



Европейская экономическая комиссия

Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию

Семьдесят седьмая сессия

Женева, 13–14 сентября 2016 года

Пункт 6 d) предварительной повестки дня

**Обзор осуществления программы работы
на 2016–2017 годы**

**Страновые обзоры жилищного хозяйства
и землепользования**

Проект резюме публикации «Страновой обзор жилищного хозяйства и землепользования в Республике Армения»

Записка секретариата

Резюме

На семьдесят четвертой сессии Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию, состоявшейся 7–9 октября 2013 года, делегация Армении просила его подготовить новый страновой обзор по Армении в связи с изменениями в политике и деятельности учреждений, которые произошли в период после проведения первого обзора.

Комитет одобрил проведение нового обзора и приступил к его подготовке в апреле 2015 года.

Настоящий документ содержит проект резюме странового обзора по Армении. В нем содержится обзор нынешней ситуации в сфере жилищного хозяйства, городского развития и землепользования в стране.

Комитету будет предложено одобрить публикацию странового обзора по Армении (ECE/HBP/186).



А. Введение

1. Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию (КЖХЗ) на своей семьдесят пятой сессии одобрил подготовку нового странового обзора в области жилищного хозяйства и землепользования по Республике Армения.
2. Настоящий документ содержит проект резюме странового обзора по Армении.

В. Резюме

3. Настоящее резюме содержит обзор нынешней ситуации в сфере жилищного хозяйства, городского развития и землепользования в Республике Армения.

Общее положение

4. Армения расположена в гористой местности и не имеет выхода к морю. 68,9% территории страны заняты под сельскохозяйственные угодья, а 11,2% занимают леса. Почти вся территория страны расположена в сейсмически активной зоне, и по этой причине в стране существует опасность землетрясений. Таким образом, земель, пригодных для строительства населенных пунктов, очень немного; земельные ресурсы весьма ограничены.

5. Армения была частью бывшего Советского Союза. Распад СССР в 1991 году тяжело сказался на экономике страны из-за разрыва прочных кооперационных связей с другими бывшими советскими республиками, и особенно с Россией. До 1993 года темпы роста ВВП в Армении были отрицательными.

6. После обретения независимости экономика Армении по-прежнему в значительной степени зависит от денежных переводов из-за границы, особенно из России, поскольку весьма значительная доля трудоспособного населения живет и работает за пределами страны, отсылая домой заработанные средства. Согласно «Показателям мирового развития» Всемирного банка, в 2014 году по объему поступающих из-за рубежа частных денежных переводов в виде процентной доли от ВВП Армения занимала десятое место в мире¹. Совокупный приток составил 1,7 млрд. долл. США, при этом 83% поступлений пришлось на Россию. По этой причине кризисы в России в 1998 и в 2014 годах больно ударили по национальной экономике. Очень высок уровень безработицы; в 2014 году безработица достигла 17,6%². 30% населения живут за порогом бедности, а 2,3% – в крайней нищете³.

7. Проблемы, связанные с посткоммунистическими преобразованиями, усугубляются долгосрочными последствиями Спитакского землетрясения 1988 года, уничтожившего множество объектов инфраструктуры, включая жилые дома, многие из которых так и не были восстановлены из-за нехватки ресурсов.

¹ World Bank - <http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>.

² Статистический ежегодник Армении, 2015 год, «Трудовые ресурсы Республики Армения», стр. 51.

³ Там же, «Показатели бедности», стр. 106.

Жилищный сектор

Жилищный фонд

8. Спитакское землетрясение оставило многих людей без крова. В результате военного конфликта с соседним Азербайджаном в разное время возникали потоки перемещенных лиц, которые нуждались в жилье. Одновременно с этим массовая приватизация жилого фонда после обретения Арменией независимости привела к исчезновению социального и государственного жилья, создав острый дефицит достаточного доступного жилья.

9. Правовая и институциональная база управления жилищным сектором Армении не отвечает современным требованиям. Для ее дальнейшего развития необходим долгосрочный стратегический подход. Кроме того, необходимо разработать всеобъемлющую национальную жилищную стратегию в целях повышения качества жилищного фонда и его долгосрочной устойчивости. Наличие политической воли у правительства, которое ставит своей приоритетной задачей реформирование сектора жилья, играет важную роль для внесения изменений в законодательство, способствующее устойчивому жилищному строительству в Армении.

