависимости от типа регистрируемого имущества процесс регистрации земли в Кыргызстане может быть довольно сложным и требовать больших затрат времени. Так, например, физические и юридические лица, желающие зарегистрировать ипотеку, должны представить длинный перечень документов, получение некоторых из которых связано со сложностями или большими затратами, причем ряд из них обладает ограниченным сроком действия. Для регистрации ипотеки заявитель должен представить:

- заявление;
- три копии договора об ипотеке;
- технический паспорт (план) единицы недвижимого имущества;
- свидетельство о регистрации (если речь идет о юридическом лице);
- доверенность от владельца (если заявитель не является владельцем).

В некоторых ситуациях получить всю необходимую документацию не представляется возможным. Технический

паспорт, например, представляет собой план единицы недвижимого имущества, представляемый землеустроительной службой и содержащий описание структуры строения, его размеров, строительного чертежа и т.д. Он содержит доказательство того, что подлежащее регистрации строение отвечает всем соответствующим строительным нормам и правилам. Если единица недвижимого имущества была уже зарегистрирована, то получение и обновление технического паспорта не составляет проблемы. Однако, как указывалось выше в настоящем докладе, существует много неформальных поселений, которые не отвечают соответствующим нормам, и, следовательно, получение технического паспорта и осуществление регистрации в их случае невозможны.

С. Сельские и городские земли

Земельные реформы в Кыргызстане осуществлялись в рамках общего перехода страны к рыночной экономике. Они включали в себя введение частной собственности на землю, регистрацию земли и фиксацию юридических границ земельных участков, а также децентрализацию полномочий в области землепользования путем передачи их на местный уровень управления.

Земельная реформа осуществлялась в два этапа с 1991 по 1996 год. Первый этап реализовывался с 1991 года по 1993 год в соответствии с Указом Президента от 10 декабря 1992 года *О мерах по дальнейшему развитию и государственной поддержке земельной и аграрной реформы* и предусматривал добровольное формирование работниками убыточных хозяйств независимых частных крестьянских хозяйств. Создание таких хозяйств шло, однако, весьма медленными темпами. Второй этап осуществлялся в период с 1994 по 1996 год в соответствии с Указом Президента от 22 февраля 1994 года *О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике*, который предусматривал полную ликвидацию коллективных хозяйств и перераспределение земельных долей^{28, 29}.

²⁸ Mohinder, S. (1998), *Kyrgyz Republic Strategy for Rural Growth and Poverty Alleviation*, World Bank Discussion Paper No. 394, Washington, D.C.

Земля выделялась всем членам семей работников хозяйств, медицинским работникам и учителям, проживавшим в определенной местности. Размеры земельных участков устанавливались с учетом наличия земли и общего числа имеющих право на ее получение граждан. Было ликвидировано около 500 коллективных и государственных хозяйств. В соответствии с Указом Президента от 22 февраля 1994 года *О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике* 75% земель было распределено в качестве долей сельскохозяйственных угодий, а еще 25% были зарезервированы в ФПС. Первоначально земля была передана в пользование на 49 лет, однако в результате принятия *Земельного кодекса* в 1999 году была введена частная собственность на землю. *Земельный кодекс* также разрешил куплю-продажу, обмен и аренду земель, что явилось значительным шагом в направлении создания земельного рынка³⁰.

Кроме того, был проведен пересмотр категорий земель. В советский период около 20 млн. га были отнесены к категории пахотных, хотя из-за экологических условий они не подходили для обработки. После пересмотра эта категория землепользования была ограничена 5,5 млн. га. Таблица 4 иллюстрирует изменения в различных категориях земель, произошедших в последнее время, включая сокращение доли возделываемых сельскохозяйственных земель с 73% до 27%, соответствующего увеличения земель пастбищ, лесов и охраняемых территорий и земель поселений³¹.

За последнее десятилетие число частных хозяйств резко возросло. Согласно докладу Всемирного банка доля хозяйств, имеющих доступ к земле, увеличилась с 50% в 1998 году

²⁹ Bloch, P. et al. (1996), *Land and Agrarian Reform in the Kyrgyz Republic*, Land Tenure Center University of Wisconsin-Madison LTC Research Paper 128.

³⁰ Там же.

³¹ Asian Development Bank (2004), *Kyrgyz Republic: Country Environmental Analysis*.

до 75% в 2001 году³². По данным Всемирного банка за 2003 год около 96% домохозяйств имеют землевладения (частные земельные доли). Как свидетельствует таблица 5, к 2006 году число частных хозяйств достигло 313 061³³.

Земельные реформы содействовали обеспечению страны продовольствием и созданию альтернативной занятости в сельских районах. Число частных крестьянских хозяйств резко возросло в последнее десятилетие, и развитие сельского хозяйства является одним из приоритетов принятой в 2007 году *Стратегии развития страны на 2007–2010 годы*. В этой стратегии в качестве мер развития сельского хозяйства предусматривается создание и стимулирование кооперативов. Однако неустойчивая практика землепользования и отсутствие потенциала и финансирования ведут к усилению деградации земель. Другие проблемы управления сельскохозяйственными землями в сельских районах включают в себя разрозненность земель, эксплуатируемых на уровне натурального сельского хозяйства (особенно на юге), неэффективное распределение воды, ухудшение состояния техники, наличие рабочей силы и неразвитость рынков сельскохозяйственных продуктов. Все эти проблемы создают существенные препятствия долгосрочным инвестициям и эффективному использованию сельскохозяйственных земель. В других странах, в которых приватизация земель осуществлялась без учета ее влияния на производительность сельского хозяйства, консолидация земель привела к повышению эффективности хозяйств. Альтернативные формы консолидации земель включают в себя добровольный обмен на правах аренды, добровольную консолидацию земель и обязательную консолидацию земель.

В зависимости от обстоятельств все эти формы, как показывает практика, являются важным инструментом развития сельских районов. Консолидация земель позволяет фермерам повысить свою конкурентоспособность благодаря одновременно решению проблем разрозненности земельных участков и обеспечению фермерам возможности увеличить размеры своих хозяйств.

Рост числа частных хозяйств в стране привел к возникновению крупных региональных различий в размере земельных участков, обусловленных неодинаковой плотностью населения. Северные районы характеризуются ее благоприятной ситуацией с наличием земель по сравнению с югом. Южная часть страны представлена Ферганской долиной, которая является беспокойной территорией вследствие высокой плотности населения, дефицита ресурсов, ухудшения состояния окружающей среды, напряженности в отношениях между этническими группами и роста масштабов бедности. Ошская область является регионом, в котором в 1991 году вспыхнул межэтнический конфликт между узбеками и кыргызами по поводу распределения земель. Остаются нерешенными вопросы в отношении национальных границ и этнических анклавов в Баткенской и Джалал-Абадской областях. Дефицит воды для ведения сельского хозяйства является еще одним вопросом, вызывающим напряженность в отношениях между жителями соседних стран, таких, как Узбекистан и Таджикистан; это угрожает безопасности и развитию этих районов.

³² World Bank (2007), Kyrgyz Republic: Poverty Assessment, Volume 3: The Main Conclusions of the Report, *World Report No. 40864-KG*, Washington, D.C.

³³ Данные представлены в электронной форме Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики.

Таблица 4. Изменение категорий земель в Кыргызстане, 1990 и 2002 годы (в %)

Тип землепользования	1990	1995	2000
Сельское хозяйство	73,7	55,0	27,7
Пастбища	6,6	27,0	50,9
Использование другими республиками	5,6	4,0	0,0
Лесной фонд	4,9	5,2	13,3
Промышленность и оборона	4,2	4,2	1,1
Внеобластная администрация	4,0	2,8	0,0
Водный фонд	0,4	0,4	3,8
Населенные пункты	0,3	0,6	1,2
Парки и охраняемые территории	0,2	0,7	2,0
Все категории землепользования	100,0	100,0	100,0

Источник: Asian Development Bank (2004), Kyrgyz Republic: Country Environmental Analysis.

Таблица 5. Изменения в различных категориях хозяйств (число хозяйств)

Категории хозяйств	2002	2003	2004	2005	2006
Государственные хозяйства	94	68	68	111	106
Хозяйства организаций	506	527	538	538	538
Частные хозяйства	251 526	255 882	259 701	300 162	313 061
Коллективные хозяйства	726	971	1 111	1 124	1 448

Источник: Данные представлены в электронной форме Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики.

Таблица 6. Распределение домохозяйств по размеру земельных участков и регионам (в %)

	0 га	0<га<2	2<га<5	5<га<12	12<=га
Всего	4	81	12	2	0,5
Север	6	73	18	3	0,6
Юг	3	87	8	1	0,5

Источник: World Bank (2007), Kyrgyz Republic: Poverty Assessment, Volume 2: Labour Market Dimensions of Poverty, World Report No. 40864-KG, Washington, D.C.

Таблица 6 иллюстрирует различия в среднем размере участков между севером и югом. Ошская, Баткенская и Джалал-Абатская области характеризуются наименьшими размерами участков по сравнению с другими регионами. Южные регионы также характеризуются более высокими масштабами бедности³⁴.

В хозяйствах советской эпохи вопросы орошения, внесения удобрений и возделывания земель планировались и определялись центральным правительством³⁵. После приватизации земель фермеры получили свободу принятия решений относительно возделывания земель, однако у них отсутствует опыт ведения частного сельского хозяйства и управления фермами. Кроме того, проблема усугубляется отсутствием технических активов наряду с проблемами распределения воды и наличия удобрений. Эти проблемы привели к натуральному сельскому хозяйству и деградации земель. Производство опирается на малоценные зерновые культуры, а не на экспортные продукты, поскольку оно предназначено для собственного потребления³⁶ (см. рис. 2).

Размер пахотных земель из расчета на душу населения составляет 0,26 га. Производительность пахотных земель снижается, в связи с чем существует вероятность их превращения в природные пастбища. Из 10,6 млн. га сельскохозяйственных угодий более 88% признаны в качестве деградированных и подверженных опустыниванию. Территории, подверженные вторичному засолению почв, составляют три четверти всего фонда пахотных земель Республики. Кыргызстан присоединился к *Конвенции по борьбе с опустыниванием и засухой Организации Объединенных Наций* (КБОООН) в 1997 году и в декабре 2000 года разработал Национальный план действий³⁷. Рисунок 3 иллюстрирует динамику деградации земель в Кыргызстане в последние годы. Очевидно, что засоление и ветровая и водная эрозия с 1985 года характеризуются увеличением масштабов.

Считается, что целый ряд факторов содействуют утрате экологической и экономической продуктивности земель. К их числу относится неэффективная система распространения и передачи технологий, знаний и рыночной информации; сохранение практики монокультуры без севооборота или использование других возможностей, таких, как выращивание овощей; неадекватный доступ фермеров к рынкам и кредитной поддержке; неучастие частного сектора в оказании услуг; снижение качества сельскохозяйственных исследований вследствие общего ухудшения исследовательской инфраструктуры и отсутствия стимулирующих политических рамок.

³⁴ World Bank (2007), Kyrgyz Republic: Poverty Assessment, Volume 2: Labour Market Dimensions of Poverty, *World Report No. 40864-KG*, Washington, D.C.

³⁵ Eriksson, C. (2006) Changing Land Rights, Changing Land Use: Privatization Drives Landscape Change in Post Soviet Kyrgyzstan, *Swedish University of Agricultural Studies, SLU External Relations*, Uppsala.

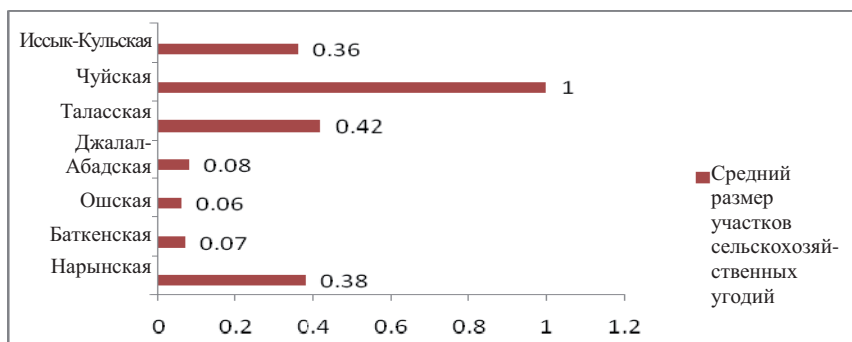
³⁶ Spoor M. (2006), Land, Markets and Rural Poverty in the CIS-7 (Paper presented at the conference on 'Land, Poverty, Social Justice and Development' organized by Institute of Social Studies, with FIAN and Via Campesina, ISS), Hague, 9-14 January 2006.

³⁷ Организация Объединенных Наций, Третий национальный доклад об осуществлении Конвенции по борьбе с опустыниванием Организации Объединенных Наций в Кыргызской Республике, Бишкек, 2006 год.

Основные мероприятия по борьбе с деградацией земель, предусмотренные Национальным планом действий, включают в себя разработку *Концепции аграрной политики до 2010 года*, *Концепции развития лесного хозяйства до 2025 года* и *Государственной земельной программы*. Государственная земельная программа призвана улучшить использование земельных ресурсов в соответствии с земельным законодательством Кыргызстана благодаря созданию унифицированного земельного кадастра и системы регистрации земель, мониторингу земельных ресурсов и созданию всеобъемлющей базы данных. Однако из-за нехватки ресурсов правительству еще не удалось полностью реализовать эти мероприятия. Некоторые из них по-прежнему находятся в стадии осуществления в рамках проектов, финансируемых правительствами-

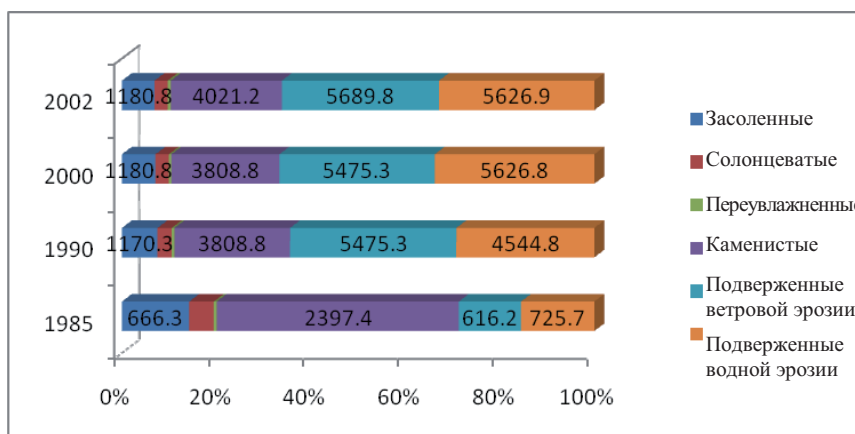
донорами. Главными проектами, направленными на улучшение условий жизни в сельских районах, являются финансируемая ПРООН *Программа сокращения масштабов бедности*, финансируемая Департаментом международного сотрудничества Соединенного Королевства программа "Устойчивые источники средств существования для животноводческих общин" и финансируемый Северным банком проект "Инвестиции в деревню". Стратегия развития страны на 2007–2010 годы также определяет развитие сельского хозяйства в качестве одного из приоритетных направлений. Она сосредоточена главным образом на развитии сельскохозяйственного производства и переработке сельхозпродукции в сельских районах.

Диаграмма 2. Средний размер участков сельскохозяйственных земель в различных областях (в га)



Источник: Данные представлены Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики.

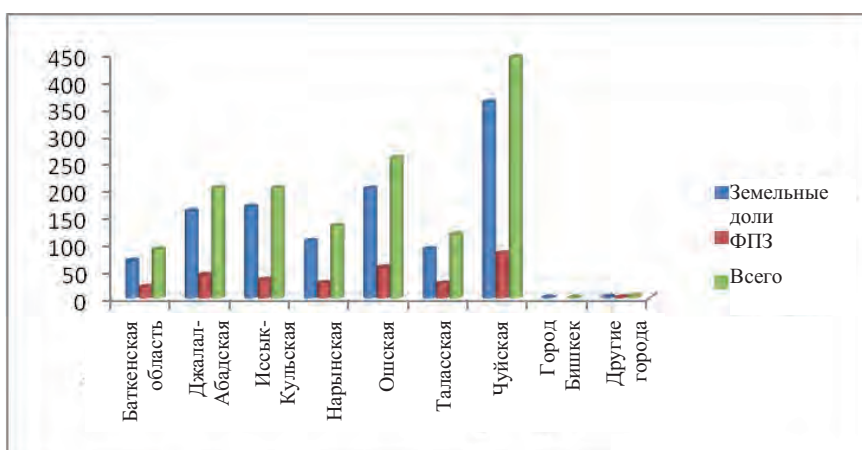
Диаграмма 3. Тенденции деградации земель



Цифры в столбиках указывают количество гектаров

Источник: Asian Development Bank (2004) Kyrgyz Republic: Country Environmental Analysis.

Диаграмма 4. Информация о фондах перераспределения земель в регионах



Вертикальная шкала указывает на число гектаров в тысячах

Источник: Министерство сельского хозяйства, водных ресурсов и обрабатывающей промышленности, 2008 год.

Фонд перераспределения сельхозугодий

Около 25% земель зарезервированы в Фонде перераспределения сельхозугодий (ФПС). Согласно *Земельному кодексу* 1999 года и Указу Президента *О мерах по углублению аграрной реформы в Кыргызской Республике* от 22 февраля 1994 года ФПС может использоваться в следующих целях³⁸:

- для расширения земель населенных пунктов в соответствии с их генеральными планами;
- создания экспериментальных селекционных и зерновых хозяйств;
- организации экспериментальных овощеводческих станций и полей/организации сельскохозяйственных предприятий;
- продажи прав землепользования через аукционы;
- сдачи земли в аренду сельскохозяйственным производителям;
- предоставления земли гражданам, работающим и проживающим не на территории своего хозяйства в настоящее время, которые, однако, проживали и работали на территории хозяйства до 1 июля 1996 года.

Первоначально Министерство сельского хозяйства, водных ресурсов и обрабатывающей промышленности отвечало за управление Фондом перераспределения сельхозугодий. Однако *Закон о местном самоуправлении и местной государственной администрации* 2002 года передал эти полномочия местным органам власти. Это явилось позитивным шагом в направлении децентрализации, поскольку местные органы власти лучше знакомы с положением на местах. Кроме того, это позволяет местным органам власти получать средства от сдачи в аренду и продажи земельных участков и использовать их в целях местного

экономического и социального развития. Однако сохраняется проблема дефицита потенциала на местном уровне. Однако учет земель и их использование на местном уровне зачастую являются неэффективными. Кроме того, наблюдается дефицит транспарентности в управлении земельными ресурсами и процедурах отвода земель; практика сдачи в аренду и продажи зачастую вступает в противоречие с законом.

Доступ кыргызских женщин к земле

С учетом важного значения земли и сельскохозяйственного сектора в Кыргызстане предоставление прав собственности на землю и других видов доступа к земле и соответствующим экономическим ресурсам может служить механизмом перераспределения земель с положительными последствиями с точки зрения снижения масштабов бедности, в частности среди женщин. Однако следует учитывать, что взаимосвязь между перераспределением земель и экономическим и социальным положением женщин носит довольно сложный характер, и, например, чрезвычайно важное значение имеет дополнительная образовательная поддержка женщин. Механизмы перераспределения земель должны быть гибкими, с тем чтобы обеспечить сохранение преобладающих традиционных систем земельной собственности и справедливое распределение земель с учетом также гендерного компонента.

Как представляется, юридическое право собственности на землю не обязательно является надежным вариантом владения землей для женщин в Кыргызстане, в связи с чем необходимо развивать другие механизмы доступа женщин к земле, например через совершенствование практики ФПС. Женщины-землевладельцы часто сообщают о том, что им довольно трудно сохранить права собственности в силу финансовых трудностей и преобладающих традиционных земельных отношений, неблагоприятных для женщин. Женщины в сельских районах также имеют ограниченный доступ к необходимым ресурсам, таким, как кредиты или другие ресурсы для поддержки производственной деятельности. Кроме того, они часто не имеют предпринимательских навыков.

³⁸ USAID Land Reform and Land Market Development project of 2007, www.landreform.kg.

