

Национальные обзоры жилищного сектора



Беларусь



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЗОРЫ ЖИЛИЩНОГО
СЕКТОРА

БЕЛАРУСЬ



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева , 2008

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Такое обозначение указывает на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

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

ECE/HBP/150

Авторское право © Организации Объединенных Наций, 2009

Все права зарезервированы
Отпечатано в Организации Объединенных наций, Женева, Швейцария

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

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

ВСТУПЛЕНИЕ

Национальные обзоры жилищного сектора готовятся в целях оказания поддержки правительствам стран с переходной экономикой в повышении эффективности их жилищного сектора и одновременного содействия устойчивому развитию. Обзоры анализируют тенденции и изменения в политике и дают общую оценку политических, экономических и социальных условий жилищного сектора. Данная работа была начата в начале 1990-х годов по инициативе Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию Европейской экономической комиссии в ответ на запросы ее государств-членов.

Исследования запрашиваются государствами-членами и выполняются группами международных экспертов в сотрудничестве с органами государственного управления, международными организациями, негосударственными организациями, местными органами управления и организациями частного сектора. В рамках широких консультаций эксперты выполняют полномасштабный обзор жилищного сектора и вносят рекомендации с целью оказания содействия лицам, принимающим решения, в разработке стратегий и программ.

Настоящий национальный обзор жилищного сектора Республики Беларусь, подготовленный по запросу Министерства архитектуры и строительства, является двенадцатым в серии обзоров, опубликованных Комитетом по жилищному хозяйству и землепользованию. Программа национальных обзоров, продолжая фокусироваться на всестороннем анализе и рекомендациях в области политики, также делает упор на конкретных проблемах и достижениях в жилищном секторе, которые являются объектом особого внимания в рассматриваемой стране. В случае Республики Беларусь, данными вопросами были землеустройство и территориальное планирование, децентрализация и более активная роль частного сектора. Данный национальный обзор предлагает ряд рекомендаций. Их своевременное и эффективное выполнение является критическим с точки зрения решения проблем, с которыми Республика Беларусь сталкивается в настоящее время.

Я хотел бы поблагодарить международных и местных экспертов, сделавших вклад в подготовку национального обзора, а также правительства государств, предоставивших финансирование для его выполнения. Я хотел бы предложить всем заинтересованным в национальном жилищном секторе – лицам, принимающим решения и отвечающим за развитие законодательства, представителям органов государственного управления, ученым, негосударственным, а также международным организациям, кредитным и донорским организациям и организациям, предоставляющим техническую помощь, а также частным инвесторам - как можно более полно использовать информацию и рекомендации, содержащиеся в обзоре. Они могут использоваться в качестве рамок для последующих действий и могут помочь формированию программ на национальном и местном уровнях.

Наконец, я хотел бы подчеркнуть значимость национальных обзоров как уникальных инструментов для стран региона ЕЭК ООН, позволяющих поделиться опытом в области жилищного хозяйства и землепользования, сравнить тенденции и извлечь знания из различных практик, принять инструменты политики и планирования, а также получить информацию о выполненной деятельности. Я надеюсь, что данная программа и в будущем будет служить практическим инструментом политики, который будет использоваться всеми заинтересованными сторонами для решения проблем в области жилищного сектора и землепользования, особенно в странах с переходной и формирующейся экономикой.



Ян Кубиш
Исполнительный секретарь
Европейская экономическая комиссия Организации
Объединенных Наций

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий национальный обзор жилищного сектора Республики Беларусь был запрошен Министерством архитектуры и строительства и начался с проведения Секретариатом ЕЭК ООН подготовительной миссии в мае 2007 года. Исследовательская миссия была проведена группой международных экспертов в июле 2007 года. Расходы на проведение были покрыты из внебюджетных средств, предоставленных правительствами Чешской Республики, Нидерландов, Словении, Швеции и Швейцарии. Успешное выполнение обзора было бы невозможно без этой щедрой помощи.