10. Из-за неэффективной правовой и институциональной базы жилищный фонд находится в плачевном состоянии. Ощущается острая необходимость в качественном эксплуатационно-техническом обслуживании, ремонте и управлении, и это особенно касается мест общего пользования. Более половины жилых зданий нуждаются в ремонте, реконструкции и укреплении, с тем чтобы обеспечить их энергоэффективность, сейсмоустойчивость и сделать их вновь пригодными для проживания. Жилые здания, признаваемые после инспекции непригодными для проживания (например, ветхое жилье по причине давности постройки или отсутствия эксплуатационно-технического обслуживания, дома с низкой сейсмоустойчивостью), идут под снос, если по техническим и экономическим соображениям их укрепление, реконструкция и капитальный ремонт считаются нецелесообразными.

Управление и обслуживание жилищного фонда

11. Одной из экономических реформ, реализованных после получения страной независимости, стала приватизация государственных квартир. В результате массовой приватизации к 2000 году 96% жилого фонда перешло в частную собственность. Однако это также требовало изменений в системе управления, эксплуатации, технического обслуживания и ремонта многоквартирных домов, которые в советские времена относились к ведению предприятий коммунального хозяйства. «Новые» домовладельцы оказались в ситуации, когда они даже не были осведомлены об их правах и обязанностях в части технического обслуживания, ремонта и эксплуатации своих квартир и мест общего пользования. Они не имели ни знаний, ни опыта в области жилищной эксплуатации и не могли позволить себе инвестировать в совместную собственность общей площади недвижимости.

12. Система эксплуатации многоквартирных домов остается серьезной проблемой, несмотря на проводимые государством следующие друг за другом реформы, включая принятие новых и внесение поправок в некоторые из уже существующих законов. Необходимы дальнейшие реформы, прежде всего в сфере законодательства, которое предусматривало бы механизмы участия собственников жилья в управлении общими зонами многоквартирных домов. Эти механизмы должны быть как можно более простыми. Также крайне важно повысить

информированность домовладельцев об их правах и обязанностях в области эксплуатации своего дома и обеспечить их участие в расходах на его содержание и обслуживание.

Наличие, обеспеченность жильем и его доступность

13. Статистические данные свидетельствуют о высоком уровне наличия жилья в Армении, что связано, скорее, со снижением численности населения (по причине оттока в другие страны) и значительной долей пустующего жилья, а не с фактическим увеличением жилищного фонда. Согласно статистике, показатель наличия свободного жилья в стране выше, чем в России и на Украине, и приближается к уровню Европы. Однако по другому показателю – количеству жилищ на 1 000 населения – Армения значительно отстает и от России, и от Украины. Несмотря на статистику по наличию жилья, потребность в нем высока. Результаты переписи 2011 года показывают, что 30 000 семей не имеют крыши над головой и что еще около 30 000 нуждаются в улучшении жилищных условий.

14. В Армении отсутствует социальное жилье. Наряду с ухудшением жилищных условий из-за осложнения экономической ситуации также сокращаются объемы жилищного строительства. За весь период после 1990 года (более чем за 20 лет) жилья было построено на 65% меньше, чем только за период 1981–1990 годов.

15. В настоящее время в Армении нет законодательства, которое могло бы обеспечить строительство доступного жилья и развитие сектора аренды. Правительство приняло Национальную стратегию развития социального жилья (2013 год), однако она не регламентирует ряд вопросов в области социального жилья и доступного рынка аренды. Согласно этой стратегии, правительство предоставляет жилье уязвимым группам населения за счет государственного бюджета, а также строит арендное жилье с привлечением механизмов государственно-частного партнерства. Однако бюджетные ограничения не позволяют эффективно решать проблемы. Международные организации, такие как Швейцарское агентство по вопросам развития и сотрудничества, отделение «Хабитат в интересах человечества» в Армении и Программа развития Организации Объединенных Наций, сотрудничают с правительством в целях оказания помощи в строительстве социального жилья, улучшении жилищных условий и повышении энергоэффективности.

Энергоэффективность и энергосбережение в жилищном секторе

16. Строительный сектор является одним из основных потребителей энергии в Армении; потребление энергии и выбросы парниковых газов главным образом связаны с отоплением жилищ. На здания приходится почти 28% потребления первичных энергоресурсов.