Проведенные в последнее время ЮНИФЕМ, который занимается с 1999 года реализацией в Кыргызстане гендерно ориентированных программ в области земельных ресурсов, мероприятия позволили значительно укрепить в законодательном

плане права женщин на землю. Однако на практике сохраняются определенные проблемы, связанные с контролем женщинами принадлежащих им земель, которые обсуждаются во вставке 1.

Вставка 1. Неравенство женщин в области доступа к земле и контроля над ней в Кыргызстане

Интеграция гендерных аспектов в существующее законодательство Кыргызстана еще не позволила полностью ликвидировать дискриминационную с гендерной точки зрения практику в земельном секторе. Кыргызские женщины по-прежнему сталкиваются на практике с неравенством в доступе к земле и ограниченностью контроля над земельными активами. Вследствие развала системы государственных организаций и резкого сокращения участия женщин в официальном рынке труда (в сельских районах до 18,9% работников на малых предприятиях женщины), земельные активы служат основным источником средств существования для обедневшего женского населения.

Женщины во многих случаях сообщают об ограничении им доступа к земельной собственности и аренде земли. Кроме того, сельскохозяйственные кредиты и механизмы сбыта также недоступны по средствам для женщин. Низкий экономический и социальный статус женщин усугубляется недостаточным знанием ориентированной на рынок сельскохозяйственной практики и соответствующих технологий, а также низкой оплатой труда женщин в секторе сельскохозяйственного производства (среднемесячный доход составляет менее 20 долл. США). ЮНИФЕМ занимается проблемами гендерной дискриминации в области земельной собственности, передачи собственности и наследования. Последние инициативы ЮНИФЕМ позволили внести поправки в существующее земельное законодательство и закон "Об управлении землями сельскохозяйственного назначения". Другими заметными достижениями стали: снятие ограничений на обмен земельными участками между различными поселками; предоставление разведенным женщинам права обменять свой участок земли независимо от его географического местоположения; возможность использования земельных участков полностью в качестве семейных участков или их раздела на независимые участки, что позволяет женщинам получить или зарегистрировать индивидуальные права на земельные доли; возможность раздела земельных участков на индивидуальные участки для последующих сделок с ними, что позволяет женщинам выделить свою земельную долю и управлять ею независимо; и признание за дочерьми равного права с сыновьями на наследование земли.

Несмотря на эти положительные законодательные изменения, право собственности на землю по-прежнему не гарантировано в реальных жизненных ситуациях вследствие доминирования различных традиционных законов (в частности, традиционного права "адат", которое не признает равенства между мужчинами и женщинами и строго регулирует положение женщины в семье). Возможность получить землю через процедуры выделения из ФПС также не очевидно, поскольку земельные аукционы носят нетранспарентный характер и зачастую подвержены влиянию культурных стереотипов, согласно которым женщины (особенно одинокие) рассматриваются в качестве неспособных эффективно управлять землей. Сообщается о том, что заявки женщин о предоставлении земельных участков зачастую не рассматриваются, а если и принимаются к рассмотрению, то не проходят стадию предварительного отбора для участия в земельном аукционе. Еще одной проблемой является эндемическая коррупция и отсутствие у женщин надлежащих знаний о том, на что они могут претендовать в соответствии со своими правами на землю.

Как отмечает ЮНИФЕМ, "упор в осуществляемой в настоящее время деятельности по отстаиванию прав женщин на землю делается на дальнейшее совершенствование системы управления, предусматривающее укрепление потенциала государственных субъектов и системы правосудия более эффективно и действенно выполнять свои функции", однако "по-прежнему сохраняются проблемы, связанные с преобладанием обычного права, преодоление которых требует происходящих медленно перемен в общественном сознании и поведении".

Источник: Первичные данные, представленные ЮНИФЕМ, январь 2009 года.

На городское население приходится всего 35% общей численности населения Кыргызстана, что является вторым самым низким по величине показателем после Таджикистана среди стран Европы и Центральной Азии³⁹. В Кыргызстане выделяется четыре типа населенных пунктов: город республиканского значения (столица Бишкек), 14 городов областного значения, 6 городов районного значения и 29 поселков городского типа⁴⁰.

На городских землях ведется неупорядоченная застройка в силу давления со стороны рынка и неустойчивой и неэффективной практики землепользования, что углубляется отсутствием обновленных генеральных планов, эффективных правил зонирования и стратегической политики в области землепользования.

Переход к рыночной экономике требует реформирования норм и правил землепользования и строительства. Он также требует долгосрочных планов развития, признающих различные формы собственности. Необходимо обеспечивать надлежащее регулирование частной, государственной и муниципальной земельной собственности с целью стимулирования хозяйственной деятельности. Для поддержки проектов в области городской застройки используются различные источники инвестиций в отсутствие системы централизованного финансирования.

Генеральные планы

Согласно *Земельному кодексу* 1999 года городские *кенеш* должны устанавливать ставки налога на городские земли и процедуры предоставления земли в аренду и утверждать генеральные планы, однако текущее управление земельными ресурсами и землепользованием в городских районах страдает отсутствием потенциала и эффективной практики стратегического планирования.

Как можно увидеть из таблицы 7, многие города не имеют генеральных планов или их генеральные планы являются устаревшими. Институт городского планирования является единственной организацией в стране, которая оказывает услуги по составлению новых генеральных планов. С момента обретения страной независимости и проведения институциональных реформ Институт вынужден работать на принципах самофинансирования, что привело к сворачиванию масштабов его деятельности. Формально местные органы управления должны заказывать генеральные планы в Институте, однако для этого у них нет средств. Важность генеральных планов была подчеркнута в *Государственной программе жилищного строительства на 2008–2010 годы*. Однако в ней не прописаны механизмы осуществления.

Правила зонирования

Правила зонирования устанавливают конкретные условия для планирования и регулирования землепользования в долгосрочной перспективе. Правила зонирования опираются на правила и нормы землепользования и строительства, которые являются правовым документом местной администрации, состоящей из планов городской застройки и описания планируемых административных мер, инвестиционных решений и городских служб. Эти правила определяют границы зон и разрешенные виды землепользования и изменения в составе недвижимого имущества в рамках этих зон. Они используются в качестве правовой основы для регулирования и координации строительной деятельности собственников недвижимости в соответствующих зонах. Правила землепользования и строительства в отношении конкретного населенного пункта должны проходить через процесс транспарентного общественного одобрения и публиковаться в местных газетах.

В рамках проекта *Земельная реформа и развитие рынка* АМР США разработало *Правила землепользования и строительства* для 10 пилотных городов. Эти *Правила землепользования и строительства* послужили основой для системы зонирования, которая начала внедряться в 1999 году в 10 городах. Данная система правил зонирования еще не внедрена в общенациональном масштабе.

³⁹ Spoor M. and Visser O. (2001) The State of Agrarian Reform in the Former Soviet Union, *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 6 pp. 885-901.

⁴⁰ www.undp.kg.

Таблица 7. Документы генеральных планов населенных пунктов в различных регионах

	Области	Количество населенных пунктов	Количество населенных пунктов с существующими генеральными планами (процент, год принятия)	Региональные центры
1	Иссык-Кульская	172	80 (1968–1992)	Каракор имеет старый генеральный план
2	Ошская	473	80 (1949–2003)	Ош – в стадии разработки
3	Джалал-Абадская	473	58 (1960–1997)	Джалал-Абад имеет старый генеральный план
4	Таласская	91	86 (1967–1991)	Талас имеет старый генеральный план
5	Чуйская	346	80 (1966–1994)	Токмок имеет старый генеральный план

Источник: Based on USAID (2008) *Land Market Development in Kyrgyzstan. Analysis and Recommendations, USAID Land Reform and Market Development Project.*

Таблица 8. Города, имеющие правила зонирования

	Название города	Дата
1	Токмок	Сентябрь 2002 года
2	Ош	Октябрь 2003 года
3	Чолпон-Ата	Ноябрь 2003 года
4	Джалал-Абад	Март 2004 года
5	Каракол	Июль 2004 года
6	Нарын	Июль 2004 года
7	Кара-Балта	Август 2004 года
8	Балыкчи	Июнь 2005 года
9	Талас	Июнь 2005 года
10	Узген	Апрель 2006 года

Источник: Based on USAID (2008) *Land Market Development in Kyrgyzstan. Analysis and Recommendations, USAID Land Reform and Market Development Project.*

После завершения проекта *Земельная реформа и развитие рынка* города, которые ввели правила зонирования, являлись объектом наблюдения с целью изучения последствий этого шага. Такие города, как Токмок, Каракол, Балыкчи, Джалал-Абад, Ош и Талас, сопоставлялись с городами Кызыл-Кия, Кант и Шопоков, которые не имели правил зонирования. Оценка показала, что зонирование укрепляет гарантии прав собственности и содействует развитию рынка недвижимости. Кроме того, была создана система залоговых кредитов (ипотек), выросли

объемы строительства и привлечено больше инвестиций⁴¹.

Стратегические планы управления землепользованием

При содействии Института города (который представляет собой некоммерческую организацию) были разработаны

⁴¹ "Investment Round Table"(non-governmental organization), Analysis of the Influence of Zoning Regulations on the Economic Development of Towns and Cities, Bishkek, 2007, http://www.landreform.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=83&Itemid=62

стратегические планы управления землепользованием (СПУЗ) для городов Ош, Джалал-Абад, Каракол, Чолпон-Ата и Карабалта для обеспечения того, чтобы муниципальные земли приобретались, использовались, управлялись планируемым и транспарентным образом на основе соответствующей информации и ясной политики. Джалал-Абад и Каракол приняли эти планы в 2006 году, и еще три города – в 2007 году.

Разработка стратегических планов управления землепользованием предусматривала выявление пустующих муниципальных земель, проверку структуры собственности и разработку принципов землепользования. СПУЗ опирались на принцип отвода земель через конкурсные процедуры, а в случае участков, продаваемых под капитальную застройку, на принципы предоставления полных прав собственности с использованием транспарентных процедур в соответствии с планом продажи, одобренным местным советом.

Разработка и дополнение стратегических планов управления землепользованием имели следующие результаты: регистрация муниципальной собственности и повышение транспарентности землепользования; фиксация границ земельных участков и инвентаризация земельных участков; определение потенциала местных органов власти (например, пилотный проект в Джалал-Абаде) контролировать использование муниципальных земель; оценка способности местных органов власти разрабатывать стратегические планы управления землепользованием при весьма ограниченной внешней помощи (например, пилотный проект в городе Каракол); повышение уровня осведомленности местных органов власти о стоимости муниципальных земель; введение местными отделами Госрегистра практики полной регистрации пустующих муниципальных земель на основе Земельного кодекса (по меньшей мере в пяти из вышеупомянутых городов); и преобразование СПУЗ (например, в пилотном городе Джалал-Абаде) в два основных политических принципа, требующих осуществления продажи и сдачи в аренду земель через аукционы, инвестирование доходов от продажи и

долгосрочной аренды в коммунальную инфраструктуру согласно перечню проектов, одобренных городским советом⁴².

Д. Отвод земли под строительство

Бесплатный отвод земли

Земля является одним из основных ресурсов для строительства. В Кыргызстане лишь 7% земель подходят для целей строительства, поскольку остальная часть территории имеет слишком гористый рельеф. Исходя из этого чрезвычайно важно, чтобы правительство обеспечивало баланс между требованиями расширения границ населенных пунктов и охраны и рационального использования земель.

Согласно *Земельному кодексу* 1999 года граждане Кыргызстана имеют право подать заявление о предоставлении им земельного участка из государственного фонда для индивидуального жилищного строительства. Только незанятые государственные земли могут предоставляться частным субъектам через аукционы или конкурсные процедуры. Еще одним путем передачи государственных земель в частное пользование является единовременное безвозмездное предоставление земельных участков гражданам Кыргызстана для строительства жилья. Согласно статье 32 *Земельного кодекса* земельный участок предоставляется в собственность гражданам Кыргызстана на безвозмездной основе в трех целях: 1) для строительства жилого дома; 2) дачного строительства; и 3) ведения сельского хозяйства имеющим на то право гражданам.

Статья 73 уточняет, что только непригодные для ведения сельского хозяйства и малопродуктивные сельскохозяйственные земли могут выделяться под строительство. Статья 33 *Земельного кодекса* гласит, что нуждающиеся в безвозмездном получении земельного участка граждане подают об этом заявления в уполномоченный орган по месту нахождения земельного участка.

⁴² Kaganova, O. et al. (2007), Strategic Land Management in Kyrgyzstan's Cities (Presentation at the Fourth Urban Research Symposium World Bank).

Лицо, подающее заявление о предоставлении ему безвозмездно земельного участка для строительства, должно удовлетворять определенным важным критериям. В частности, это лицо:

- должно проживать на определенной территории не менее трех лет (не менее одного года в случае городов Бишкек и Ош);
- не иметь другого земельного участка, ранее предоставленного на территории Республики;
- не иметь в собственности другого недвижимого имущества, такого, как квартира или дом (за исключением граждан, чьи жилищные условия не соответствуют установленным санитарным нормам и требованиям);
- не должно участвовать ранее в сделках, направленных на ухудшение своих жилищных условий, таких, как купля–продажа, дарение или изменение статуса выделенной им собственности.

В случае удовлетворения этим критериям соответствующее лицо должно представить следующие документы:

- заявление;
- удостоверяющие личность документы;
- справка из государственного регистрационного органа, доказывающая, что данное лицо не имеет другого имущества или земли;
- копию справки с места работы или, если данное лицо является безработным, документа, подтверждающего его статус безработного;
- акт обследования жилищных условий ходатайствующего лица;
- справка о постоянном месте жительства и о составе семьи.

Эти документы представляются государственной комиссии, которая созывается с целью рассмотрения ходатайств.

В состав комиссии входят представители местной администрации, Госстроя, Госрегистра и другие представители общественности, отвечающие за рассмотрение и проверку поданных документов.

Госрегистр проводит обследование соответствующих участков путем сверки их границ и размера и согласование границ с соседями. Госстрой отвечает за организацию проведения заседаний комиссии. Агентство осуществляет проверку соответствия земельного участка градостроительной документации, строительным нормам и правилам, противопожарным и санитарным требованиям, а также условий подключения к сетям инженерно-технического обеспечения. Затем Агентство составляет техническое заключение о возможностях использования земельного участка, план участка и сводное заключение о стоимости подключения к инженерным коммуникациям.

Комиссия собирается на заседания не реже одного раза в месяц. Земельные участки предоставляются согласно поданным заявлениям в порядке очередности. Решение комиссии оформляется соответствующим протоколом, который служит основанием для принятия решения о выделении земли и оформления государственного акта о праве частной собственности. Запрещается приступать к освоению земельного участка, предоставленного под строительство индивидуального жилого дома, до установления границ в натуре и выдачи всех других документов и согласованного проекта жилого дома.

Предоставление земель через аукционы и прямую продажу

Еще одним способом предоставления муниципальной земли под строительство являются прямые продажи или аукционы. Отбор участков осуществляется местными органами Государственного агентства по архитектуре и строительству на основе: соответствия земельного участка генеральному плану застройки города/поселка; его соответствия нормам землепользования и правилам строительства; возможности соединения земельного участка с коммуникациями; сейсмических условий

участка и рекомендаций относительно возможности перевода земельного участка в частную собственность.

Настоящий документ затем передается в Госрегистр, который проверяет правовой статус земли, наличие обременений, прав собственности других лиц и существование любых других построек.

Решения этих двух органов доводят до сведения комиссии, которая выносит окончательное решение о выделении земли под строительство. В состав комиссии входят представители местных органов самоуправления, руководители местных органов Госстроя и Госрегистра, представители местных технических служб и некоммерческих организаций и общественности. Состав комиссии должен быть одобрен местным кенешем. Она выносит решения о способе выделения земли (через аукцион или посредством прямой продажи), устанавливает стартовую цену и организует и утверждает продажу.

Комиссия оформляет свое решение в форме протокола. Госстрой готовит план земельного участка. Этот план рассматривается экологическими, санитарными и физиологическими и пожарными службами, которые также должны одобрить продажу участка. Только затем земля может быть продана через аукцион или посредством прямой продажи. Средства, полученные от продажи земли, идут в местный или государственный бюджет, в соответствующих случаях.

Как предусмотрено *Земельным кодексом*, земля должна выделяться в соответствии с градостроительной документацией. Однако общенациональной проблемой является отсутствие генеральных планов. Такая ситуация действительно содействует стихийному росту городов и дальнейшему поглощению сельскохозяйственных земель. Только в Бишкеке около 534 га земли выделено под строительство в отсутствие генерального плана.

Кроме того, были отмечены случаи нарушения земельного законодательства вследствие предоставления земли частным

застройщикам без конкурсных процедур, приватизации земель, находящихся в активном общественном пользовании, а также коррупции и злоупотребления властью (например, предоставление земли за минимальную плату или власть имущим или их близким)⁴³.

Кроме того, информация о муниципальных землях носит фрагментированный и ненадежный характер, так же как некоторые данные о незанятых землях в Государственном регистре и некоторые данные, обрабатываемые Государственным агентством по архитектуре и строительству. В результате этого информация о размере и местоположении муниципальных земель недоступна как гражданам, так и местным органам власти.

Расширение границ городских районов

Ошская, Джалал-Абадская и Чуйская области являются быстро растущими регионами. Размер земельных участков, выделяемых под строительство, является различным в зависимости от региона, но в основном варьируется от 400 до 800 м². Как показано в таблице 9, всего лишь за три с половиной года площадь застроенных территорий увеличилась с 3 940,8 до 8 983,21 га.



Рис. 5. Жители неформальных поселений в Кыргызстане

Источник: ЕЭК ООН.

⁴³ Kaganova, O. et al. (2007), Strategic Land Management in Kyrgyzstan's Cities (Presentation at the Fourth Urban Research Symposium World Bank).

Таблица 9. Расширение границ населенных пунктов (общий размер в га)

ГОДЫ	2005	2006	2007	2008	ИТОГО
Страна в целом	3 940,8	1 346,95	2 108,29	1 587,17	8 983,21
Баткен	165,0	740,83	290,91		1 196,74
Джалал-Абад	1 133,1		585,53		1 718,63
Иссык-Куль	274,7				274,70
Ош	1 178,9	358,42	193,50	415,77	2 146,59
Чу	249,6	13,70	1 038,35	88,50	1 390,15
Талас				1 082,90	1 082,90
Бишкек	913,5	164,00			1 077,50
Ош	26,0	70,00			96,00

Источник: Данные, представленные Государственным агентством по регистрации прав на недвижимое имущество, 2008 год.

Земельный рынок

Земельный рынок в Кыргызстане находится в зачаточном состоянии. Частная собственность на землю была введена лишь в 1999 году. До этого все земли принадлежали государству. Две области – Таласская и Нарынская – не имеют никакой рыночной оценки, а люди не стремятся покупать или продавать землю вследствие относительно слабого экономического развития этих регионов.

Согласно результатам Проекта "Земельная реформа и развитие рынка" АМР США (см. главу III, раздел В "Системы земельной регистрации и кадастра"), сохраняется ряд значительных препятствий развитию земельного рынка в Кыргызстане, в том числе:

- большинство земель ФРС не картированы и не используются транспарентным образом;
- местные органы власти не знают, сколько земель ФРС находится в их управлении;
- земли ФРС продаются по льготным условиям знакомым руководителям местных органов управления, без учета действительной рыночной цены;
- некоторые земельные участки ФРС не могут использоваться для ведения сельского хозяйства, а требуют инвестиций

до того, как они могут быть сданы в аренду;

- юридические лица, включая компании, инвестирующие в сельскохозяйственное производство, не могут владеть сельскохозяйственными землями;
- банки не предоставляют ипотеки на сельскохозяйственные земли, поскольку они не могут вступить во владение в случае взыскания по закладной;
- городские жители не могут владеть сельскохозяйственными землями (состав потенциальных покупателей сельскохозяйственных земель ограничен, как правило, более бедным сельским населением);
- неформальный рынок стимулируется покупкой горожанами земель через проживающих в сельских районах третьих лиц;
- права покупателя не гарантируются и зачастую нарушаются. Большинство населения по-прежнему остается в неведении относительно важных юридических изменений в вопросах земли. Фермеры и другие типы инвесторов не могут защитить свои права и не понимают важные для них процедуры. Не обеспечивается надлежащее исполнение соответствующих законов на всех уровнях управления.

ЖИЛИЩНЫЕ УСЛОВИЯ И СТРОИТЕЛЬСТВО НОВОГО ЖИЛЬЯ

А. Правовые и политические рамки

Хотя строительству жилья в *Стратегии развития страны на 2007-2010 годы* и *Государственной программе жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы* уделяется приоритетное внимание, в этих документах нечетко определены финансовые ресурсы для реализации связанных со строительством жилья мероприятий.

Принятие решений в области строительства жилья продолжает страдать разрозненностью. Полномочия в вопросах жилья распределены между различными органами национального и местного уровней. После обретения страной независимости бывшая советская жилищная система подверглась децентрализации, которая началась с передачи прав собственности на существующий жилищный фонд, жилищных услуг и финансовой ответственности за него местным органам власти. Местным органам власти было поручено проводить программы жилищной приватизации, обеспечивать оказание жилищно-коммунальных услуг, развитие связанной с жильем инфраструктуры и надзор за застройкой (включая городское планирование) в рамках своих территорий. Несмотря на тенденцию децентрализации в жилищном секторе, разработка политики в области жилья осталась в компетенции национальных органов.

На национальном уровне за *Государственную программу жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы* отвечает Госстрой. Вопросы землепользования, тесно связанные с жилищным строительством, относятся к компетенции Госрегистра.

В 1997 году при поддержке со стороны проекта по жилищной реформе АМР США правительством был принят *Закон о товариществах собственников жилья*, который ввел институт товариществ собственников, которые формировались на

добровольной основе и служили механизмом управления жилищным фондом. Однако к 2005 году лишь в 25% многоквартирных домов были созданы товарищества собственников жилья^{44, 45}. Как оказалось факт признания в качестве важного института в области управления и обслуживания жилья, сам по себе является недостаточным. Даже если товарищества собственников жилья создаются в форме юридических лиц, их экономическое положение остается слабым, что ограничивает их способность эффективно действовать в новых рыночных условиях.

В стране не существует закона об аренде жилья. Хотя на национальном уровне вопросы аренды регулируются *Гражданским кодексом*, местные органы власти могут также устанавливать арендную плату в фонде муниципального жилья в пределах своей юрисдикции.

Статья 33 *Конституции* гарантирует всеобщее право на жилье. На практике эта норма создает серьезные проблемы, поскольку она запрещает процедуры отчуждения заложенной недвижимости, что служит серьезным препятствием развитию ипотечного рынка. Эта норма также запрещает товариществам собственников жилья осуществлять арест имущества за неуплату коммунальных платежей индивидуальными владельцами. Такая ситуация препятствует эффективному управлению жильем⁴⁶.

⁴⁴ Struyk, R., and F. Roy (2006). Pre-Feasibility Study on Housing Finance in the Kyrgyz Republic. Frankfurt, Germany: KfW.

⁴⁵ Undeland, C. (2002), *Condominiums in Kyrgyzstan: Building Communities and Managing Housing Effectively*, World Bank Group Publications, Washington

⁴⁶ Roseman, G. (2004), *Residential Real Estate Market in Bishkek, Kyrgyzstan. Current Conditions and Prospects*, *The Real Estate Issues*, June 2004.

В настоящее время на рассмотрении находится проект нового *Жилищного кодекса*. Он был составлен по образцу нового *Жилищного кодекса* Российской Федерации. Основные новые нормы включают в себя возможность совместной собственности, децентрализации процесса принятия решений и интеграцию коммерческих площадей в жилые здания. *Закон о товариществах собственников жилья* 1999 года будет также включен в новый *Жилищный кодекс*.

Программы жилищного строительства

В последнее время был принят ряд концепций и программ, ведущих к пересмотру целей жилищной политики Кыргызстана.

Концепция развития жилищного строительства до 2010 года, принятая в 2000 году, устанавливает следующие цели: предоставление государственных фондов для строительства социального жилья; стимулирования спроса на жилье путем развития доступного ипотечного финансирования в комбинации с государственными субсидиями; увеличения объемов и качества строительства жилья, главным образом за счет наращивания потенциала строительной отрасли; повышения стабильности жизни и благосостояния граждан⁴⁷.

На основе этой концепции в 2004 году была принята *Государственная программа развития жилищного строительства в Кыргызской Республике до 2010 года*⁴⁸. Улучшение жилищных условий граждан должно обеспечиваться благодаря развитию ипотечных инструментов и государственной поддержки в целях приобретения жилья. До создания первичного рынка программа предусматривала использовать инструменты

вторичного рынка. Данная программа планировала увеличить объемы нового строительства до уровня конца советского периода (22 000 жилищных единиц было завершено строительством в 1990 году. Благодаря этому общая площадь жилья должна была возрасти с примерно 60 млн. м² до 78 млн. м² к 2010 году), однако практически ни одна из этих амбициозных задач не была реализована.

Стратегия развития страны на 2007-2010 годы, принятая в мае 2007 года, ознаменовала собой смену направленности жилищной политики, обусловленную, в частности, политическими изменениями после "Тюльпановой революции" в марте 2005 года. В ней говорится, что доступное жилье является одним из главных приоритетов социального развития Кыргызстана. Стратегия определяет три программы или инструмента государственной поддержки ипотечного кредитования с целью содействия достижению целей жилищной политики^{49, 50, 51}:

1. Жилье для молодых учителей и врачей в сельских районах: трехлетняя программа оказания государственной помощи целевым покупателям жилья в выплате первого взноса по коммерческой ипотеке. Исходно планировалось, что бенефициарами этой программы будут являться 1 000 человек в год (позднее эта цифра была снижена до 500).

2. Создание договорной накопительной системы обеспечения жильем: планировалось, что ежегодно 3 500 семей будут получать ипотечные кредиты для покупки квартир.

3. Программа строительства социального жилья: эта программа призвана обеспечить

⁴⁷ Правительство Кыргызской Республики, Государственная программа развития жилищного строительства в Кыргызской Республике до 2010 года, утвержденная Указом № 76 от 6 апреля 2000 года, Бишкек, 2000 год.

⁴⁸ Правительство Кыргызской Республики. Концепция развития жилищного строительства до 2010 года, утвержденная Указом № 622 от 17 августа 2004 года, Бишкек, 2004 год.

⁴⁹ Правительство Кыргызской Республики, Стратегия развития страны на 2007-2010 годы, пункт 264, пункт 270, утвержденная Указом Президента № 249 от 16 мая 2007 год, Бишкек, 2007 год.

⁵⁰ Struyk, R. and Roy, F. (2006), Pre-Feasibility Study on Housing Finance in the Kyrgyz Republic, KFW, Frankfurt.

⁵¹ International Finance Corporation (IFC) (2006), Central Asia Housing Finance Gap Analysis, *World Bank Group Working Paper Vol.1*, Washington.

приобретение малых жилищных единиц проживающими в них жильцами из числа уязвимых групп населения, финансируемое скромным первоначальным взносом жильцов, государственными грантами и государственными ссудами.

В совокупности эти три программы должны были обеспечить предоставление около 6 000 жилищных единиц в год, что позволило бы удовлетворить примерно четверть существующего спроса на жилье. Государственные расходы по этим программам были оценены в размере 150 млн. евро в год, однако данная стратегия не была реализована из-за отсутствия механизмов осуществления, финансирования и распределения субсидий^{52, 53}.

Государственная программа жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы была принята в 2007 году ввиду бедственной ситуации в области жилья, включая рост цен на недвижимость, низкие темпы нового строительства и дальнейшее ухудшение состояния существующего жилищного фонда. В Программе предлагалось перенести акцент на улучшение социально-экономического положения населения. В ней четко признавалась ответственность государства за решение жилищных проблем. Программа предусматривала следующие меры:

- Эксплуатационно-техническое обслуживание жилья рассматривалось в качестве одного из государственных приоритетов, хотя для улучшения существующей ситуации не было предложено никакого конкретного плана действий.
- Нарастивание объемов строительства наряду с модернизацией отрасли, развитие производства отечественных строительных материалов, восстановление стандартного строительства за счет использования блочных материалов, дальнейшее развитие ипотечного финансирования и создание

функционирующего рынка жилья. 85% нового жилья предназначалось для нуждающихся групп населения. Общий объем жилья должен был возрасти почти с 64 млн. м² в 2007 году до почти 69 млн. м² в 2010 году.

- Сейсмоустойчивое жилье в городских районах подлежало сносу и замене сейсмоустойчивыми высококачественными многоквартирными домами.
- Были предусмотрены меры по борьбе с ростом цен в строительстве и цен на рынке жилья.
- На программу планировалось выделять около 100 млн. евро ежегодно как из государственного бюджета, так и из местных бюджетов.

Программы жилищной политики, направленные на оказание государственной поддержки ипотечному кредитованию, определенные в *Стратегии развития страны*, с начала 2007 года более не упоминаются в Программе, и вскоре после принятия программы было сообщено о новых инициативах Президента Кыргызстана и мэра Бишкека в области жилья.

Согласно данным экономического отдела журнала "Экономист", Кыргызстан в 2007 году тратил 0,8% ВВП на жилищно-коммунальные услуги. Эта цифра соответствует данным, приводимым в работе Struyk and Roy⁵⁴, в которой утверждается, что текущие программы в интересах проживающих жильцов, включая жилищные пособия и льготные тарифы на энергию, которыми пользуются более 500 000 домохозяйств, составляют около 1% ВВП⁵⁵.

Статистика

В стране до недавнего времени не проводилось системной переписи существующего жилищного фонда и обследований землепользования. Имеющиеся

⁵² Там же.

⁵³ Struyk, R. and Roy, F. (2006), Pre-Feasibility Study on Housing Finance in the Kyrgyz Republic, KFW, Frankfurt.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Там же.

данные опираются лишь на официальные данные Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество и Агентства по архитектуре и строительству. Первая перепись жилищного фонда была проведена Национальным статистическим комитетом с 24 марта по 2 апреля 2009 года. Эта перепись была призвана выявить характеристики жилищных условий кыргызских граждан, такие, как общая жилая площадь, материалы, из которых построено жилье, сейсмическая стабильность и наличие коммунальных удобств⁵⁶. Однако этих данных еще не имеется в наличии.

Отсутствие информации по этим вопросам является проблемой для жилищной политики Кыргызстана. Ранее проводившиеся обследования ставили целью лишь сбор данных о населении. Перераспределение собственности, которое произошло в ходе массовой приватизации 1990-х годов, плохо документировано. Широко признается, что данные государственных управлений по регистрации имущества далеки от реальности. Однако такая инвентаризация имущества имеет чрезвычайно важное значение для муниципалитетов, поскольку после передачи земельных титулов от государства муниципалитетам последним необходима надежная информация о принадлежащей им собственности. Новая перепись имеет также большое значение для целей фискальной политики, поскольку она послужит основой для налогообложения собственности.

В. Существующий жилищный фонд и обеспеченность жильем

В настоящее время жилищный фонд Киргизии состоит из примерно 1,10 млн. жилищных единиц⁵⁷, что составляет 210 жилищ из расчета на 1 000 жителей. Для сравнения, средний показатель по ЕС составляет 446 жилищ на 1 000 жителей. В настоящее время жилищная ситуация в Кыргызстане характеризуется застоем. На

первом этапе процесса перехода население росло быстрее, чем жилищный фонд. Состояние существующих жилых зданий постоянно ухудшается из-за отсутствия технико-эксплуатационного обслуживания после массовой жилищной приватизации в 1991 году^{58, 59, 60, 61, 62}.

Даже до обретения независимости в 1991 году процент собственников жилья, составлявший 73%, был довольно высоким в условиях Советского Союза. Приобретая независимость, Кыргызстан приступил к дальнейшей массовой приватизации своего жилищного фонда. В середине 1990-х годов более 90% жилищного фонда было приватизировано. Сегодня процент жилья, занимаемого владельцами, составляет более 96%, и менее 4% жилья по-прежнему приходится на муниципальный арендный фонд. В Бишкеке процент жилья, занимаемого владельцами, равняется 98%. Как и во всех странах с переходной экономикой, проводивших массовую приватизацию, высокий процент жилья, занимаемого владельцами, является в настоящее время одним из главных препятствий обеспечению рационального управления и эксплуатационно-технического обслуживания многоквартирных домов.

Приватизация квартир проживающими в них жильцами являлась административным актом и осуществлялась практически на безвозмездной основе. Базовой стоимостью в целях приватизации являлась номинальная стоимость жилища в 1984 году; в результате

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ База данных ЕЭК ООН
<http://w3.unece.org/stat/HumanSettlements.asp>.

⁶⁰ База данных Евростата
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL.

⁶¹ Federcasa, Italian Housing Federation (2006), Housing Statistics in the European Union 2005/2006, Ministry of Infrastructure of the Italian Republic, Rome.

⁶² National Board of Housing, Building and Planning (Sweden) and the Czech Ministry for Regional Development (2005), Housing Statistics in the European Union 2004, Karlskrona, Sweden: Boverket.

⁵⁶ Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, <http://www.stat.kg/>.

⁵⁷ Данные, представленные Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики.

этого приватизация среднего жилища обходилась примерно в 10 евро.

Около 85% существующего жилищного фонда было построено в советский период. Начиная с тех времен значительная часть жилищного фонда приходится на многоквартирные дома. Из-за риска землетрясений высота многоквартирных домов в Бишкеке не превышает девяти этажей.

Кыргызские домохозяйства являются большими по своему составу, насчитывая в среднем более 4 человек. В то время как в 1990 году жилая площадь квартир в Кыргызстане составляла 60-70 м², в настоящее время новые квартиры достигли площади почти в 110 м². Очевидно, что такой рост был обусловлен стремлением частных застройщиков строить большие квартиры для богатых и с выше среднего уровнем доходов покупателей. Что касается остающихся двух третей семей, то средняя "полезная площадь" из расчета на душу населения сократилась за последние 15 лет до менее 5 м². Также растет число бездомных^{63, 64, 65}.

Ниже приводятся данные, дополнительно иллюстрирующие недостатки в качестве жилья в Кыргызстане:

- лишь 40% домохозяйств подключены к водопроводу (в городских районах 70%);

- лишь 40% жилищ подключены к общественной системе канализации (в городских районах 70%);

- лишь 27% домохозяйств имеют унитазы со смывным бачком (в городских районах 56%);

⁶³ Data file UNHABITAT.Housing.and.Social. Indicators.doc was provided by UNECE as background information.

⁶⁴ Правительство Кыргызской Республики, Доклад о работе Правительства в 2005 году, утвержденный Постановлением № 270 от 13 апреля 2005 года, Бишкек, 2005 год.

⁶⁵ Правительство Кыргызской Республики, Стратегия развития страны на 2007–2010 годы, утвержденная Указом Президента № 249 от 16 мая 2007 года, Бишкек, 2007 год.

- лишь 25% домохозяйств имеют ванную или душ (в городских районах 52%)⁶⁶;

- Большие нарекания вызывает теплоснабжение. В ходе обследования 2002 года лишь 40% респондентов заявили, что они удовлетворены его качеством⁶⁷.

- В многоэтажных домах, построенных в советский период, практически не осталось работающих лифтов.

- Во многих случаях верхние этажи лишены воды из-за низкого давления в системе водоснабжения.

- Весьма многочисленны случаи протекания кровли.

- В плачевном состоянии находятся многие подъезды и лестничные клетки.

Как правило, технические системы многоквартирных жилых домов нуждаются в ремонте.

С. Управление жильем и его эксплуатационно-техническое обслуживание

В принятой в 2007 году *Государственной программе строительства жилья в Кыргызстане на 2008–2010 годы* в качестве одного из ключевых приоритетов определено эксплуатационно-техническое обслуживание жилья. Существующий жилищный фонд в течение десятилетий страдал отсутствием инвестиций, и значительная его часть нуждается в срочном ремонте.

Приватизация практически всех жилищ привела к полному изменению структуры управления жилищным фондом. В советский период жилье предоставлялось главным образом в форме государственного или

⁶⁶ Struyk, R. and Roy, F. (2006), Pre-Feasibility Study on Housing Finance in the Kyrgyz Republic, KFW, Frankfurt.

⁶⁷ Undeland, C. (2002), Condominiums in Kyrgyzstan: Building Communities and Managing Housing Effectively, World Bank Group Publications, Washington.

кооперативного жилья. Государственное жилье обслуживалось субсидируемыми жилищно-эксплуатационными конторами. Эти учреждения уже прекратили свое существование. В случае кооперативного жилья организация, занимавшаяся строительством, преобразовывалась в жилищно-эксплуатационный кооператив. Некоторые из этих организаций по-прежнему существуют, однако они претерпели изменения в соответствии с *Законом о кооперативах* 2004 года. Впоследствии *Закон о кооперативах* был пересмотрен при содействии немецкой организации GTZ с целью более тщательного учета потребностей сельскохозяйственных кооперативов. Однако в случае кооперативов по управлению жилищным фондом эти изменения носили контрпродуктивный характер.

Как часто отмечается в случае других стран переходного периода, жильцы не понимали, какого рода обязательства они приобретают вследствие приватизации своих жилищ. В случае большинства новых собственников жилья обеспечение эксплуатационно-технического обслуживания общего имущества домов не являлось их обязанностью, согласно *Закону о товариществах собственников жилья* 1997 года. Во многих случаях для них непосильным бременем уже стали финансовые обязательства, обусловленные их статусом собственников жилья.

После принятия *Гражданского кодекса* в 1996 году собственники жилья стали нести ответственность за общее имущество зданий. *Закон о товариществах собственников жилья* предусматривал создание в качестве юридических лиц товариществ собственников жилья, однако, как и во многих странах переходного периода, их создание являлось добровольным. На сегодняшний день лишь в 25% многоквартирных домов созданы товарищества собственников жилья.

Управление жильем и его технико-эксплуатационное обслуживание в случае приватизированного жилищного фонда сопряжены с проблемами, хотя в случае строительства нового элитного жилья его организация является более эффективной. Собственники жилья могут управлять сами

или же нанимать для этих целей специализированную компанию. Текущие расходы по эксплуатационно-техническому обслуживанию, управлению, уборке и т.д. являются обязательными и должны оплачиваться собственниками жилья. Однако с учетом взносов из расчета 1,5–2 сомов за м² в месяц (что тождественно 25 евро за жилище в год) такое финансирование носит маргинальный характер. Непредусмотренные расходы и даже срочный ремонт должны финансироваться отдельно. Практически не существует никаких санкций за неплатежи. Согласно проведенному в 2002 году обследованию, лишь 6% управляющих сообщили, что собственники выплачивают свои взносы полностью и в установленный срок. Средний размер эксплуатационных платежей составляет лишь около 8 евро из расчета на одно жилище в год⁶⁸. Сложности с финансированием эксплуатационно-технического обслуживания за счет взносов собственников усугубляются низким размером пенсий (среднемесячная пенсия в Кыргызстане составляет не более 20 евро).

Даже в том малом проценте домов, в которых имеются товарищества собственников, существуют громадные трудности с организацией эксплуатационно-технического обслуживания и капитального ремонта. Решение о внесении взносов в фонд на проведение ремонтных работ принимается общим собранием, однако взносы жильцов в этот фонд, как правило, являются весьма низкими. Удельный вес собственников жилья, которые отказываются вносить какие-либо платежи, является также высоким. Даже если ассоциации собственников жилья являются юридическими лицами, они все равно не имеют права на получение государственных субсидий. Кроме того, им весьма затруднен доступ к ипотеке. Банки с большой неохотой дают кредиты, поскольку право на жилье не позволяет возбуждать процедуры отчуждения имущества в случае неплатежеспособности.

⁶⁸ Undeland, C. (2002), *Condominiums in Kyrgyzstan: Building Communities and Managing Housing Effectively*, World Bank Group Publications, Washington.

В настоящее время большинство жилых зданий управляются одним из собственников с соответствующим низким уровнем профессионализма. С целью улучшения данной ситуации в рамках одного из проектов АМР США было организовано обучение управляющих и конкурс на звание лучшего управляющего. Мэр Бишкека недавно выступил с инициативой создания нового типа управляющей компании – компании с ограниченной ответственностью, что должно также содействовать совершенствованию текущей практики.

В 2009 году была проведена перепись жилищного фонда, которая предусматривала инвентаризацию существующего жилищного фонда. Ожидается, что на основе оценок переписи будет создана новая система управления и обслуживания жилищного фонда.