17. После распада Советского Союза Армения пережила острый энергетический кризис. С началом войны за Нагорный Карабах и в результате последовавшей за этим экономической блокады со стороны Азербайджана и Турции Армения была отрезана от единственного источника газа и нефти для ТЭЦ. За четыре года до этого из-за мощного землетрясения была закрыта Мецаморская АЭС, дававшая около трети генерируемой мощности страны. Этот кризис причинил серьезный урон жилищно-коммунальной инфраструктуре, но в то же время стал мощным стимулом для реализации программ по повышению энергоэффективности. В результате Армения опережает соседей в осуществлении мер по повышению энергоэффективности в строительном секторе.

18. Жилищный фонд Армении преимущественно состоит из возведенных в советское время многоквартирных зданий с плохой изоляцией и низким качеством строительства, которые были построены без учета энергоэффективности. Плохое обслуживание, а зачастую и его полное отсутствие привели к тому, что жилищный фонд стал крупным потребителем энергии. Учитывая потенциал энергосбережения в жилищном секторе, в стратегиях в области климата, энергетики и жилья приоритетное внимание уделяется повышению энергоэффективности в строительном секторе. В ряде директивных документов правительства подчеркивается важность энергоэффективности в строительном секторе и сформулированы общие планы основных технических решений. Правительство также принимает меры по совершенствованию нормативно-правовой базы для повышения энергоэффективности, особенно в жилищном секторе. В приоритетные задачи правительства в области повышения энергоэффективности был включен энергетический аудит, и в 2006 году был утвержден «Порядок проведения энергетического аудита». Помимо ряда законов и положений, вопросы энергоэффективности также регулируются международными правовыми обязательствами. В соответствии с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата Армения взяла на себя обязательство повысить энергоэффективность зданий.

19. В числе осуществляемых в сотрудничестве с международными организациями проектов по повышению энергоэффективности в жилищном секторе следует отметить проект «Повышение энергоэффективности зданий» ПРООН – Глобального экологического фонда (ГЭФ) и проект «Энергоэффективность жилья в интересах домашних хозяйств с низким уровнем доходов» отделения «Хабитат в интересах человечества» в Армении. Коммерческие банки и международные финансовые учреждения также предоставляют кредиты для реализации мер в области повышения энергоэффективности и энергосбережения в жилищном секторе.

Уменьшение опасности стихийных бедствий

20. Армения является одной из 60 наиболее подверженных стихийным бедствиям стран в мире. Крайне высоки риски, связанные с геофизическими явлениями (землетрясения, оползни и сели, шквал с градом и т.д.). Одно только Спитакское землетрясение в 1988 году не только унесло тысячи жизней, но и причинило колоссальный материальный ущерб, в том числе зданиям (без крова остались 517 000 человек). Последствия таких землетрясений, как в Спитаке, лишь подчеркивают важность обеспечения сейсмостойкости жилищного фонда.

21. Правительством были приняты важные законы и постановления о снижении сейсмической опасности и чрезвычайных ситуациях. Были также пересмотрены и обновлены строительные нормы и правила в целях отражения реальных сейсмических рисков и более точного определения сейсмической нагрузки на здания и сооружения при разработке проектно-сметной документации.

22. В 2012 году правительство приняло Национальную стратегию по уменьшению опасности стихийных бедствий, которая нацелена на повышение устойчивости к стихийным бедствиям, безопасности отдельных людей и общества в целом и содействие устойчивому развитию.

Инфраструктура и услуги в жилищно-коммунальном секторе

23. Как пояснялось выше, в результате глубокого энергетического кризиса в начальный период своей независимости Армении коммунальной инфраструктуре был нанесен значительный ущерб, что в свою очередь привело к катастрофическому падению качества коммунальных услуг. Была практически полностью уничтожена система централизованного теплоснабжения.

24. Правительство прикладывает усилия по восстановлению и развитию жилищно-коммунальной инфраструктуры и повышению качества коммунальных услуг, задействуя для этого различные механизмы государственно-частного партнерства и мобилизуя средства по линии международных финансовых учреждений и организаций. Подключение частного сектора к деятельности в сфере коммунального хозяйства направлено на повышение качества услуг на основе международного опыта и стандартов, привлечения частных инвестиций и внедрения современных эффективных систем управления жилищно-коммунальным хозяйством.

25. Комиссия по регулированию общественных услуг устанавливает тарифы на установленные жилищно-коммунальные услуги в соответствии с проводимой политикой. Тарифы устанавливаются на таком уровне, чтобы полностью покрывать эксплуатационные расходы поставщиков услуг. Вместе с тем установлению экономически оправданных цен препятствуют низкие доходы большинства домашних хозяйств. На сегодняшний день важную роль играет система адресной помощи малоимущим семьям, при этом рекомендуется использовать международный опыт предоставления субсидий на основе оценки доходов домашних хозяйств.