D. Реконструкция и модернизация городов

Несмотря на неудовлетворительное состояние большей части существующего жилищного фонда, была проведена реконструкция лишь небольшого числа многоквартирных домов. Определенные работы по реконструкции также ведутся внутри жилищ, главным образом с использованием западных или южнокорейских приборов и приспособлений, пластиковых окон и полов⁶⁹. Однако вследствие недостатков управления жилищного фонда, описанных выше, почти ничего не делается в отношении общего имущества зданий.

Требуется принятие срочных мер в отношении кровли, лифтов и фасадов. В большинстве случаев кровельные покрытия давно исчерпали свой технический ресурс и во многих зданиях кровля течет, а сырость на чердаках ведет к дополнительному ущербу. Лифты в многоэтажных домах не обслуживаются на протяжении многих лет, в результате чего практически все лифты в старом жилищном фонде более не

функционируют. Фасады и окна характеризуются низкой термоизоляцией; окна во многих случаях уже исчерпали свой технический ресурс. Трубопроводы систем водоснабжения и канализации часто требуют замены. В прошлом половина скромных затрат на ремонт уходила только на ремонт кровли⁷⁰.

Опыт других стран весьма ясно свидетельствует о том, что, для того чтобы заставить частных собственников жилья в многоквартирных домах произвести реконструкцию своих жилищ, необходимы многочисленных финансовые стимулы. Например, ряд стран Центральной и Восточной Европы ввели схемы субсидирования, которая на две трети финансируется из государственных средств. Однако даже при наличии таких стимулов организация крупномасштабной реконструкции сопряжена с трудностями.

Что касается международных организаций-доноров, то проблемами реконструкции занимаются как KfW, так и Habitat for Humanity. KfW ведет подготовку программы микрокредитования в поддержку постепенной реконструкции. Habitat for Humanity организовала постепенную реконструкцию бывшего рабочего общежития в Бишкеке в качестве модельного проекта.

Модернизация городов

Модернизация городов является ключевым механизмом решения проблем земли и нового жилищного строительства в границах городов. Она имеет особую важность для столичного города Бишкека, в котором перепланировки требуют как районы *новостроек* с низкой плотностью застройки (см. ниже "*Неформальные поселения*"), так и многие внутренние районы города, застроенные односемейными домами. Компактная городская застройка не только препятствует расползанию городов, но также служит необходимым предварительным условием контроля за ростом дорожного движения.

⁶⁹ Roseman, G. (2004), Residential Real Estate Market in Bishkek, Kyrgyzstan. Current Conditions and Prospects, *The Real Estate Issues*, June 2004.

⁷⁰ Undeland, C. (2002), Condominiums in Kyrgyzstan: Building Communities and Managing Housing Effectively, World Bank Group Publications, Washington.

Поощрение модернизации городов потребует, однако, уточнения статуса земельной собственности муниципалитетов. Во многих случаях муниципалитеты не представляют земельные участки под застройку для возведения жилья из-за неясности в вопросе прав собственности. Ожидается, что соответствующие усилия будут предприниматься после опубликования результатов общенациональной переписи жилищного фонда 2009 года.

Еще одной важной задачей является проведение работ по модернизации в поселениях с приватизированными индивидуальными домами и большими зелеными зонами. С точки зрения городской планировки они обладают хорошим потенциалом повышения плотности застройки за счет нового строительства, однако в первую очередь необходимо решить правовой вопрос, касающийся определения того, кто является владельцем междомового пространства. Когда все жилища перешли в индивидуальную собственность, земля под ними и придомовые земельные участки также перешли в совместную собственность, в которой все жители имеют свою долю. Однако границы земельной собственности вокруг зданий определены нечетко. Неясно, например, кому принадлежит право использования данной земли – товариществу собственников, ассоциации собственников или муниципалитету. Установление контроля над муниципальной землей стало крупной проблемой для местных органов власти^{71, 72}.

Еще одной крупной проблемой, как представляется, является улучшение сейсмостойкости строительных структур. В настоящее время в стадии рассмотрения находятся программы крупномасштабной реконструкции сейсмостойких населенных пунктов.

Еще одним вариантом повышения плотности застройки во внутренних городских районах является надстройка дополнительных этажей. Один иностранный инвестор предложил модель финансирования работ по реконструкции целого здания за счет создания дополнительного этажа на чердаке. Однако применение данного подхода сопряжено с трудностями не только в силу необходимости получения согласия от большинства собственников жилья в доме, но также и от предыдущего осуществления Закона о товариществах собственников жилья.

Энергоэффективность в жилищном секторе

Ни в рамках нового строительства, ни в рамках модернизации жилищного фонда кыргызских городов энергоэффективность не рассматривается в качестве приоритетной задачи. Некоторые новые дорогостоящие жилищные единицы отвечают современным нормам энергоэффективности, включая термоизоляцию и тройное остекление. Что касается существующего жилищного фонда, то стимулы к энергосбережению являются минимальными, поскольку размер платежей за коммунальное теплоснабжение зависит от размера жилой площади, а не от фактического потребления. Установка счетчиков и термостатов недоступна по средствам для большинства граждан.

Неформальные поселения*

Внутренняя миграция из Южного Кыргызстана привела к созданию неформальных и полуформальных поселений (*новостроек*) в двух экономических центрах - Бишкеке и Оше. С момента первой волны внутренней миграции в 2002 году число новостроек постоянно возрастает. В настоящее время в Оше насчитывается 8 *новостроек*, в то время как в Бишкеке - 47, а общая численность проживающего в них населения оценивается в размере от 125 000 до 200 000 человек (до одной пятой общего населения города). Эти цифры могли бы быть более высокими, поскольку многие мигранты официально не зарегистрированы.

⁷¹ Kaganova, O et al (2007) Strategic Land Management Plans in Kyrgyzstan's Cities. Fourth Urban Research Symposium 2007.

⁷² Roseman, G. (2004), Residential Real Estate Market in Bishkek, Kyrgyzstan. Current Conditions and Prospects, *The Real Estate Issues*, June 2004.

* Термин, введенный Силке Руш.

Новостройки расположены на земле, ранее использовавшейся в сельскохозяйственных целях. После захвата земель мигранты строят дома с использованием строительных отходов, однако в отсутствие бытовой инфраструктуры они живут без электричества или водоснабжения. Все четыре административных района Бишкека имеют *новостройки* с различными условиями жизни. Хотя некоторые поселения похожи на обычные жилые районы с кирпичными домами, другие представляют собой агломерацию однокомнатных лачуг, в которых проживают целыми семьями. В случае суровой зимы эти лачуги обогреваются угольными печами, а для их термоизоляции используются пластиковые мешки, которыми закрывают окна и частично открытую кровлю. Хотя местные органы власти используют предоставляемые странами-донорами средства для обеспечения *новостроек* электричеством, многие поселения по-прежнему не имеют системы водоснабжения. Семьи готовят еду и моют одежду перед домами с использованием воды, которую женщины носят из источников, расположенных в некоторых случаях в нескольких километрах от дома. Ситуация выглядит особенно удручающей в *новостройке* Ак-Бата, расположенной рядом с одним из главных рынков Бишкека.

Из-за бедственного состояния домов и вдыхания угольного дыма в ходе зимнего периода среди жильцов широко распространены легочные заболевания, такие, как туберкулез. Службы медицинской помощи имеются только в некоторых *новостройках*, которые располагают медицинскими центрами. Многие другие вообще не имеют служб медицинской помощи. Одним из побочных эффектов этого явления стало то, что районные больницы в городах более не могут справляться с наплывом больных, а общее качество медицинской помощи ухудшается. Отношение постоянных жителей ко многим мигрантам является отнюдь не гостеприимным: они называют их "*самозахватчиками*". Социальная напряженность в *новостройках* носит повсеместный характер и регулярно приводит к беспорядкам и протестам среди населения. С целью улучшения сложившейся критической ситуации в *новостройках* город в настоящее время легализовал некоторые земельные

участки и зарегистрировал их. Управление Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций в Бишкеке сообщает, что большинство индивидуальных жалоб, получаемых ими, касается жилья. Эти жалобы касаются главным образом выселений. Исходя из этого, даже в случае легализации земельных участков дома не обеспечивают надежного убежища для семей, особенно с учетом того, что будущее *новостроек* выглядит неопределенным.

Анализ текущей ситуации в области городской планировки позволяет сделать вывод о том, что неофициальные поселения содействуют расползанию городов, что в конечном итоге приведет к росту затрат для муниципальной администрации. Обеспечение базовых инфраструктурных услуг и услуг общественного транспорта в условиях неуклонного разрастания города требует затрат, которые город не в состоянии оплатить.

Всемирный банк оказывает поддержку проекту по совершенствованию городской инфраструктуры в Бишкеке и Оше и одобрил выделение гранта МАР в размере 12 млн. долл. США. Реализация данного проекта рассчитана на четыре года и была начата в середине 2008 года. Его исполнителями являются муниципалитеты Бишкека и Оша в сотрудничестве с Агентством коммунального развития и инвестиций (АКРИ).

Однако международное финансирование инфраструктуры не является единственным решением стоящих перед страной проблем в области жилья и землепользования. На деле дорогостоящая современная инфраструктура создается для домов низкого качества. Необходимо наладить процесс долгосрочного городского планирования с компонентом международно финансируемого социального жилья. С этой целью средства могут быть запрошены у стран-доноров и международных организаций для строительства многоэтажных домов, которые будут предлагать доступные арендные квартиры. Если жители *новостроек* пожелают переехать в более качественное жилье, это позволит снести низкокачественные строения в *новостройках*. Еще одним вариантом решения может служить повышение качества жилья в *новостройках* до

соответствующих стандартов. В любом случае для решения многоаспектной задачи интеграции *новостроек* в нормальные городские сообщества необходима твердая политическая воля и решительные меры политики⁷³.

Е. Новое жилищное строительство

Спрос на жилье

Как указывалось ранее, население Кыргызстана выросло за период с 1998 года на 500 000 человек до 5,22 млн. жителей, несмотря на значительную эмиграцию в тот же период. Прирост составил более 10%. Вследствие миграции сельского населения в города большая часть данного прироста приходится на столицу Бишкек и в намного меньшей степени на Ош⁷⁴. Во многих регионах страны спрос на жилье, по всей видимости, отсутствует.

Данная ситуация вступает в противоречие с положением в жилищном строительстве. Темпы роста жилищного фонда за тот же период составили лишь половину от соответствующего показателя прироста населения. Он увеличился примерно с 1,05 млн. жилищных единиц до 1,10 млн. единиц, т.е. менее чем на 5%.

Согласно оценке, содержащейся в Стратегии развития страны 2007 года, в новом жилье нуждаются 166 000 семей. *Государственная программа жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы* оценивает необходимый объем нового жилищного строительства в размере 20 000-30 000 жилищ в год. В этих условиях для достижения уровня обеспеченности жильем, который существовал до обретения страной независимости, потребуется 15 лет.

В настоящее время спрос на жилье значительно снизился из-за растущей стоимости ипотеки и ожидаемого падения цен на рынке жилья.

⁷³ Данные, полученные в ходе подготовительной миссии и исследовательской миссии группы международных экспертов ЕЭК ООН в Кыргызскую Республику в марте 2008 года.

⁷⁴ International Finance Corporation (IFC) (2006), Central Asia Housing Finance Gap Analysis, *World Bank Group Working Paper Vol.1*, Washington, D.C.

Движущие факторы роста спроса на жилье:

- рост населения;
- высокий удельный вес молодежи;
- недвижимость является одним из немногих привлекательных вариантов инвестирования. Большое число граждан работают за границей. В 2005 году на их денежные переводы приходилось из-за границы не менее 14% ВВП. Они желают использовать свои сбережения в целях инвестиций, а не для потребления;
- трудовая миграция обычно представлена одинокими членами семей. Исходя из этого она вряд ли приведет к снижению спроса на жилье;
- перенаселенность жилищного фонда;
- миграция в крупные города;
- постепенный рост доходов.

Сдерживающие факторы:

- дефицит предложения, особенно в сегменте среднего и низкого ценового уровня и в сфере доступного арендного жилья;
- средний уровень доходов по-прежнему остается весьма низким, он составляет менее 80 евро в месяц (суммарный, 2007 год)⁷⁵;
- медленное развитие ипотечного финансирования вследствие низкого уровня доходов или трудностей с подтверждением реальных доходов⁷⁶;
- стремительный рост цен на рынке жилья.

⁷⁵ Данные, представленные Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики.

⁷⁶ International Finance Corporation (IFC) (2006), Central Asia Housing Finance Gap Analysis, *World Bank Group Working Paper Vol.1*, Washington, D.C.

Вставка 2. Передовая практика - поселок из тростника организации "Habitat for Humanity"

В 2004 году международно признанная НПО "Habitat for Humanity" приступила к реализации инновационного жилищного проекта в Бишкеке с использованием местнопроизрастающего тростника. Поселок состоит из 20 жилищных единиц, представляющих собой четыре одноэтажных здания, расположенных вокруг центральной зеленой зоны. Отбор жильцов производился с использованием сложной процедуры, учитывающей такие критерии, как стабильный семейный доход в размере не менее 120 евро в месяц (что в то время превышало примерно в три раза средний размер личного дохода в Кыргызстане) и готовность участвовать в работах по благоустройству и строительству на кооперативных началах.

Размер каждого жилища составляет примерно 45 м², включая ванную (туалеты расположены на улице). Стены возводились с использованием инновационного материала, представляющего собой спрессованный тростник, который обеспечивает надлежащую теплоизоляцию, хорошие статические характеристики (что представляется важным с учетом сейсмического статуса региона Бишкека) и низкий уровень затрат. Жилища оборудуются инновационной системой обогрева полов с энергозатратами, составляющими по стоимости менее 65 евро в год.

Общие строительные затраты составили всего лишь 7 000 евро из расчета на единицу жилья. Это стало возможным благодаря необходимости покрытия только материальных затрат. Землю предоставил на безвозмездной основе муниципалитет Бишкека (что является, как правило, одним из предварительных условий начала деятельности "Habitat for Humanity"). Большинство работ были осуществлены будущими жителями на кооперативных началах. Накладные расходы по разработке проекта и управлению строительными работами оплачивались организацией "Habitat for Humanity". Материальные затраты финансировались с помощью займа "Habitat for Humanity" под процент, который покрывал лишь инфляцию, с погашением через 15 лет. Это позволяет ограничить ежемесячные выплаты по основной части долга суммой в 35 евро на одну семью. Права собственности на жилье будут переданы жильцам только после полного погашения займа.

Благодаря своей инновационной концепции "Идея XIX-го века для решения задачи XXI века" данный проект стал лауреатом конкурса "Development Marketplace Global Competition 2006" Всемирного банка.

В настоящее время Фонд "Хабитат" Кыргызстана сталкивается с трудностями при тиражировании данной успешной модели, поскольку в соответствии с новым кыргызским законодательством земля под застройку не может выделяться на безвозмездной основе; еще одним препятствием являются значительно возросшие цены на строительные материалы.

Жилищное строительство

В 1990 году выпуск строительной отрасли составил 22 400 жилищных единиц или 5,1 завершенной строительством жилищной единицы из расчета на 1 000 жителей. Это соответствовало международным стандартам и даже несколько превышало средний показатель ЕС на тот момент. Для обеспечения аналогичных темпов строительства число завершенных строительством жилищ должно увеличиться в настоящее время до 26 500 единиц в год.

Достижение такого показателя рассматривается в *Государственной программе жилищного строительства в Кыргызстане на 2007–2010 годы*.

Однако на практике прирост строительства жилья, запланированный на период 2008-2010 годов, еще не достигнут. В течение 10 лет, предшествующих 2007 году, ежегодно строилось около 500 квартир и 4 700 односемейных домов (5 200 жилищных единиц в год), а в 2007 году выпуск достиг 6 300 квартир. Сегодня в краткосрочной

перспективе вряд ли возможно дальнейшее увеличение строительства жилья из-за роста процентных ставок и международного кризиса недвижимости, который также затронул жилищный рынок Кыргызстана. Кроме того, ситуацию может усугубить отсутствие устойчивых решений в области предоставления доступного жилья.

Качество нового строительства характеризуется значительными различиями. Хотя часть новых многоквартирных домов приближается к европейским стандартам, значительная доля малоразмерных домов и лачуг в новостройках строится из глинобитного кирпича и не имеет отопления, ванных, туалетов, водоснабжения и канализации. В большинстве случаев имеется только электричество.

Строительные издержки

В настоящее время трудно точно рассчитать издержки строительства жилья. Большинство нового жилья возводится строительными компаниями. В силу этого стоимость строительных услуг и затраты на услуги по благоустройству рассчитываются отдельно. В стране не ведется работ по строительству государственного жилья, подряды на которые распределяются через открытые торги, что позволило бы составить реальную картину в области строительных издержек.

В Государственной программе жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы средние строительные издержки оцениваются в 11 000 сомов за м² (215 евро). Этот показатель составляет 9 000 сомов за м² (180 евро) в случае социального жилья и 16 000 сомов за м² (320 евро) в случае частного рыночного строительства⁷⁷. Согласно оценке, строительные издержки составляют половину от продажной цены жилья (кондоминиумы) (см. таблицу 10), что

соответствует вышеприведенному показателю в 320 евро/м². Однако с учетом таких факторов, как спрос на строительные услуги, качество строительства, строительная продукция, а также стоимость рабочей силы, общие строительные издержки должны быть намного более низкими.

В текущей Государственной программе жилищного строительства в Кыргызстане на 2008–2010 годы определены меры по решению проблемы роста строительных издержек, а также другие инициативы по развитию отрасли по производству строительных материалов. Данная программа имеет критически важное значение в силу преобладания монополистических структур в строительной отрасли, а также отсутствия транспарентности в оказании строительных услуг, что ведет к росту строительных издержек⁷⁸.

Строительство некоммерческого жилья

Хотя признается, что миграция в крупные города без соответствующего предоставления доступного жилья является "политическим динамитом"⁷⁹, все попытки возобновить строительство некоммерческого жилья провалились. Государственные программы, направленные на поддержку ипотечного кредитования групп населения со средним и малым уровнем доходов, также потерпели неудачу из-за роста цен на жилье и процентных ставок (см. таблицу 10). Провал программ строительства доступного жилья в Кыргызстане также связан с исключительной пропагандой приобретения жилья в собственность при одновременном игнорировании разнообразия жилищных потребностей в стране. Приобретение жилья в собственность (даже в случае субсидирования через схемы государственной поддержки) остается недоступным для большинства кыргызских граждан, в то время как другие варианты предоставления жилья не изучаются.

⁷⁷ Правительство Кыргызской Республики, Национальная программа жилищного строительства в Кыргызской Республике на 2008-2010 годы (главы 3 и 4), утвержденная Постановлением № 562 от 26 ноября 2007 года, Бишкек, 2007 год.

⁷⁸ Правительство Кыргызской Республики, Стратегия развития страны на 2007-2010 годы (пункты 268/vii, xii), утвержденная Указом Президента № 249 от 16 мая 2007 года, Бишкек, 2007 год.

⁷⁹ Там же (стр. 35).

Последним годом, когда объем построенного доступного жилья находился в пределах статистической значимости, был 2006 год, когда в масштабе всего Кыргызстана было построено 200 единиц такого жилья. В Бишкеке с начала 1990-х годов было реализовано лишь несколько проектов муниципального жилья. В настоящее время ни в одном из 24 городов Кыргызстана строительство государственного жилья не ведется.

Данная ситуация указывает на отсутствие соответствующих финансовых обязательств как со стороны муниципалитетов, так и государственных органов, а также единой стратегии совершенствования организационной структуры в области предоставления жилья. Кроме того, отмечаются серьезные проблемы с выделением земли под проекты строительства доступного жилья муниципалитетами, хотя прямое предоставление земельных участков в социальных целях имеет чрезвычайно важное значение.

Что касается муниципалитета Бишкека, то существующий земельный резерв (который должен использоваться для создания зеленых зон, объектов социальной инфраструктуры и строительства жилья), оценивается примерно в 400 га, однако во многих случаях правовой статус этих земель остается неясным. Кроме того, процедуры отвода земель не являются транспарентными, хотя правительство должно предоставлять земельные участки только через открытые аукционы. Эти препятствия мешают тиражированию успешного проекта строительства поселка из тростника организации Habitat for Humanity (см. вставку 2).

Одним из последствий дефицита доступного жилья для размещения внутренних мигрантов в Бишкеке стал стремительный рост новостроек (неформальных поселений). Предотвращение возникновения данного дефицита позволило бы сократить инвестиции в создание инфраструктуры сегодня, сберечь ценные сельскохозяйственные земли и смягчить и контролировать проблему расползания города.

Чиновники, отвечающие за жилищный сектор, считают, что содействовать строительству социального жилья способно осуществление следующих стратегий:

- финансирование должно опираться на три следующих базовых источника: муниципалитеты, государственные и частные инвесторы;
- в настоящее время в Бишкеке насчитывается около 400 незавершенных строительством зданий, которые остаются в государственной собственности (планируется предложить частным инвесторам завершить их строительство при условии выделить часть квартир под муниципальное жилье);
- части новостроек планируется застроить многоэтажными жилыми домами, которые в совокупности с зонами для малых предприятий, привлекут к себе жителей из неформальных поселений и заставят их покинуть свои лачуги;
- необходимо изучить возможность увязки новых продаж государственных земельных участков с обязательством выделять 10 или более процентов жилищ на социальные цели.

Можно встретить утверждения о том, что сотрудничество с международными организациями-донорами в области жилищного строительства носят неоднозначный характер. С одной стороны, такие организации, как Habitat for Humanity или KfW реализуют важные пилотные проекты (см. вставку 2) или программы. С другой стороны, такие организации противятся интеграции их проектов в комплексную жилищную политику. Предпринятые правительством попытки убедить KfW и Habitat for Humanity заняться строительством многоквартирных домов не получили положительного отклика от этих организаций из-за различий в задачах участвующих сторон.

Строительная отрасль, застройщики

Между строительным бизнесом и профессией застройщика в Кыргызстане не прослеживается четкого различия. Многие жилищные проекты осуществляются

строительными компаниями с целью загрузки их собственных строительных мощностей.

Строительный сектор в 1990 году был одним из основных секторов экономики, в котором было занято 150 000 человек. В настоящее время в нем насчитывается лишь 20 000 работников. Сокращение рабочей силы в строительном секторе носило еще даже более выраженный характер, чем спад в строительстве жилья за тот же период. Это может быть частично объяснено более высокой производительностью строительных компаний в настоящее время. Однако это также отражает утечку специалистов, которые в массовом порядке выезжали в Российскую Федерацию и другие страны⁸⁰.

Согласно данным Национального статистического комитета⁸¹, в 2006 году в строительном секторе насчитывалось 673 строительные компании, некоторые из которых являлись совместными предприятиями с участием турецких и корейских строительных компаний⁸².

Отсутствие прозрачности является одной из ключевых проблем, связанных с весьма высокой стоимостью строительства в Кыргызстане. В принятой в 2007 году Государственной программе жилищного строительства в Кыргызстане на 2008-2010 годы также упоминается о проблемах, связанных с монополией и недобросовестной практикой в строительной отрасли⁸³.

⁸⁰ Данные из базы данных Организации Объединенных Наций (2002 год), <http://data.un.org/Data.aspx?d=ILO&f=srID%3A4670>.

⁸¹ Правительство Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет. Кыргызстан в цифрах, ежегодная статистическая публикация, Кыргызская Республика, Национальный статистический комитет, Бишкек, стр. 127, 2007 год.

⁸² International Finance Corporation (IFC) (2006), Central Asia Housing Finance Gap Analysis (p. 74), *World Bank Group Working Paper Vol.1*, Washington.

⁸³ Правительство Кыргызской Республики, Стратегия развития страны на 2007-2010 годы (пункты 268/vii, xii), утвержденная Указом Президента № 249 от 16 мая 2007 года. Бишкек, 2007 год.

В советский период строительство многоэтажных жилых домов велось домостроительными комбинатами, кооперативами и мелкими государственными компаниями. Большинство крупных строительных предприятий исчезли, некоторые из них были преобразованы в частные предприятия.

Многие компании-застройщики действуют с участием иностранного капитала, главным образом из Турции, Казахстана, Российской Федерации, Исламской Республики Иран, Республики Корея и Китая.

Процедуры застройки до сих пор были формализованы лишь в малой степени. Застройщики приобретают землю под застройку через открытые аукционы или путем покупки частных земельных участков. Одной из часто используемых в Бишкеке стратегий является покупка нескольких соседних односемейных домов, их снос и возведение на их месте многоэтажных зданий. Высота зданий ориентировочно регулируется действующими нормами, однако окончательная конфигурация и размер здания определяются Советом по строительству в ходе процесса торгов с застройщиками.

Рынки ипотеки являются по-прежнему неразвитыми. Вследствие этого жилищное строительство финансируется главным образом за счет предварительной продажи жилищ, что является весьма рискованным для покупателей (см. следующую главу "Финансовые рамки").

Г. Рынок жилья

В 2007 году было зарегистрировано 37 000 рыночных сделок в отношении домов и кондоминиумов и около 800 арендных сделок⁸⁴. Таким образом, коэффициент оборота жилья (зарегистрированного) составляет примерно 3,5% в год. В более длительной временной перспективе можно отметить рост рыночных сделок; в период с 2002 по 2006 год число рыночных сделок практически удвоилось. Еще более

⁸⁴ Данные, представленные Государственным агентством по регистрации прав на недвижимое имущество.

впечатляющим выглядит тот факт, что объем сделок увеличился за тот же период в девять раз⁸⁵.

Рост рынков жилья наблюдается в Бишкеке, Оше и окрестностях озера Иссык-Куль. Другие регионы характеризуются оттоком населения и весьма низкими ценами.

После начала экономического перехода цены на жилье оставались на низком уровне до начала 2000 годов⁸⁶. Таблица 10 демонстрирует нерегулярную вариацию цен в последующий период. Средние цены на жилье в кондоминиумах на вторичном рынке в Бишкеке выросли с 75 евро/м² в 2002 году до 480 евро/м² в 2005 году и достигли 650 евро/м² в 2008 году. Наибольшими темпами роста характеризовались 2004–2005 годы, причем пик ценового роста пришелся на осень 2007 года. Тем не менее качество предлагаемого жилья несопоставимо с европейскими стандартами.

Соотношение средних цен на жилье со среднегодовым доходом составляет от 30 до 40, в то время как соответствующий показатель в случае большинства европейских стран составляет 4–5. Данное соотношение достаточно точно описывает весь драматизм ситуации с доступностью жилья в Бишкеке.

В новых кондоминиумах цена на жилье составили 550 евро/м² в 2005 году и почти 800 евро/м² в 2008 году. Завершенное строительством жилище на продажу, как правило, представляет собой лишь "оболочку: без какой-либо арматуры или оборудования". С отделкой и мебелью дома продаются по цене, достигающей 2 000 евро/м². На ранней стадии предварительной продажи (т.е. до начала строительства) цены могут быть на одну треть или более ниже, чем цена на законченное строительством жилье.

В 2008 году рыночная арендная плата в Бишкеке составляла 100–150 евро за однокомнатную квартиру, 150–200 евро за двухкомнатную квартиру, более 250 евро за трехкомнатную квартиру и до 1 000 евро за отдельный дом. В среднем арендная плата составляет от 4 до 4,5 евро/м²⁸⁷.

В последнее время цены на рынке стагнируют или снижаются (особенно в случае низкого качества жилья вторичного рынка). Данная ситуация свидетельствует о насыщении спроса со стороны определенного сегмента населения, продолжающемся международном кризисе на рынке недвижимости и ужесточении условий финансирования. Рыночные ожидания в отношении снижения цен еще более угнетают спрос и могут вызвать понижительную спираль цен.

⁸⁵ International Development Association (IDA) (2007), IDA at Work. Restructuring the Land and Real Estate Management Systems in the Kyrgyz Republic, World Bank Publications, Washington.

⁸⁶ Roseman, G. (2004), Residential Real Estate Market in Bishkek, Kyrgyzstan. Current Conditions and Prospects, *The Real Estate Issues*, June 2004.

⁸⁷ Из беседы с Завгоровым, Ассоциация риэлторов Кыргызской Республики.

Таблица 10. Средние цены на квартиры в кондоминиумах на вторичном рынке жилья в Бишкеке

	Однокомнатная квартира (28–35 м ² , в "хрущевке")	Двухкомнатная квартира (42–44 м ²)	Трехкомнатная квартира (62 м ²)	Индивидуальный дом (80–100 м ² с земельным участком в 500 м ²)
2002	2 500 4 000–5 000 евро	3 500–4 000	5 000	7 000
2005	12 000–16 000 евро	20 000–28 000 евро	32 000–35 000 евро	20 000–28 000 евро
2008	16 000–20 000 евро	23 000–30 000 евро	30 000–45 000 евро	32 000–45 000 евро

Источник: Беседа с Завгоровым, Ассоциация риэлторов Кыргызской Республики, International Finance Corporation (IFC) (2006), Central Asia Housing Finance Gap Analysis (p. 74), World Bank Group Working Paper Vol.1, Washington, D.C



Рис. 6. Неформальное строительство в Кыргызстане

Источник: ЕЭК ООН.

А. Спрос на жилье и доступность финансирования жилья

В последние годы частные инвестиции в строительство жилья неуклонно растут и достигли своего пика в 2006 году⁸⁸ в размере 5,1 млрд. сомов (98% общего объема инвестиций). Вместе с тем государственные инвестиции в жилищный сектор на национальном и местном уровнях в тот же период были практически полностью свернуты без создания каких-либо альтернативных механизмов поддержки развития жилищного сектора. Отсутствие механизмов, облегчающих строительство доступного жилья, включая доступ к финансированию жилищного строительства, привело в недавнем прошлом к небольшому увеличению жилищного фонда. Строительство многоквартирных домов в условиях сужающегося рынка большей частью было сосредоточено в трех крупнейших городах (Бишкек, Ош и Джалал-Абад) и в основном было ориентировано на люксовый сегмент жилищного рынка. По оценкам Международной финансовой корпорации (МФК), в 2006 году только в столице страны Бишкеке строительство нового жилья составило 44,3% от общего объема нового жилищного строительства в стране.

С учетом такого положения самостоятельное строительство жилья становится самым легким и наиболее доступным способом для населения улучшить свои жилищные условия. В 2007 году строительство индивидуальных домов жителями составило 87% от общего объема строительства.

Динамика рыночных цен и оценки экспертов свидетельствуют о преобладающем

спросе на новое и доступное жилье в многоквартирных домах, однако его предложение является недостаточным вследствие отсутствия финансовых механизмов поддержки строительных компаний. Согласно данным Национального статистического комитета⁸⁹, в 2006 году строительный сектор был представлен 673 строительными компаниями, из которых более 84% имели менее 50 работников. По данным МФК, в 2006 году⁹⁰ действовало по меньшей мере две схемы возможного финансирования жилья. Один из подходов заключался в том, что компании действуют на акционерно-коммерческой основе, устанавливая партнерство с турецкими и корейскими строительными компаниями, и достаточно капитализированы этими компаниями. Другой подход принимается компаниями, без иностранного участия; в этом случае строительство жилья, как правило, ведется на основе предоплаты будущими владельцами жилья⁹¹.

Низкие цены на жилье в начале строительства (как правило, 50–60% цены завершенной квартиры) являются более привлекательными для покупателей, несмотря на отсутствие юридической защиты их прав. Регистрация незавершенного строительства невозможна. Теоретически такая ситуация ставит покупателя в положение "двойной продажи" квартиры, однако на практике такие случаи пока еще не отмечались. Для обеспечения возможности регистрации прав на незавершенное строительство здания Госрегистр в настоящее время готовит инструкции и методологию для оценки степени завершенности возводимого здания.

⁸⁹ Правительство Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет. "Кыргызстан в цифрах", ежегодная статистическая публикация, Кыргызская Республика, Национальный статистический комитет, Бишкек, стр. 127, 2007 год.

⁹⁰ International Finance Corporation (IFC) (2006), Central Asia Housing Finance Gap Analysis (p. 74), *World Bank Group Working Paper Vol.1*, Washington, D.C.

⁹¹ Roseman, G. (2004), Residential Real Estate Market in Bishkek, Kyrgyzstan. Current Conditions and Prospects, *The Real Estate Issues*, June 2004.

⁸⁸ Правительство Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет. Строительство жилья и социального жилья в январе–декабре, 2007 год, экспресс-информация от 15 января 2008 года, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 2008 год.

Таблица 11. Число квартир и объем жилищного строительства в разбивке по государственному и частному секторам

Годы	Государственный сектор		Частный сектор	
	Число квартир	Объем строительства	Число квартир	Объем строительства (в 1 000 м ²)
2002	200	9 000	4 300	425
2003	50	4 000	4 600	444
2004	90	5 000	5 000	492
2005	0	0	5 000	539
2006	200	8 000	4 900	572
2007	0	0	6 300	688

Источник: Правительство Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет. *Кыргызстан в цифрах, ежегодная статистическая публикация, Кыргызская Республика, Национальный статистический комитет, Бишкек, стр. 127, 2007 год.*

В. Программы финансирования жилищного строительства

В Государственной программе жилищного строительства в Кыргызстане на 2008–2010 годы, принятой в 2007 году, определены главные направления государственных инвестиций в жилищное строительство, которые в основном ориентированы на предоставление субсидий для семей с низким и средним уровнем доходов. Согласно этой программе местные власти несут ответственность за разработку и принятие местных программ жилищного строительства и за меры по их совместному финансированию. Программа предусматривает, что объем финансирования на первом этапе (2008–2010 годы) составит 58,2 млрд. сомов (из которых 3,9 млрд. сомов, или 6,7%, поступят из бюджета или государственных организаций). Объем жилищного строительства, согласно плану, составит 1,9 млн. м² в год в 2010 году, из которых лишь 64% придется на индивидуальные (возводимые своими силами) жилища. Как правительство, так и независимые эксперты отмечают амбициозность этого проекта, но из-за отсутствия финансирования как на общегосударственном, так и на местном уровне осуществление этой программы почти заморожено.

Другие государственные программы, которые располагают как государственным, так и местным финансированием ("Депозит молодого учителя" и "Депозит молодого

врача"), предоставляют помощь молодым работникам этих профессий в сельских районах в рамках специальных схем депозитов и займов, субсидируемых правительством (см. Программы жилищного строительства в главе IV, раздел А). В 2007 году объем такого финансирования составил приблизительно 14 млн. сомов. Жертвы стихийных бедствий также имеют право на государственную поддержку и могут получать беспроцентные займы на 20 лет в размере 200 000 сомов на ремонт, строительство или покупку жилья или субсидию в размере 50 000 сомов (1 130 долл. США)⁹².

На местном уровне администрация города Бишкек предоставляет беспроцентные займы семьям с низким и средним уровнем дохода для финансирования 30% первого взноса по отдельным строительным проектам; администрация также предоставляет земельные участки под строительство жилья в обмен на 10% жилья для семей с низкими доходами, которые нуждаются в жилье (единиц или квадратных метров площади по согласованию между администрацией и застройщиком), от общего объема жилья, построенного на таких земельных участках.

⁹² Правительство Кыргызской Республики; Об утверждении правил выпуска государственных ипотечных сертификатов по предоставлению государственных субсидий на строительство и реконструкцию индивидуальных жилищ жертвам стихийных бедствий в Кыргызской Республике; утверждены Постановлением Правительства № 155 от 8 мая 2007 года, Бишкек, 2007 год.

С. Организация финансирования строительства жилья на местном уровне

На уровне местных органов управления, на которых лежит основная ответственность за реализацию жилищных программ, объем финансовых средств особенно скуден и зачастую достаточен лишь для выполнения базовых административных обязанностей. Местные бюджеты составляются на местном уровне, однако лишь 25% всех муниципалитетов имеют профицит. Проходящая в настоящее время реформа системы местной администрации направлена на сокращение финансовых трансфертов между государственным бюджетом и бюджетами местных органов управления; она предусматривает делегирование местным органам власти полномочий по сбору и использованию всех налогов, которые зависят от местных программ. Бюджеты органов власти, как правило, составляются на предстоящий финансовый год с использованием подхода, основанного на издержках, без какого-либо последующего мониторинга. В 2009 году государство полагает начать разработку бюджета на трехгодичный период, что призвано повысить предсказуемость и обоснованность общегосударственного и местных бюджетов. Это представляется особо важным, поскольку местные органы власти получают доступ к получению в свое распоряжение достаточных финансовых ресурсов для выполнения своих функций по реализации жилищных программ.

Что касается налога за землю, то Министерство финансов считает, что поступления от этого налога составят 80-90% местных бюджетов. Вместе с тем отсутствие кадастровой системы оценки является очевидным недостатком. Налог на землю исчисляется в соответствии с правилами зонирования. Правительство определяет нормативную стоимость различных видов земель с использованием ряда коэффициентов, которые устанавливаются для определенной зоны города, в которой расположен соответствующий участок земли. Местный орган власти может изменять ставку налога на

сельскохозяйственные земли в 30-процентном диапазоне в зависимости от степени плодородия земли. Независимая оценка стоимости земли проводится лишь в тех случаях, когда необходимо определить стартовые цены для аукционов или конкурсных торгов на продажу земельных участков.

Налог на собственность может стать еще одним источником доходов для местных органов власти; этот налог, как ожидается, будет введен с 1 января 2009 года с принятием нового налогового кодекса. Ставка налога устанавливается в налоговом кодексе в размере 0,35% нормативной стоимости жилищной собственности и 1% нормативной стоимости коммерческой собственности. Нормативная стоимость определяется в налоговом кодексе⁹³ в соответствии с местом расположения имущества, его размерами, используемыми строительными материалами и видом использования. Ответственность за расчет надлежащей налоговой стоимости имущества возлагается на граждан.

Раньше сделки с жильем облагались налогом на основе стоимости, указанной в договоре о купле-продаже. Такой непрозрачный налог побуждал стороны занижать цену жилья в договоре. В 2007 году была введена государственная пошлина, опирающаяся только на размер и место расположения имущества. Она взимается при нотариальном оформлении договора купли-продажи и распределяется между государственными и местными бюджетами.

Поступления от продажи земельных участков под строительство способны обеспечить достаточные средства для реализации жилищных программ. Вместе с тем местные органы власти не несут никаких обязательств по использованию дохода от продажи земли на цели жилищной политики.

Еще одним способом получения местными органами власти средств для финансирования жилищных программ является выпуск ценных бумаг на сумму до 20% от общих бюджетных

⁹³ Правительство Кыргызской Республики, Налоговый кодекс, статья 327, Бишкек, 2008 год.

заимствование средств для муниципалитетов запрещено.

D. Банковская система Кыргызстана и ипотечный рынок

Банковская система Кыргызстана состоит из 22 коммерческих банков. Ряд банков имеют рейтинги, установленные международными агентствами, такими, например, как Moody's и Fitch, однако страна не имеет суверенного кредитного рейтинга⁹⁴. Банковский сектор Кыргызстана показывал в последние годы устойчивый рост. Объем общих активов возрос с 7,9 млрд. сомов в 2002 году до 44 млрд. сомов в 2008 году⁹⁵. Вместе с тем важно отметить, что 60% общих активов принадлежат иностранцам, из которых 35% – инвесторам из Казахстана. На ипотечные займы в настоящее время приходится приблизительно 7,7% общих банковских активов⁹⁶. Банковский сектор является достаточно прибыльным со средней рентабельностью собственного капитала (РСК) порядка 17,2%⁹⁷.

Глубина банковского сектора, таким образом, увеличилась. Общий объем активов банковского сектора в процентном выражении от ВВП в течение шести лет практически утроился (с 10,4% в 2002 году до 30% в 2008 году). Банковские депозиты в виде процента от ВВП возросли практически в три раза, что указывает на повышение доверия к банковской системе. Кроме того, в 2008 году

была создана государственная система страхования депозитов с гарантийной суммой 20 000 сомов на депозит⁹⁸. Вместе с тем лишь малая доля населения пользуется банковскими услугами: 8% взрослого населения имеют банковские счета, 1% использует кредитные и дебитовые карточки; сельское население практически не пользуется банковскими услугами⁹⁹. Долгосрочное финансирование, в особенности из местных источников, является ограниченным: срок размещения внутренних депозитов, как правило, не превышает одного года; лишь приблизительно 40% всех активов и 15% всех обязательств являются долгосрочными (на срок более одного года)¹⁰⁰. Без источников долгосрочного капитала растущая капитализация все еще остается недостаточной для финансирования ипотечных займов¹⁰¹.