Городское развитие и планирование

Урбанизация

26. Рост городского населения Армении отражает изменение социально-экономического ландшафта страны в течение прошлого века. Несмотря на спад в последние годы, уровень урбанизации Армении по-прежнему крайне высок: более 63% населения проживают в городах. Более половины городского населения сосредоточено в Ереване. Высокие темпы урбанизации приводят к ряду проблем, в том числе в сфере управления на национальном, региональном и местном уровнях, а также обуславливают необходимость использования специальных инструментов политики для их решения. Повышению эффективности работы по адаптации к урбанизации препятствует отсутствие межсекторального сотрудничества.

27. Поэтому в среднесрочной и долгосрочной перспективе необходимо наладить более тесное сотрудничество и координацию между правительственными ведомствами на всех уровнях, расширить возможности региональной и местной экономики для поддержания экономического роста. Правительство изучает новые принципы и методы для градостроительной политики в будущем в рамках подготовки к Хабитат-III.

Городское развитие

28. На национальном уровне Генеральный градостроительный план Республики Армения, утвержденный в 2003 году, определяет общие стратегические направления государственной политики в области градостроительства. План предусматривает меры по ограничению городского строительства в районах

с интенсивным уровнем развития, в которых сосредоточено 90% из 49 городских агломераций Армении и где это может нанести вред экологии природных районов, в целях создания более сбалансированной структуры населенных пунктов.

29. На региональном уровне («марзы») были подготовлены проекты территориальной планировки отдельных областей. Мониторинг этих документов осуществляется на региональном уровне. Эта работа финансируется из государственного бюджета.

30. В соответствии с законом «О местном самоуправлении» ответственность за подготовку генеральных планов и планов зонирования на местном уровне возлагается на местные органы власти. Градостроительная деятельность в пределах административных границ общины регулируется генеральным планом общины (населенного пункта) и планом зонирования градостроительной деятельности, которые представляют собой «градостроительную программную документацию». На сегодняшний день утвержденные генеральные планы имеются для 43 из 49 городских общин и 52 из 866 сельских поселений.

31. Осуществлением генерального плана занимается государственная инспекция, которая несет ответственность за то, чтобы застройка велась в соответствии с его положениями. Контроль за соблюдением проектов территориальной планировки областей на региональном уровне возлагается на руководителя регионального управления.

Региональное развитие

32. В последние годы прослеживается тенденция к углублению региональных различий. Ереван занимает доминирующее положение по показателям экономического роста и характеризуется самым высоким уровнем занятости в других секторах, помимо сельского хозяйства, а также самыми низкими показателями бедности в стране. Несбалансированное развитие является следствием неблагоприятных социально-экономических и демографических условий, включая отсутствие инфраструктуры для поддержки развития, и это особенно характерно для поселений, расположенных вдали от столицы, в приграничных и горных районах и районах с неблагоприятными климатическими условиями.

33. Необходимо содействовать развитию регионов, с тем чтобы уменьшить региональные различия и привлечь людей в менее населенные, особенно сельские районы. Однако для этого требуются крупные инвестиции в транспортную и другую инфраструктуру. В Стратегии развития Армении на 2014–2025 годы выделен ряд проблем, которые необходимо решать в рамках целенаправленной региональной стратегии. Что касается городского развития, уже прилагаются усилия для решения некоторых из этих проблем.

Воздействие территориально-пространственного планирования и градостроительной деятельности на окружающую среду и устойчивость к стихийным бедствиям

34. Одним из приоритетов для всех уровней правительства Армении является уменьшение опасности стихийных бедствий, в частности сейсмических рисков. В целях решения этой проблемы и минимизации риска стихийных бедствий и их последствий принимаются такие меры, как разработка стратегий уменьшения опасности стихийных бедствий и составление карт оценки сейсмической опасности. Рекомендуются разрабатывать практические меры по снижению сейсмической опасности, к примеру проведение обзора/оценки сейсмической

опасности и риска стихийных бедствий при подготовке планов и стратегий в области городского развития и строительства, с тем чтобы они отражали новейшие знания и передовой опыт.

35. Адаптация к изменению климата также является одной из приоритетных задач для Армении. Правительство привержено ограничению выбросов парниковых газов, при этом для жилищного сектора были разработаны программы повышения энергоэффективности. Дальнейшие инициативы будут способствовать решению проблем, связанных с изменением климата в стране, о чем говорится в главе странового обзора с рекомендациями.