В 2007 году средняя ставка процента по банковским ссудам составила 25% в местной валюте и 19% для ссуд в долларах США¹⁰².

Существует примерно 300 кредитных союзов и 200 организаций микрофинансирования, действующих в стране¹⁰³. В отличие от банков

⁹⁴ International Finance Corporation (IFC) (2006), *Central Asia Housing Finance Gap Analysis* (p. 74), *World Bank Group Working Paper Vol.1*, Washington, D.C.

⁹⁵ Национальный банк Кыргызской Республики, Тенденции развития системы коммерческих банков на 31 марта 2008 года, Национальный банк Кыргызской Республики, см. публикацию по адресу www.nbkr.kg/ubn/tendencia_razvitiia.htm, 2008 год.

⁹⁶ Данные представлены Национальным банком Кыргызской Республики по состоянию на июнь 2008 года.

⁹⁷ Национальный банк Кыргызской Республики (2008 год), Тенденции развития системы коммерческих банков по состоянию на 31 марта 2008 года, публикации Национального банка Кыргызской Республики www.nbkr.kg/ubn/tendencia_razvitiia.htm.

⁹⁸ Правительство Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики о защите депозитов, принятый Указом Правительства № 78 от 7 мая 2008 года, 2008 год.

⁹⁹ Правительство Кыргызской Республики, Концепция социально-экономического развития Кыргызской Республики до 2015 года, Центр экономических стратегий Министерства экономического развития и торговли, Бишкек, 2007 год.

¹⁰⁰ Данные представлены Национальным банком Кыргызской Республики по состоянию на июнь 2008 года.

¹⁰¹ Средняя цена квартиры с двумя спальнями в Бишкеке составляет 40 000 долл. США. Таким образом, общий объем банковского капитала в размере 248 млн. долл. США может гипотетически финансировать максимально приблизительно 9 000 квартир.

¹⁰² Данные представлены Национальным банком Кыргызской Республики на июнь 2008 года.

¹⁰³ Национальный банк Кыргызской Республики, Тенденции развития кредитно-финансовых учреждений небанковского сектора в первой половине 2007 года. Публикации Национального банка Кыргызской Республики по адресу: www.nbkr.kg, 2007 год.

кредитные союзы, как правило, не имеют права принимать депозиты, поэтому они рефинансируют ссуды через акционерный капитал или механизм рефинансирования, предлагаемый Финансовой компанией по поддержке и развитию кредитных союзов, организованной Национальным банком Кыргызстана.

Развитие ипотечного рынка Кыргызстана началось в 1999 году, когда был принят *Закон об ипотеке*¹⁰⁴. Этот Закон обеспечивает правовую основу не только для ипотечных кредитов, но также и для программ ссуд и сбережений. Этот Закон также предоставляет муниципалитетам возможность создавать агентства по развитию ипотечного кредитования и выпускать жилищные сертификаты – ценные бумаги, которые можно накапливать и обменивать на жилье. Отдельная глава Закона посвящена созданию Государственной ипотечной компании, отвечающей за развитие ипотечного рынка и обеспечение механизмов рефинансирования путем выпуска ценных бумаг на базе ипотеки под государственные гарантии. К сожалению, все эти инициативы не были реализованы из-за отсутствия финансирования.

С 2002 года наблюдается существенный рост ипотечного рынка, хотя и с весьма низких величин. В настоящее время объем непогашенных ипотечных кредитов в банковской системе составляет приблизительно 3,4 млрд. сомов (2,3% ВВП и 15% общего объема кредитного портфеля). Новые ипотечные займы составляют приблизительно 16% от общего объема (в 2002 году – 1%)¹⁰⁵, однако при этом концентрация рынка является весьма значительной¹⁰⁶. По мнению МФК,

существует значительный потенциал для дальнейшего роста ипотечного рынка¹⁰⁷. Ипотечные кредиты предлагаются всеми банкам, в основном в долларах Соединенных Штатов, на срок до 10 лет при фиксированной ставке 20–24%¹⁰⁸. Максимальный размер кредита по отношению к стоимости квартиры составляет приблизительно 50–60% цены покупки квартиры, в то время как она обычно составляла 75–80% до кризиса субстандартного ипотечного кредитования. Банки предпочитают выдавать ипотечные ссуды заемщикам с подтвержденными доходами. Средний размер ипотечной ссуды, выдаваемой банком, составляет приблизительно 30 000 долл. США¹⁰⁹. Ссуды на ремонт квартир также весьма популярны в стране, однако ссуды на строительство выдаются весьма редко из-за высоких рисков и отсутствия адекватного обеспечения (банки требуют в качестве залогового обеспечения существующие квартиры, поскольку незавершенные строительством здания не могут быть зарегистрированы). Кроме того, банки редко предоставляют финансирование застройщикам на цели реализации строительных проектов¹¹⁰.

(2006), Pre-Feasibility Study on Housing Finance in the Kyrgyz Republic, KFW, Frankfurt).

¹⁰⁷ Международная финансовая корпорация (МФК) (2006 год), Central Asia Housing Finance Gap Analysis (стр. 74), *World Bank Group Working Paper Vol.1*, Washington, D.C.

¹⁰⁸ Некоторые банки, например КИСБ, предлагают ставку 12–18% своим служащим или наиболее доверенным клиентам.

¹⁰⁹ По оценкам МФК средний размер кредитования составляет 25 000 долл. США, хотя Инвестиционно-кредитный банк Кыргызстана сообщает о суммах в размере 30 000–40 000 долл. США.

¹¹⁰ Struyk, R. and Roy, F. (2006), Pre-Feasibility Study on Housing Finance in the Kyrgyz Republic, KFW, Frankfurt.

¹⁰⁴ Принят Постановлением Правительства № 41 от 29 мая 1999 года с изменениями от 28 июня 2001 года, 2 марта 2002 года. В 2005 году он был заменен Законом о залоге, принятым Постановлением Правительства № 49 от 12 марта 2005 года с изменениями, внесенными Постановлением Правительства № 133 от 6 августа 2007 года.

¹⁰⁵ Данные представлены Национальным банком Кыргызской Республики по состоянию на июнь 2008 года.

¹⁰⁶ В 2005 году на долю двух крупнейших кредитных учреждений, предоставляющих ипотечные ссуды, приходился 41% рынка, а на пять крупнейших – 71% (see Struyk, R. and Roy, F.

Таблица 12. Активы и депозиты банковского сектора Кыргызстана

	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год
Активы (в млн. сомов)	7 860	11 385	17 703	21 904	28 269	42 153	43 898
ВВП (%)	10	14	19	22	25	30	30
Депозиты (млн. сомов)	3 529	4 781	7 976	12 091	14 976	19 332	18 971
ВВП (%)	5	6	8	12	13	14	13
Доля депозитов в иностранной валюте (%)	63,2	65,7	70,7	76,4	69,5	58,1	53,1

Источник: Национальный банк Кыргызской Республики – www.nkbr.kg.

На данном этапе развития ипотечного рынка ипотека доступна лишь небольшому проценту семей с высоким уровнем дохода. По данным Национального статистического комитета¹¹¹, в 2006 году в Кыргызстане за чертой бедности (т.е. с ежегодным доходом на душу населения менее 10 325 сомов) проживало около 40% населения, из которых более трех четвертей проживали в сельской местности. В настоящее время менее 2% работающих располагают средствами, позволяющими производить ежемесячные платежи по типовой ипотеке. Они главным образом заняты в финансовом секторе. Огромной проблемой для банков и заемщиков остается существенная доля скрытых или неучтенных доходов, что затрудняет оценку платежеспособности заемщика и снижает максимальный размер возможного кредита.

Ипотечные займы также предлагает ряд небанковских финансовых учреждений, однако размер этих ссуд является меньшим¹¹². Сектор микрофинансирования обладает потенциалом выдачи микрокредитов на жилищное строительство по примеру Индии, но микрокредитование в основном

ориентировано на предоставление торговых и сельскохозяйственных займов.

Одной из самых крупных проблем, с которой сталкивается Кыргызстан при выдаче ипотечных ссуд и расширении портфелей ипотечных кредитов, является отсутствие дешевого долгосрочного капитала¹¹³. С учетом того, что банки с базой краткосрочных депозитов постоянно работают без соответствующей увязки сроков выплат по активам и пассивам, это ведет к высоким процентным ставкам и рискам ликвидности. Еще одной проблемой является отсутствие эффективных политики, методов и инструментов управления рисками. В качестве обнадеживающего фактора можно отметить, что некоторые банки Кыргызстана начинают внедрять такие системы (например, стандарты обеспечения минимального качества ЕБРР), однако многие банки все еще не используют активно страхование как средство снижения ипотечных рисков. Сектор страхования не имеет достаточного капитала¹¹⁴ и не обладает необходимыми связями с развивающимся сектором жилищной ипотеки (отсутствуют стандартизованные договоры о страховании жилищной ипотеки). Страховые компании, работающие с банками, выдающими ипотечные кредиты, производят в основном два вида страхования: одногодичное страхование жизни и имущества. Это создает

¹¹¹ Правительство Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет, Кыргызстан: краткий статистический справочник. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 2008 год.

¹¹² По данным Национального статистического комитета в 2006 году существовала система микрокредитов, которые носили краткосрочный характер (до 12 месяцев), и сумма которых не превышала 25 000 сомов.

¹¹³ В настоящее время банки могут привлекать иностранное финансирование по ставке приблизительно ЛИБОР + 5%.

¹¹⁴ По состоянию на январь 2008 года совокупные резервы страховых компаний составили приблизительно 41 млн. сомов.

дополнительные риски для кредитора, поскольку отсутствует механизм обеспечения того, что договоры страхования будут возобновляться ежегодно. Многие банки требуют страхования имущества, однако страхование жизни рассматривается как чрезмерно дорогое. Кроме того, некоторые виды страхования, необходимые для поддержки развивающегося сектора ипотеки, отсутствуют, как, например, страхование прав собственности и страхование суммы ипотечного кредита (страхование потерь банков в результате непогашения ипотечного кредита).

Страховое законодательство не содержит конкретных положений, касающихся страхования суммы ипотечного кредита. Такое страхование снижает риск ипотечного кредитора, страхуя его от непогашения кредита заемщиком, часто в тех случаях, когда заемщик имеет большие долги. Ценность данного вида страхования заключается в том, что он делает ипотечные кредиты более доступными. В настоящее время банки Кыргызстана, как правило, требуют первоначального взноса в размере не менее 30%. С учетом относительно низкого уровня личных сбережений и высоких цен на недвижимость, лишь небольшое число людей может позволить себе такой большой первоначальный взнос. При наличии страхования суммы ипотечного кредита банки, возможно, более охотно пойдут на снижение величины первоначального взноса, что сделает ипотечный кредит доступным гораздо более широким слоям населения.

Нормы в области страхования прав собственности отсутствуют. Такой вид страхования снижает риск для банков, связанный с претензией на право собственности третьих лиц. Он обеспечивает банкам эффективные гарантии, а собственникам адекватную компенсацию в случае прекращения их прав собственности. Таким образом, страхование прав собственности снижает общие финансовые риски как для банков, выдающих ипотечные кредиты, так и для заемщиков. Страхование прав собственности также имеет важное значение для развития вторичного рынка ипотечных кредитов, поскольку оно обеспечивает комфортные условия для потенциальных инвесторов в гарантированные вторичные портфели ипотечных кредитов,

защищая их от последствий возможных споров в отношении права собственности.

В настоящее время Национальный банк Кыргызстана разрабатывает систему кредитного регистра, в то время как первое в стране кредитное бюро "Ишеним" (доверие) действует уже с 2003 года в рамках общей правовой основы, поскольку специального закона о создании кредитных бюро не существует. Оно было создано в виде коммерческой компании при поддержке "ЮропЭЙД" и в состав ее членов входят 15 банков, 11 организаций микрофинансирования и 3 кредитных союза.

Хотя в настоящее время в Кыргызстане активно развивается сектор оценки, ипотечные банки по-прежнему имеют у себя специальных сотрудников для оценки жилой собственности в рамках процесса выдачи и гарантирования ипотечных кредитов. Это порождает потенциальный конфликт интересов и ставит под вопрос качество и объективность оценки, а также делает инвестиции менее привлекательными для третьих сторон. Периодическая переоценка заложенного имущества не является обязательной, поскольку банки делают это лишь в случаях потери права собственности на заложенное имущество, что в настоящее время является весьма редким явлением.

Хотя риэлторы действуют весьма активно на рынке недвижимости, банки не сотрудничают с целью предоставления ипотечных кредитов. Основная причина заключается в отсутствии доверия к риэлторам, поскольку любой человек может начать такой бизнес. Для решения этих проблем парламент уже принял поправки к Закону о риэлторской деятельности, вводящие в систему лицензирования.

Хотя ипотечный сектор финансового рынка очень быстро растет, дальнейшее его развитие тормозится проблемами правового характера. Ключевой проблемой является то, что отчуждение имущества за долги может, как сообщается, потребовать несколько лет, в особенности когда это требует решения суда. Это обусловлено имеющейся у неплатежеспособного заемщика возможностью потребовать подтверждения в суде претензии банка в любой момент, даже тогда, когда внесудебное урегулирование близко к

завершению. Кроме того, поскольку информация о невыплаченных ипотеках практически отсутствует, трудно говорить о какой-то устоявшейся практике отчуждения заложенной недвижимости и выселения. Основные вопросы, которые вызывают озабоченность, связаны с *Гражданским кодексом*, и они были подробно описаны в исследованиях МФК и Международного делового совета в 2006 году¹¹⁵.

Еще одной важной проблемой является то, что между переходом права собственности и регистрацией ипотеки проходит определенное время. Согласно действующему законодательству регистрация сделки по купле-продаже жилья, предусматривающей ипотеку, может производиться в два этапа. Ипотечный договор может быть зарегистрирован лишь после того, как покупатель уже зарегистрирует приобретенное имущество. Период времени между переходом права собственности и регистрацией ипотеки, который может составить приблизительно 11–12 дней, является, следовательно, наибольшим риском в рамках существующего процесса регистрации.

Проблемой также является обязательное нотариальное удостоверение ипотечного договора, а также договора о купле-продаже. *Закон о залоге* требует обязательного нотариального удостоверения залогового договора, если необходимо нотариально удостоверить базовый договор (например, договор о купле-продаже). Кроме того, Госрегистр не будет регистрировать залоговый договор без его нотариального удостоверения. Нотариальное удостоверение договора об ипотеке является излишним, поскольку функция нотариуса на этой стадии (проверка права собственности продавца) полностью дублируется последующей регистрацией договора о купле-продаже и запрещает одновременную регистрацию договора об ипотеке и договора о купле-продаже.

Действующий запрет на продажу сельскохозяйственных земель городским жителям и мораторий на сделки с земельными участками, введенный после 2004 года,

серьезно ограничивают ликвидность рынка и возможность использовать такие участки земли в качестве залога по ипотечному кредиту.

В настоящее время для развития системы ипотечного кредитования отсутствуют два ключевых налоговых элемента, включая вычет выплат процентов по ипотеке и учет в налогообложении прибыли на капитал при продаже жилья. В новом проекте Налогового кодекса оба эти момента будут учтены. Будет разрешено вычитать выплаты процентов по ипотеке до суммы 230 000 сомов в год из налогооблагаемой базы, в то время как прибыль на капитал будет облагаться налогом в случае имущества, которое находилось в собственности менее двух лет.

Несмотря на эти препятствия ипотечный рынок обладает хорошим потенциалом роста, который сдерживается отсутствием доступного финансирования. Германский банк развития KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) готовится к началу реализации программы рефинансирования ипотечного кредита в интересах коммерческих банков и компаний микрокредитования. Эта программа рассчитана на семьи с низким и средним уровнем доходов, которым нужны небольшие ипотечные кредиты для ремонта и модернизации квартир. Рынки капитала в стране недостаточно развиты. Общий объем капитализации компаний Кыргызстана, присутствующих на местных фондовых биржах, составляет приблизительно 5,3 млрд. сомов, или менее 3,8% ВВП¹¹⁶. В стране нет крупных институциональных инвесторов, набор имеющихся финансовых инструментов является весьма ограниченным и отсутствуют долговые ценные бумаги, выпущенные корпорациями. Выпущенные в обращение государственные ценные бумаги (на сумму в 1,6 млрд. сомов) являются краткосрочными (максимально два года)¹¹⁷. Вместе с тем определенно нельзя сказать, обладают ли они достаточной ликвидностью или существует ли

¹¹⁶ Данные Фондовой биржи Кыргызстана. Опубликованы по адресу: www.kse.kg.

¹¹⁷ Правительство Кыргызской Республики, Концепция социально-экономического развития Кыргызской Республики до 2015 года, Центр экономических стратегий Министерства экономического развития и торговли, Бишкек, 2007 год.

¹¹⁵ Международная финансовая корпорация (МФК) (2006 год), *Central Asia Housing Finance Gap Analysis* (p. 74), *World Bank Group Working Paper Vol.1*, Washington, D.C.

со стороны потенциальных покупателей спрос на крупные выпуски более долгосрочных облигаций, поскольку активы неправительственных пенсионных фондов составляют 14,3 млн. сомов, а паевые инвестиционные фонды только еще создаются, однако спрос существует на те инструменты, которые имеют позитивную доходность и доступны для домашних хозяйств.

Проект Закона об ипотечных облигациях был подготовлен в 2005 году, однако по-прежнему находится на рассмотрении в парламенте. Основная проблема, которую весьма трудно решить, заключается в отсутствии бюджетных ресурсов для осуществления этого закона.



Рис. 7. Жилые здания в Бишкеке

Источник: ЕЭК ООН.

Рекомендации – институциональные рамки

Рекомендация 1

Необходим специальный правительственный орган, отвечающий за формирование общих институциональных рамок для развития жилищного сектора и надзора за ним

Обеспечение эффективного и устойчивого управления жилищным сектором как одним из ключевых секторов экономики Кыргызстана требует создания специального органа, отвечающего за общие институциональные рамки жилищной политики. В среднесрочном плане правительство, возможно, сочтет необходимым создать (в дополнение к существующему подразделению по вопросам жилищной политики, которое занимается техническими аспектами) специальное подразделение по вопросам жилищной политики, которое будет заниматься стратегическими аспектами деятельности в рамках существующего Государственного агентства по архитектуре и строительству. Таким образом, важные аспекты жилищного хозяйства и планирования социально-экономического развития могут быть более эффективно интегрированы в рамках одного агентства. Кроме того, следует создать специальные органы по жилищному хозяйству на региональном и местном уровнях.

В долгосрочном плане для усиления авторитета Агентства в рамках структуры правительства, а также для повышения роли жилья в программе национального развития Государственное агентство по архитектуре и строительству могло бы быть преобразовано в министерство жилищного хозяйства и территориального планирования.

Рекомендация 2

Принятие решений по вопросам жилья и землепользования должно опираться на принцип приоритетности низшего звена или делегирования полномочий региональным/местным органам власти и сообществам/жителям. Необходимо обеспечить наращивание потенциала с тем, чтобы местные органы власти могли играть более стратегическую роль в организации своих соответствующих территорий

Региональным/местным органом власти должна быть предоставлена большая степень гибкости в принятии решений по вопросам жилья и землепользованию в границах своих территорий, хотя в то же самое время их деятельность должна согласовываться с руководящими национальными принципами развития жилищного сектора. Региональные/местные органы власти должны обладать способностью осуществлять стратегическое управление решения вопросов региональной/местной жилищной политики и землепользования и обеспечивать надлежащий уровень жизни в пределах своих соответствующих территорий. Кроме того, решение региональных/местных жилищных проблем, вероятно, потребует принятия мер многочисленными учреждениями, включая частный и некоммерческий секторы. Именно на региональном/местном уровне можно объединить усилия этих сторон и наладить необходимое сотрудничество.

Хотя местные органы власти/муниципалитеты официально отвечают за вопросы землепользования и часть жилищно-коммунальных вопросов на местном уровне, их стратегические роли в жилищном секторе и в секторе землепользования до сих пор четко не определены. И как следствие, они повсеместно сталкиваются с проблемами низкого институционального потенциала, земельных споров и отсутствия надежных данных и транспарентности в системе землепользования. Ряд пилотных проектов (как, например, разработка *Стратегических планов землепользования* для 10 городов при содействии Института города) по наращиванию потенциала в сфере долгосрочного управления землепользованием уже были реализованы в сельских и городских населенных пунктах, что может послужить основой для разработки комплексной стратегии в области жилищного хозяйства на местном уровне.