Землепользование

36. Ряд важных проектов, принятых в первые годы независимости, заложили основу для эффективного управления земельными ресурсами в Армении и способствовали приватизации практически всего земельного фонда. Почти все сельскохозяйственные земли были переданы в частную собственность, была завершена работа по картографическому описанию всей территории Армении, была проведена полная кадастровая оценка земельного фонда, закреплены имущественные права и создана система передачи недвижимости на основе эффективной регистрации прав собственности.

37. В Армении действует эффективная система регистрации прав собственности и прав граждан на землю. Кроме того имеются пользующиеся широкой поддержкой механизмы урегулирования жалоб и споров. Вместе с тем для эффективного функционирования этой системы налоговый, регистрационный и административный компоненты системы землепользования должны опираться на точные и актуальные карты.

38. Армения всегда считалась лидером среди стран бывшего Советского Союза в области разработки земельной политики для решения земельных вопросов, однако многое еще предстоит изменить, особенно в части устранения недостатков в области землепользования, консолидации земель и земельного рынка, которые основаны на оценке земли. Оценка земельных участков и зданий производится отдельно. В Армении принята система массовой оценки недвижимости, но она не учитывает рыночную/фактическую стоимость и поэтому не соответствует международным нормам и принципам, содержащимся в руководящих принципах ЕЭК ООН 2001 года. В целях повышения прозрачности и доверия в качестве основы для оценки рекомендуется использовать метод сравнительного анализа продажных (фактических) цен.

Финансовые рамки

39. Основным источником финансирования жилищного строительства в Армении являются собственные средства домовладельцев. Строительство жилья в рамках государственного бюджета носит ограниченный характер. На ремонт жилищного фонда из бюджета выделяются крайне ограниченные средства, поскольку содержанием и ремонтом должны заниматься сами собственники. Повышение энергоэффективности зданий является одной из приоритетных задач правительства, но при этом государственные программы финансирования мер по повышению энергоэффективности ориентированы главным образом на промышленные здания. В секторе жилых зданий международные организации при поддержке правительства осуществляют ряд экспериментальных программ финансирования энергоэффективности.

40. Сектор жилищной аренды в Армении находится на начальном этапе развития. Частная аренда по большей части носит неофициальный характер. Арендные ставки не регулируются государством и в настоящее время находятся на низком уровне, поскольку не учитывают необходимости возврата капитальных вложений.
41. Земельные наделы могут использоваться в качестве залога при получении кредитов на строительство частного жилья. Поскольку оценка объектов недвижимости производится на основе их кадастровой стоимости, которая занижена, банки неохотно принимают их в качестве обеспечения.
42. Для большинства граждан Армении цены на жилье являются неподъемными. Правительство планирует обеспечить возможность аренды жилья по доступным ценам для тех, кто не может позволить себе приобрести жилье, а также тех, кто не отвечает критериям для участия в государственных жилищных программах. Механизмы развития жилищного сектора и источники финансирования прорабатываются в настоящее время.
43. Относительно недавно сформировавшемуся ипотечному рынку Армении мешают неблагоприятные прогнозы банков относительно среднесрочного развития рынка жилья. Система кредитования жилищного строительства развита плохо, несмотря на высокий спрос на этот вид кредитов. Банки предпочитают краткосрочные коммерческие займы, поскольку они дают прибыль в течение более короткого периода времени.
44. Предварительным условием развития рынка финансирования жилищного строительства является стабильный приток долгосрочных инвестиций в экономику страны. В настоящее время объем получаемого Арменией долгосрочного финансирования от иностранных учреждений и частных инвесторов ограничен. Правительству следует создать стимулы для местных предприятий, участвующих в крупных проектах жилищного строительства, включая реконструкцию и обновление существующего жилищного фонда.
45. При разработке механизмов финансирования жилищного строительства правительству следует принять меры к тому, чтобы при осуществлении строительных проектов банки с готовностью принимали в качестве обеспечения землю и недостроенные объекты.
46. При разработке новых кредитных продуктов, в том числе направленных на повышение энергоэффективности, правительство должно принимать в расчет частные кредитные учреждения и поддерживать их инициативы по предложению доступных продуктов для удовлетворения спроса на жилищное строительство, ремонт и повышение энергоэффективности. Поставщики этих продуктов могут стать организациями микрокредитования.
-