Рекомендация 3

Институт градостроительства должен быть более тесно интегрирован в Государственное агентство по архитектуре и строительству

Институт градостроительства является в настоящее время одним из структурных подразделений Государственного агентства по архитектуре и строительству, однако функционирует на основе самофинансирования, предоставляя платные услуги. Предполагается, что местные органы власти должны заказывать Институту градостроительства разработку генеральных планов своих населенных пунктов; однако число таких заказов является ограниченным и большая часть генеральных планов не обновлялась с советских времен; означает невозможность эффективного решения проблем расширения границ населенных пунктов и "расползания" городов. В *Государственной программе жилищного строительства в Кыргызстане на 2008–2010 годы* указывается на необходимость разработки новых генеральных планов, однако не прописаны механизмы реализации этой задачи.

Деятельность Института градостроительства следует более тесно увязывать с программами и деятельностью Государственного агентства по архитектуре и строительству, с тем чтобы Институт мог выступать в качестве отдела планирования этого Агентства и продолжать действовать в качестве группы экспертов на основе принципа самофинансирования, оказывая платные услуги. Институт также должен сотрудничать с частным сектором.

Для того чтобы правительство имело эффективную и согласованную систему территориально-пространственного планирования, оно должно ввести отдельную статью расходов на цели территориально-пространственного планирования, которыми бы распоряжался Институт градостроительства. Кроме того, Институту градостроительства следует поручить разработку и осуществление национальной стратегии территориально-пространственного развития. Институту следует сотрудничать с другими министерствами и ведомствами и наладить эффективные связи с региональными и местными бюро планирования и между ними в целях оказания поддержки реализации их региональных/локальных стратегий и планов развития и осуществления надзора за ними и пропаганды передовой практики. Тем не менее местные органы власти должны изучать возможности финансирования деятельности в области градостроительства также из собственного бюджета.

Рекомендация 4

Необходимо создать координирующий орган по разработке и внедрению комплексных институциональных рамок устойчивого землепользования

Одной из крупных проблем для правительства Кыргызстана является отсутствие системного и согласованного подхода к управлению городскими и сельскими землями. В стране не существует ни исполнительного органа, ни стратегической национальной программы, использующих целостный подход и комплексные меры в области управления землепользованием в городах и сельских районах. Кроме того, в стране действует целый ряд учреждений, которые занимаются различными аспектами землепользования, и поэтому процесс сбора и использования информации носит фрагментарный характер.

Следует создать координирующий орган, который включал бы в себя представителей вышеупомянутых учреждений, НПО и местных органов управления, для оказания содействия в создании комплексных институциональных рамок устойчивого землепользования. Этому органу следует наладить эффективное сотрудничество между различными органами власти и учреждениями, занимающимися вопросами земли. Следует обеспечить транспарентность, доступность, отчетность и эффективность такой комплексной системы рационального землепользования. Она также должна поддерживать и поощрять внедрение и пропаганду эффективной практики в масштабе всей страны путем обмена информацией и организации рабочих совещаний и учебных мероприятий. Следует разработать руководящие принципы для местных органов управления, опирающихся на такую эффективную практику.

Рекомендация 5

Национальному статистическому комитету следует разработать надежные комплексные базы данных по жилищному сектору и землепользованию в поддержку процесса принятия решений в жилищном секторе

Нынешние жилищные программы или практика землепользования не опираются на надежные и комплексные статистические данные. Необходимо разработать качественный набор данных, который бы оказывал поддержку правительству в выявлении и понимании проблем в области жилищного хозяйства и землепользования, поиске возможных вариантов политики и мониторинге и оценке их осуществления. К примеру, надлежащий набор данных в области жилищного хозяйства мог бы включать показатели типов и условий жилья, данные о характеристиках населения, качестве жилой среды и рыночной стоимости. Главную работу по сбору данных следует организовать на региональном/местном уровнях.

Рекомендация 6

Следует оказывать поддержку исследованиям, образованию и профподготовке в области землепользования, жилищного хозяйства, финансирования жилищного строительства и территориально-пространственного планирования

Ограниченные исследования не способны обеспечить адекватное информирование правительственных инициатив в области жилья и землепользования, и, как следствие, проблемой будут оставаться неэффективные политические решения. Так, например, Институт градостроительства не проводит никаких исследований (в основном из-за отсутствия финансирования) и поэтому не может адекватно оценивать всю сложность территориально-пространственного планирования и проблем в новых рыночных среде и рамках и разрабатывать эффективные инструменты планирования. Правительству следует укреплять потенциал этого исследовательского института и на системной основе оказывать поддержку исследованиям в области городского планирования для того, чтобы национальная система территориально-пространственного планирования предлагала действенные решения для обеспечения роста национальной экономики. Следует искать источники дополнительного финансирования и донорской помощи для укрепления потенциала и постоянного профессионального совершенствования сотрудников Института градостроительства.

Что касается увеличения эффективного спроса на финансирование жилищного строительства, то правительству следует организовать учебные программы для не имеющих опыта заемщиков (коммерческих застройщиков, муниципальных предприятий, семей), включая разработку надлежащих предложений по строительству, анализ рынка и возможных источников погашения займов. Также важно поощрять организацию учебы для приобретения банковскими работниками знаний в области ипотечного финансирования жилищного строительства. Это благоприятно скажется на стабильности всего банковского сектора.

Рекомендации – управление земельными ресурсами и землепользование

Рекомендация 7

Следует создать национальные стратегические рамки территориально-пространственного развития в целях содействия устойчивому землепользованию. Эти рамки должны устанавливать связи между программами освоения земель и жилищного строительства и их следует использовать в качестве ключевого инструмента территориально-пространственного развития в интересах осуществления Стратегии развития страны

В Кыргызстане использование городских и сельских земель опирается на фрагментарный подход к решению новых проблем, который зачастую предполагает помощь доноров. Единственной программой, направленной на реализацию комплексного подхода к устойчивому землепользованию, является Национальный план действий согласно *Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием*. Вместе с тем этот план ограничен по охвату тематикой рационального использования земель в сельских районах. Существует несколько других программ, например *Стратегия развития страны на 2007–2010 годы* и *Государственная программа жилищного строительства в Кыргызстане на 2008–2010 годы*, которые также затрагивают вопросы землепользования. Однако эти программы страдают отсутствием целостного подхода и координации. Кроме того, в случае большинства городов и других населенных пунктов генеральные планы уже устарели или вообще не существуют, хотя многие директивы правительства по управлению земельными ресурсами содержат ссылки на такие генеральные планы.

В целях оказания содействия устойчивому использованию земельных ресурсов правительству рекомендуется сформулировать и внедрить национальные стратегические рамки территориально-пространственного развития. Такие рамки должны обеспечить координацию и интеграцию секторальных программ, а также увязку экономической, социальной и экологической политики. Они должны также обеспечивать предсказуемые условия для инвестирования и развития, устойчивое использование земель и учитывать возможность перераспределения потенциала урбанизации между городскими центрами среднего масштаба. Кроме того, в них должны быть учтены вопросы плотности застройки и реконструкции существующего жилищного фонда и инфраструктуры.

Эти рамки должны определять приоритеты в области землепользования, возделывания и охраны сельскохозяйственных земель, продовольственной безопасности, градостроительства, устойчивого жилищного строительства, защиты окружающей среды и инвестиций. В них также должны затрагиваться вопросы развития правовой основы, определяться обязанности ведомств и министерств на национальном, региональном и местном уровнях и предлагаться меры по наращиванию потенциала.

Рекомендация 8

Следует оказывать содействие развитию единой национальной базы данных о регистрации земель и расширению доступа к ней

Единая система регистрации земель облегчает рациональное управление земельными ресурсами. Вместе с тем доступ к земельному регистру Кыргызстана является усложненным и занимает много времени. Например, весьма трудно собрать всю документацию, требующуюся для регистрации земли, а некоторые документы имеют ограниченный срок действия. Этот процесс может быть также связан с дополнительными затратами (например, по нотариальному удостоверению этих документов).

Поэтому правительству рекомендуется и далее рассматривать в качестве приоритетной задачи создание единой национальной системы регистрации земель. Кроме того, процесс регистрации земель следует сделать более доступным. Правительство должно принять на вооружение подход "одного окна" для оптимизации и повышения транспарентности регистрации земель посредством, к примеру, межведомственного механизма обмена информацией. Возможности развития электронной регистрации земель также следует изучить в целях повышения качества и эффективности предоставляемых услуг. Следует также рассмотреть вопрос о создании специальных процедур для неформальных поселений.

Рекомендация 9

Следует провести пересмотр размера земельных участков, предоставляемых под строительство, и повысить плотность застройки

Основные проблемы, касающиеся отвода земель, связаны с транспарентностью процесса их распределения. Распределение земель должно преследовать долгосрочную цель обеспечения устойчивого землепользования; с уделением первоочередного внимания охране сельскохозяйственных земель и повышению плотности застройки. Поэтому рекомендуется сократить размер земельных участков, отводимых под строительство. Правительству следует также рассмотреть вопрос о целесообразности прекращения в интересах устойчивого развития практики бесплатного выделения земель физическим лицам в зонах существующей застройки. В других районах, таких как районы строительства арендного жилья по доступным ценам, процесс бесплатного выделения земель должен быть транспарентным для общественности.

Рекомендация 10

Необходимо обеспечить инвентаризацию и регистрацию муниципальных земель и разработать план их использования

Муниципальные земли должны стать одним из главных источников поступлений для сельских и городских муниципалитетов, действующих по принципу самоуправления. Такие земли следует продавать или сдавать в аренду транспарентным образом. Следует обеспечить и поощрять отчетность перед сообществами и участие сообществ. Пилотные проекты по использованию земель Фонда перераспределения сельхозугодий были реализованы в 180 сельских населенных пунктах и дали некоторые положительные результаты. Модель такого типа проекта была одобрена правительством Кыргызстана и будет использоваться в качестве одной из государственных программ в будущем. Правительству рекомендуется изучить эти успешные проекты по рациональному использованию сельских и городских муниципальных земель и на основе их примера разработать принципы, которыми будут руководствоваться все другие муниципалитеты сельских и городских округов. Правительству также следует содействовать и помогать внедрению этих принципов и контролю за их реализацией. Со временем эти принципы могут быть преобразованы в национальные рамки политики и кодифицированы в форме нормативных правовых актов.

Рекомендация 11

Следует обеспечить мощные стимулы к созданию добровольных кооперативов и добровольной консолидации земель фермерами

Для повышения эффективности сельскохозяйственного производства правительству рекомендуется наряду с реализацией других программ развития сельского хозяйства нацелить свои усилия на обеспечение мощных стимулов к созданию добровольных кооперативов и добровольной консолидации земель фермерами. С целью создания таких кооперативов должна быть разработана специальная программа с оговоренными временными рамками и бюджетом. К разработке руководящих документов и принципов по созданию таких кооперативов следует привлечь местные органы власти, НПО, донорские организации и частный сектор. Создание кооперативов должно опираться на принципы, содействующие укоренению практики устойчивого землепользования, повышению транспарентности и подотчетности между членами кооператива. В каждом отдельном случае должны определяться наиболее эффективные размеры земельных участков для возделывания. Следует также решать проблемы неэффективного распределения воды. И наконец, члены кооперативов должны получать помощь в укреплении их потенциала. Однако в тех случаях, когда создание добровольных кооперативов не представляется возможным, правительству следует изучать варианты принудительной консолидации земель. Как уже было рекомендовано в предыдущем докладе ЕЭК ООН по населенным пунктам (ЕЭК ООН, 2000 год), необходимо разработать транспарентные институциональные механизмы, которые бы позволяли возврат земель, которые не используются в заявленных целях или используются неэффективно, обратно в Фонд перераспределения сельхозугодий и их использование эффективным способом.

Рекомендации – жилищные условия и строительство нового жилья

Рекомендация 12

Необходимо разработать комплексную и согласованную национальную жилищную стратегию, с тем чтобы преодолеть фрагментарность инициатив в области жилищного строительства, содержащихся в Стратегии развития страны (СРС) 2006 года, и обеспечить устойчивое функционирование жилищного сектора

Потребности в жилье и меры по их удовлетворению, изложенные в СРС, остаются ограниченными по своему охвату и недостаточными для решения сложных и многоплановых проблем в области жилья в стране. Необходимо разработать эффективную и комплексную стратегию в области жилья с четкими целями и планом действий. Она должна включать следующие в себя следующие элементы:

- изменение структуры законодательства и создание свода норм жилищного права;
- введение целевого инвестирования, охватывающего как новое строительство, так и обслуживание существующего жилищного фонда;
- оказание социальной финансовой помощи в жилищном секторе, включая аренду;
- поощрение разработки реалистичных муниципальных программ жилищного строительства и оказание содействия в этом процессе;
- привлечение частного сектора к развитию жилищного хозяйства;
- выявление источников муниципального финансирования для обеспечения долгосрочной стабильной поддержки муниципальной деятельности в области развития жилищного хозяйства;
- создание системы финансовой помощи для оказания поддержки муниципалитетам в реализации муниципальных программ жилищного строительства.

С учетом высокого процента населения, проживающего в сельских районах (65% населения в 2006 году) и занятых в сельскохозяйственном секторе (52% всех занятых в стране в 2003 году), жилищная политика должна конкретно быть ориентирована на решение жилищных проблем в сельских районах. Кроме того, жилищная политика должна быть также нацелена на создание доступного механизма финансирования строительства жилья, что может улучшить положение в секторе неформального жилья.

Следует также учитывать связь между развитием жилищного сектора и такими другими темами, как народонаселение, земля, территориально-пространственное планирование и энергетика. Комплексная жилищная стратегия с ясными целями и задачами позволит на деле участникам более четко осознавать свою роль.

Рекомендация 13

Жилищные стратегии следует также разрабатывать на региональном (областном) и локальном уровнях

Для достижения национальных целей в области жилья необходимо наладить сотрудничество между всеми административных уровнями. На региональном уровне в стратегиях развития жилищного сектора должны быть определены приоритеты в области предоставления жилья и связи с другими региональными и экономическими стратегиями и стратегиями территориально-пространственного планирования. Кроме того, именно на региональном уровне могут открываться возможности для налаживания государственно-частного партнерства в области обеспечения жильем в соответствующем регионе или на местном уровне. Региональные жилищные стратегии должны включать в себя анализ существующего положения с обеспечением жильем в регионе и перспективы развития региона, а также приоритетные меры в среднесрочном и долгосрочном плане. В них должны выделяться субрегионы, характеризующиеся различным положением на рынке жилья, и четко обозначаться связи с программами экономического и территориально-пространственного развития.

Местные органы власти, в свою очередь, должны отвечать за претворение национальной и региональной жилищной политики в меры, учитывающие особенности их территорий, и должны иметь возможность оказывать влияние на процесс жилищного строительства. Они должны быть способны использовать весь набор инструментов жилищного строительства, землеустройства и градостроительной политики и привлекать местные сообщества и другие заинтересованные стороны к процессу планирования и принятия решений.

Рекомендация 14

Следует в обязательном порядке создавать товарищества собственников жилья

Товарищества собственников жилья являются базовыми институтами, обеспечивающими управление жилищным фондом и его обслуживание. Для успешного осуществления любой новой стратегии весьма важно располагать как можно большим числом товариществ собственников жилья. Рекомендуется изменить Закон "О товариществах собственников жилья (кондоминиумах)" и сделать обязательным образование товариществ собственников жилья для всех существующих многоквартирных жилых домов. Решение этой задачи не встретит никаких крупных препятствий юридического характера.

Рекомендация 15

Жилищная политика должна поощрять различные формы собственности жилья для удовлетворения потребностей групп с различными уровнями дохода

В настоящее время структура жилищного сектора Кыргызстана в основном ориентирована на удовлетворение потребностей жителей, относящихся к категориям лиц с высоким и высоким-средним уровнями дохода через покупку жилья, в то время как остальная часть населения продолжает страдать от нехватки жилья. Поэтому необходимо стимулировать развитие дешевого арендного и социального жилья в качестве сегментов, являющихся альтернативой жилищной собственности. С тем чтобы воссоздать систему арендного жилья, необходимо будет изменить закон о приватизации. Также должны существовать прозрачные механизмы установления и регулирования ставок арендной платы. Земельные участки под строительство доступного жилья должны предоставляться муниципалитетами. В *Земельном кодексе 1999 года* говорится, что выделение свободных участков частным лицам проводится на аукционных торгах (за исключением участков земли для индивидуального строительства). Вместе с тем система строительства доступного жилья не может быть реализована до тех пор, пока земля предоставляется по низким ценам или бесплатно. Муниципалитет в свою очередь может потребовать предоставления ему права на распределение квартир в соответствии с его официальными списками очередников на получение государственного жилья. В таком случае механизмы отвода земли должны быть прозрачными, и необходимо создать барьеры для недопущения злоупотреблений и коррупции.

Рекомендация 16

Следует разработать отдельную стратегию в отношении неформальных поселений

Установление права собственности на односемейный дом в случае его возведения собственными силами в новостройке, как правило, являлось простой и дешевой процедурой даже тогда, когда это было связано с незаконным захватом земельного участка. Вместе с тем неформальные и полужформальные поселения служат своего рода бременем, препятствующим будущему развитию таких городов, как Бишкек. Рекомендуется изучить возможность поворота вспять процесса незаконного захвата земельных участков. Правительство, возможно, пожелает создать специальную комиссию по неформальным поселениям, которая разработает практический план действий по урегулированию этой проблемы. Такой план должен носить многоаспектный характер и учитывать, к примеру, соображения, касающиеся городской планировки, прав собственности на землю и финансовой и правовой поддержки, как, например, предоставление правовых гарантий прав аренды, в качестве альтернативы праву собственности, предоставление доступного жилья хорошего качества в обмен на существующие права на землю и предложение привлекательных условий домохозяйствам в отношении альтернативных вариантов доступного жилья. Для успешной реализации такой план должен опираться на принцип широкого участия и разрабатываться в тесном сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами, включая местных жителей, с целью учета их потребностей.

Кроме того, в таких городах, как Бишкек, необходимо повысить плотность населения в малонаселенных жилых кварталах. В этих случаях могут применяться следующие стратегии: переселение жителей незаконных поселений либо в сельскую местность, либо в городские районы с более высокой плотностью населения и с развитой городской инфраструктурой; благоустройство и повышение плотности заселения в существующих неформальных зонах в тех случаях, когда это возможно и целесообразно; уточнение статуса собственности на земельные участки, на которых находятся приватизированные жилые дома; и проведение оценки сейсмостойкости конструкции высотных зданий.

Рекомендация 17

Следует разработать меры по снижению строительных издержек

Следующие меры могут содействовать снижению строительных издержек в жилищном секторе:

- Снижение материальных затрат благодаря реализации текущей инициативы по развитию местной отрасли по производству строительных материалов.
- Повышение загрузки мощностей строительной промышленности, например путем размещения дополнительных заказов на общественные сооружения через торги среди местных компаний.
- Создание стимулов для возвращения в страну квалифицированных специалистов-эмигрантов (поскольку в настоящее время строительная промышленность Кыргызстана не способна предлагать уровень оплаты труда, сопоставимый с иностранными компаниями, в особенности в строительной промышленности Российской Федерации, однако привлекательным моментом в данном случае является стабильная занятость в своей стране).
- Обеспечение большей прозрачности строительного рынка - проведение открытых торгов может способствовать выяснению реальных конкурентоспособных цен.

Рекомендация 18

Правительству следует поощрять и поддерживать стратегические планы управления муниципальными активами

Хотя муниципалитеты согласно действующему законодательству обладают существенными земельными активами, они все же недостаточно продвинулись в деле использования этих активов в целях эффективного удовлетворения местных потребностей. Поэтому правительству рекомендуется поощрять и поддерживать разработку стратегических планов управления активами, которые помогут муниципалитетам оптимальным образом структурировать свои земельные и жилищные активы с максимальным учетом интересов местных сообществ. Это также окажет позитивное воздействие на общенациональные результаты инициатив в области жилищного строительства и землепользования благодаря децентрализации функций в области жилищного строительства и землепользования. Правительство также должно поощрять сотрудничество и передачу знаний между муниципалитетами и поддерживать процесс наращивания потенциала.

План управления активами должен описывать, каким образом местные органы власти намерены управлять своими жилищными и земельными активами и обеспечивать в этой области координацию с общенациональными и региональными стратегиями и программами в области жилищного строительства и землепользования. В таком плане должны предлагаться среднесрочные программы с четко определенными целями по каждому виду активов, например путем анализа различных вариантов в отношении недостаточно используемых активов, финансирования новых активов и сохранения существующих активов по мере необходимости. Так, например, в программе могут быть определены средства модернизации жилищно-коммунальных служб, совершенствования норм, регулирующих вопросы землепользования, сотрудничества с разнообразными партнерами и мониторинга показателей результативности осуществления.

Рекомендации – финансовые рамки

Рекомендация 19

Следует увеличить объем финансовых средств на реализацию проектов в области жилищного хозяйства на муниципальном уровне

Эти проекты можно финансировать за счет собственных поступлений органов местного самоуправления, как это предусмотрено в соответствующих нормах бюджетного права. Поступления от земельного налога и продажи муниципальных земель следует направлять на цели жилищного строительства. Кроме того, следует упростить сбор земельного налога, которым должны заниматься налоговые органы, а не налогоплательщики (в настоящее время возникают проблемы с взиманием штрафов и пени в связи с неуплатой налогов, поскольку размер налога определяется не налоговыми органами, а самим налогоплательщиком, который несет ответственность за расчет суммы налога). На национальном и местном уровнях часть дополнительных налоговых поступлений, обусловленных экономическим ростом, также следует направлять в жилищный сектор. Муниципалитетам следует изучить возможность налаживания партнерства с частными застройщиками, с тем чтобы они вносили определенные взносы в муниципальные бюджеты на реализацию социальных программ.

Рекомендация 20

Следует принять законодательство о массовой оценке стоимости земли/недвижимости

Массовая оценка имеет ключевое значение для определения облагаемой налогом стоимости земли и недвижимости. Следует широко использовать Исследование ЕЭК ООН "Системы массовой оценки стоимости земли (недвижимости) для целей налогообложения в Европе" (Федеральная служба земельного кадастра Российской Федерации, от имени Рабочей группы ЕЭК ООН по управлению земельными ресурсами, Системы массовой оценки стоимости земли (недвижимости) для целей налогообложения в Европе, Москва, 2001 год).

Рекомендация 21

Следует изучить и обеспечить реализацию вариантов стимулирования частного сектора и граждан к участию в строительстве доступного жилья

Следует принимать меры по систематическому стимулированию инвестиций путем упрощения административных процедур, создания благоприятного инвестиционного климата, устранения препятствий и создания соответствующих стимулов как, например, дифференцированные ставки налогов и освобождение от налогов. В рамках этой системы мер частные (местные и иностранные) инвестиции должны направляться не только на новое строительство, но также и на реконструкцию, ремонт или техническое обслуживание существующих зданий.

Кроме того, различные механизмы совместного финансирования могут способствовать привлечению граждан и частного сектора к строительству доступного жилья. Так, например, государство может принять участие в финансировании работ по ремонту и техническому обслуживанию домов при условии, что собственники/арендаторы возьмут на себя часть расходов. Местные органы управления могут также изучить возможность создания фондов на муниципальном уровне, или в рамках товариществ собственников жилья для проведения работ по ремонту и техническому обслуживанию в сотрудничестве с жильцами.

Еще одним вариантом реализации проектов строительства жилья на местном уровне может стать предоставление муниципальной земли под строительство доступного жилья (как это указывается в рекомендациях по условиям строительства жилья).

Рекомендация 22

Необходимо усовершенствовать законодательство об ипотеке

Правительству следует принять меры по ускорению процесса отчуждения заложенной недвижимости. Однако любые правовые предписания, касающиеся выселения по результатам этого процесса, должны дополняться предоставлением социальной помощи. Необходимо ввести единый процесс регистрации, с тем чтобы позволить одновременную регистрацию передачи права собственности и ипотеки.

Следует ввести поправки в существующее законодательство, касающееся функционирования "счетов условного депонирования" с целью содействия развитию ипотечного рынка.

Введение законодательства в отношении бюро кредитной информации могло бы стать полезным шагом в направлении развития не только сектора ипотеки, но и в целом рынка потребительского кредитования. В области ипотечного кредитования бюро кредитной информации способны сыграть важную роль путем предоставления кредиторам исторической информации относительно кредитоспособности потенциального заемщика. Бюро кредитной информации могут также содействовать информированию потенциальных заемщиков относительно того, каким образом можно поддерживать надежный кредитный рейтинг и каким образом оценивать свою кредитоспособность.

При разработке системы ипотечного кредитования следует в полной мере использовать Руководящие принципы ЕЭК ООН по финансированию жилищного сектора (Системы финансирования жилищного сектора для стран с переходной экономикой: принципы и примеры, 2005 год).

Рекомендация 23

Следует оказывать поддержку развитию банковского сектора и организаций микрокредитования

Следует поощрять развитие долгосрочных механизмов рефинансирования для банков. Властям следует продолжить свои усилия по реализации целей, изложенных в Стратегии развития банковской системы Кыргызстана (*Национальный банк Кыргызстана, Стратегия развития банковской системы Кыргызстана до 2009 года*), а именно: повышать конкуренцию в банковском секторе; повышать уровни финансового посредничества; укреплять доверие между инвесторами и клиентами в банковском секторе и улучшать доступ к банковским продуктам. Правительству следует принять меры по укреплению доверия банков к жилищному рынку, и в частности к системе стоимостной оценки собственности и надежности вложений в недвижимость. В условиях увеличения объема сделок на рынке жилья правительству следует совершенствовать свои информационные системы по ипотечному кредитованию и рынкам недвижимости, в том числе по стоимостной оценке собственности и стоимости сделок. Необходимо обеспечить регулярную публикацию такой информации.

Организации микрокредитования весьма успешно работают с домохозяйствами с низким и средним уровнем дохода, однако размер классических ипотечных кредитов является для них слишком большим. Создание благоприятного правового климата может содействовать решению вопросов модернизации и/или ремонта жилья, в особенности в зонах проживания населения с низким уровнем дохода, например в "новостройках". Это позволит малоимущим слоям населения или населению в зонах экономической депрессии получить доступ к необходимым финансовым ресурсам (т.е. в дополнение к целевому субсидированию должны применяться альтернативные механизмы финансирования развития социального жилья, как это рекомендовано в Руководящих принципах ЕЭК ООН). Население с низким уровнем дохода является в Кыргызстане весьма существенной проблемой для будущего развития жилищного и финансового секторов.

Рекомендация 24

Следует поощрять создание механизмов рефинансирования займов

Финансовым учреждениям необходимо разрабатывать варианты доступа к долгосрочному капиталу для ипотечного финансирования. Можно провести анализ системы ипотечных облигаций, которая является широко применяемым в Европе инструментом, или системы ипотечных ценных бумаг (ИЦБ), которая широко применяется в Соединенных Штатах. Следует разработать и принять закон, регулирующий ИЦБ, и закон, регулирующий функционирование вторичного рынка жилищных ипотек. Правительству также следует изучить пути повышения международной привлекательности страны для иностранных инвесторов, такие как получение суверенного кредитного рейтинга от международного кредитного учреждения.

Рекомендация 25

Следует поощрять внедрение передовых систем управления рисками и введение специального регулирования для банков по ипотеке

Операторы ипотечного кредита могут существенно улучшить свои операции по жилищным ипотекам за счет внедрения базовых программ и процедур ипотечного кредитования жилья, стандартизированной документации и внутренних структур в целях поощрения крупномасштабного кредитования и обслуживания ипотечных кредитов.

Банковское законодательство не содержит конкретных норм, регулирующих выдачу банками жилищных ипотек. Так, например, в банках отсутствуют нормы, регулирующие политику и процедуры банков в области управления рисками применительно к ипотечным портфелям. Это вполне понятно с учетом того, что Кыргызстан сейчас находится на раннем этапе развития ипотечного кредитования. Вместе с тем с учетом особенностей ипотечного кредитования отсутствие регулирования создает потенциальный риск для экономики в целом и для банковского сектора в частности. Поскольку банкам предъявляется требование сообщать о своих портфелях ипотечных кредитов центральному банку, правительственные учреждения могут не располагать достаточной и точной информацией для принятия политических решений в отношении развития ипотечной отрасли.

Рекомендация 26

Необходимо внедрить эффективную практику ипотечного кредитования в банковском секторе

По ряду причин важным шагом могла бы стать стандартизация политики. Во-первых, банки Кыргызстана могли бы повысить эффективность своей деятельности и сэкономить средства, и при этом у них появился бы стимул работать транспарентным образом. Во-вторых, это является одним из важных предварительных условий будущего развития вторичного рынка ипотечных кредитов (ИЦБ и/или ипотечных облигаций), который служит одним из важных источников долгосрочного капитала на многих традиционных ипотечных рынках. И наконец, стандартизация политики повысит транспарентность ипотечного рынка, что обеспечит уравнивание правил игры и, таким образом, повысит доверие со стороны потребителей. Правительству следует поддерживать текущее сотрудничество между Национальным банком и МФК по этому вопросу. В целях экономии времени и средств можно было бы оптимизировать перечень документов, требуемых для регистрации сделок с недвижимостью, без ущерба для защиты интересов сторон.

Рекомендация 27

Финансирование жилья следует увязать с эффективной практикой землепользования

Программы, направленные на расширение финансирования жилья и повышение спроса на рынке жилья, должны поддерживаться эффективным предложением земельных участков как национальными, так и местными органами власти. В том случае, если возникает разбалансированность рынка в результате возросшего спроса на жилье благодаря наличию финансовых инструментов, недостаточное предложение земли приведет лишь к давлению в сторону повышения цен на жилье и создаст проблемы с доступностью жилья.

Alimkulov, E. and Kulatov, M., *Developing New Rules in Old Environment*, Local Government in Kyrgyzstan, edited by Munteanu, I. and Popa, V., Local Government and Public Service Initiative, Hungary, 2002.

Asian Development Bank, *Kyrgyz Republic: Country Environmental Analysis*, 2004. Available from <http://www.adb.org/Documents/Reports/CEA/kgz-jan-2004.pdf>.

Ассоциация городов Кыргызстана. Адрес: http://www.citykr.kg/en/proecti_assoc.php.

Администрация города Бишкек. Адрес: <http://www.citykr.kg/en/bishkek.php>.

Bloch, P. et al., *Land and Agrarian Reform in the Kyrgyz Republic*, Land Tenure Centre University of Wisconsin-Madison LTC Research Paper 128, 1996.

Eriksson, C., *Changing Land Rights, Changing Land Use: Privatization Drives Landscape Change in Post Soviet Kyrgyzstan*, Swedish University of Agricultural Studies, SLU External Relations, Uppsala, 2006.

База данных Евростата. Адрес:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Правительство Кыргызстана, *Концепция развития жилищного строительства до 2010 года*, Указ № 76 от 6 апреля 2000 года, Бишкек, 2000 год.

Правительство Кыргызстана, *Закон о структуре и обязанностях органов местного самоуправления и государственной администрации*, принят Постановлением Правительства № 5 от 12 января 2002 года, Бишкек, 2002 год.

Правительство Кыргызстана, *Государственная программа жилищного строительства в Кыргызстане до 2010 года*, принята Указом № 622 от 17 августа 2004 года, Бишкек, 2004 год.

Правительство Кыргызстана, *Доклад о работе правительства в 2005 году*, принят Указом № 270 от 13 апреля 2005 года, Бишкек, 2005 год.

Правительство Кыргызстана, *Закон о новой редакции Конституции Кыргызстана*, принят Постановлением Правительства № 157 от 23 октября 2007 года, *общегосударственная газета "Эркин Тоо"* ("Свободные горы") № 83 от 24 октября 2007 года, Бишкек, 2007 год.

Правительство Кыргызстана, *Стратегия развития страны на 2007–2010 годы*, утверждена Указом Президента № 249 от 16 мая 2007 года, Бишкек, 2007 год.

Правительство Кыргызстана, *Закон Кыргызстана о защите депозитов*, принят Указом Правительства № 78 от 7 мая 2008 года, Бишкек, 2007 год.

Правительство Кыргызстана, *Закон о структуре правительства Кыргызстана*, принят Постановлением Правительства № 176 от 27 декабря 2007 года, Бишкек, 2007 год.

Правительство Кыргызстана, Национальный статистический комитет, *Кыргызстан в цифрах*, ежегодная статистическая публикация, Кыргызская Республика, Национальный статистический комитет, Бишкек, 2007 год.

Правительство Кыргызстана, *Национальная программа жилищного строительства в Кыргызстане на 2008–2010 годы*, принята Постановлением № 562 от 26 ноября 2007 года, Бишкек, 2007 год.

Правительство Кыргызстана, Национальный статистический комитет, *Строительство жилья и социальных объектов в январе–декабре, 2007 год*, экспресс-информация от 15 января 2008 года, Национальный статистический комитет Кыргызстана, Бишкек, 2008 год.

Правительство Кыргызстана, Об утверждении правил выпуска государственных ипотечных сертификатов для предоставления государственных субсидий на строительство, *Реконструкция индивидуальных жилищ жертвами стихийных бедствий в Кыргызстане*, утверждена Указом Правительства № 155 от 8 мая 2007 года, Бишкек, 2007 год.

Правительство Кыргызстана, *Налоговый кодекс*, статья 327, Бишкек, 2008 год.

Правительство Кыргызстана, *Концепция социально-экономического развития Кыргызстана до 2015 года*, Центр экономических стратегий Министерства экономического развития и торговли, Бишкек, 2007 год.

Правительство Кыргызстана, Национальный статистический комитет, *Кыргызстан: Краткая статистическая публикация*, Национальный статистический комитет Кыргызстана, Бишкек, 2008 год.

Habitat for Humanity Kyrgyzstan. Available from <http://www.habitat.org/intl/eca/110.aspx>.

International Development Association (IDA), IDA at Work, *Restructuring the Land and Real Estate Management Systems in Kyrgyzstan*, World Bank Publications, Washington, D.C, 2007.

International Finance Corporation (IFC), Central Asia Housing Finance Gap Analysis, *World Bank Group Working Paper Vol.1*, Washington, D.C, 2006.

Межправительственный статистический комитет Содружества Независимых Государств, Статистический ежегодник, Москва, 2007 год.

Investment Round Table (NGO), *Analysis of the Influence of Zoning Regulations on the Economic Development of Towns and Cities*, Bishkek, 2007. Available from http://www.landreform.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=83&Itemid=62.

Italy, Federcasa, Italian Housing Federation, *Housing Statistics in the European Union 2005/2006*, Ministry of Infrastructure of the Italian Republic, Rome, 2006.

Kaganova, O. et al., *Strategic Land Management in Kyrgyzstan's Cities*, Presentation at the Fourth Urban Research Symposium World Bank, 2007.

Государственный университет строительства, архитектуры и транспорта Кыргызстана. Адрес: http://www.ksucta.kg/article/inform_ru/1152743207/?lang=ru.

Кыргызстан, Министерство труда и социальной защиты. Адрес: <http://www.mlsp.kg/>.

McKinney, D. and Paiazidin, J, *Kyrgyzstan Case Study: Sustainable Land Management*, USAID, 2007.

Mohinder S., Kyrgyz Republic Strategy for Rural Growth and Poverty Alleviation, *World Bank Discussion Paper No. 394*, Washington, 1998.

Национальный банк Кыргызстана, *Тенденции развития институтов внебанковского финансирования-кредитования в первой половине 2007 года*, публикации Национального банка Кыргызстана, 2007 год. См. вебсайт: www.nbkr.kg/snb/ten_raz_nfku.htm.

Национальный банк Кыргызстана, *Тенденции развития системы коммерческих банков по состоянию на 31 марта 2008 года*, публикации Национального банка Кыргызстана, 2008 год. Адрес: www.nbkr.kg/ubn/tendencia_razvitia.htm.

National Board of Housing, Building and Planning (Sweden) and the Czech Ministry for Regional Development, *Housing Statistics in the European Union 2004*, Karlskrona, Boverket, Sweden, 2005.

Национальный статистический комитет Кыргызстана. Адрес: <http://www.stat.kg/>.

Roseman, G. , Residential Real Estate Market in Bishkek, Kyrgyzstan. Current Conditions and Prospects, *The Real Estate Issues*, June 2004.

Shigaeva, J., Livelihoods in Transition: Changing Land Use Strategies and Ecological Implications in a Post-Soviet Setting (Kyrgyzstan), *Central Asian Survey*, 2007, Vol. 26, No. 3, pp. 389-406.

Spoor M. and Visser O., The State of Agrarian Reform in the Former Soviet Union, *Europe-Asia Studies*, 2001, Vol. 53, No. 6 pp. 885-901.

Spoor M., *Land, Markets and Rural Poverty in the CIS-7*, Paper presented at the conference on 'Land, Poverty, Social Justice and Development' organized by Institute of Social Studies, with FIAN and Via Campesina, ISS, The Hague, 9-14 January 2006 Sustainable Development Commission IFAS (2003), Bishkek, 2006.

Struyk, R. and Roy, F., *Pre-Feasibility Study on Housing Finance in Kyrgyzstan*, Frankfurt, Germany: KFW, 2006.

Undeland, C., Condominiums in Kyrgyzstan: Building Communities and Managing Housing Effectively, *Transition newsletter* Vol. 13, No. 1, January-February 2002, the World Bank and the William Davidson Institute, 2002. Available from <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/pdf/JanFeb2002.pdf>.

ЕЭК ООН, *Национальный обзор по Кыргызстану: устойчивое развитие и населенные пункты – обзор и рекомендуемые действия*, НБР/2000/2, Женева, 2000 год.

База данных ЕЭК ООН. Адрес: <http://w3.unece.org/stat/HumanSettlements.asp>.

База данных Организации Объединенных Наций, 2002 год. Адрес: <http://data.un.org/Data.aspx?d=ILO&f=srID%3A4670>.

Организация Объединенных Наций, *Третий национальный доклад об осуществлении Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в Кыргызстане*, Бишкек, 2006 год. Адрес: <http://www.donors.kg/ru/donors/wb/> www.worldbank.org.kg.

USAID. Available from <http://www.donors.kg/ru/donors/usaid>.

USAID, *Land Reform and Land Market Development project of 2007*. Available from www.landreform.kg.

USAID, *Land Market Development in Kyrgyzstan*, Analysis and Recommendations, USAID Land Reform and Market Development Project, 2008.

World Bank, Kyrgyz Republic: Poverty Assessment, Volume 2: Labour Market Dimensions of Poverty, *World Report No. 40864-KG* (Estimates based on Kyrgyz Integrated Household Survey in 2003), Washington, D.C, 2007.

World Bank, Kyrgyz Republic: Poverty Assessment, Volume 3: The Main Conclusions of the Report, *World Report No. 40864-KG*, Washington, D.C, 2007.



Рисунок 8. Вид жилой застройки

Источник: ЕЭК ООН.

Комитет ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию, являющийся межправительственным органом всех государств – членов ЕЭК ООН, играет роль форума в целях компиляции и распространения информации и опыта в области жилищного хозяйства, территориально-пространственного планирования и управления земельными ресурсами, а также обмена ими. Комитет оказывает поддержку социально-экономической стабилизации в странах с переходной экономикой, предлагая им новые подходы к налаживанию сотрудничества между различными уровнями органов управления. В рамках проводимых им различных рабочих совещаний, исследований по вопросам городского хозяйства и управления земельными ресурсами, а также анализов, посвященных жилищному сектору, Комитет оказывает консультационную помощь странам-членам по программам и стратегиям в области населенных пунктов и содействует их практическому осуществлению.

Проводимые в соответствии с программой работы Комитета национальные обзоры жилищного сектора являются инструментом, которым пользуются правительства для анализа своих программ, стратегий, учреждений, правовых основ и механизмов финансирования, относящихся к жилищному сектору. Эти обзоры являются аналитическими исследованиями, которые готовятся независимыми международными экспертами и проводятся по просьбе самих стран. Важнейшей частью этой деятельности является подготовка рекомендаций по совершенствованию программ и практики.

Дополнительную информацию о работе Комитета см. на его вебсайте: <http://www.unece.org/hlm>.