Предыдущие обзоры в данной серии были проведены в Болгарии (ЕСЕ/НВР/101, опубликовано в 1996), Польше (ЕСЕ/НВР/107, 1998), Словакии (ЕСЕ/НВР 111, 1999), Литве (ЕСЕ/НВР/117, 2000), Румынии (ЕСЕ/НВР/124, 2001), Республике Молдова (ЕСЕ/НВР/125, 2002), Албании (ЕСЕ/НВР/130, 2003), Армении (ЕСЕ/НВР/132, 2004), Российской Федерации (ЕСЕ/НВР/131, 2004), Сербии и Черногории (ЕСЕ/НВР/139, 2006) и Грузии (ЕСЕ/НВР/143, 2007). Предыдущая деятельность ЕЭК ООН в Республике Беларусь включает Обзор результативности экологической деятельности (ЕСЕ/СЕР/129, 2005). Три публикации ЕЭК ООН, связанные с вопросами жилищного хозяйства, которые могут быть полезны для Республики Беларусь и других стран с переходной экономикой, включают: а) *Руководящие принципы по жилищным кондоминиумам для стран с переходной экономикой* (ЕСЕ/НВР/123, 2003); б) *Системы финансирования для стран с переходной экономикой: руководящие принципы и примеры* (ЕСЕ/НВР/138, 2005); и в) *Руководящие принципы в области социального жилья: принципы и примеры* (ЕСЕ/НВР/137, 2006). Настоящий Национальный обзор и другие приведенные выше публикации могут быть найдены на веб-сайте Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию (<http://www.unecsc.org/hlm/welcome.html>).

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Г-жа Кристина фон Швайнихен (ЕЭК ООН)	Руководитель проекта
Г-н Майкл Кунц (ЕЭК ООН)	Координатор проекта
Г-жа Паола Деда (ЕЭК ООН) и г-жа Силке Руш (ЕЭК ООН)	Координаторы подготовки обзора
Г-жа Сесилия Батак (ЕЭК ООН)	Глава I
Г-н Даррен Дуглас (ЕЭК ООН)	Главы II и IV (территориальное планирование)
Г-жа Натиа Йохадзе (Грузия)	Глава III
Г-н Мартин Люкс (Чешская Республика)	Глава III
Г-н Римантас Раманускас (Литва)	Глава IV (землеустройство)

Указанные выше эксперты являются основными авторами упомянутых глав. Вместе с тем отдельные части подготовленных ими материалов были включены в другие главы в целях соблюдения последовательности и ясности. Ссылки на нормативные акты были приведены по мере необходимости. Заключительный отчет является результатом совместной работы.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Г-жа Елена Ракова	местный координатор заместитель начальника отдела регионального планирования и градостроительства, Министерство архитектуры и строительства
Г-н Дмитрий Семенкевич	координатор по сбору данных и подготовке национального обзора жилищного сектора, заместитель Директора УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА»
Г-н Эдмунд Гришкевич	местный эксперт; начальник управления жилищного хозяйства, Министерство жилищно-коммунального хозяйства
Г-н Владимир Доропиевич	местный эксперт; заместитель начальника управления жилищного строительства, Министерство архитектуры и строительства
Г-жа Татьяна Зерносек	Начальник отдела жилищного строительства, Комитет по архитектуре и строительству, Минский областной исполнительный комитет
Г-н Владимир Пилипенко	местный эксперт; Директор, УП «Институт НИПТИС»
Г-жа Юлия Ничкасова	Генеральный директор, Московская инвестиционная строительная компания
Г-н Сергей Шавров	местный эксперт; Генеральный директор, Национальное кадастровое агентство
Г-н Евгений Широков	Руководитель, Центр Хабитат УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА»
Г-жа Елена Куделич	Начальник юридического отдела, Государственный комитет по имуществу

Информация собрана по состоянию на январь 2008 года

Обменный курс: 1 долл.США = 2 152 белорусских рубля (средний курс за октябрь – декабрь 2007 года)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
ВСТУПЛЕНИЕ	iii
ВВЕДЕНИЕ	v
Список таблиц и рисунков.....	vii
Список аббревиатур и сокращений.....	viii
РЕЗЮМЕ	1
Глава I СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА	5
А. Общая информация	5
В. Развитие жилищной политики	11
Глава II СУЩЕСТВУЮЩИЙ ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД И СТРОИТЕЛЬСТВО НОВОГО ЖИЛЬЯ	19
А. Существующий жилищный фонд	19
В. Строительство нового жилья.....	20
С. Обслуживание и управление	23
D. Доступное жилье	25
E. Коммунальный сектор.....	27
Глава III ФИНАНСИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА	29
А. Введение	29
В. Государственное субсидирование жилищного строительства.....	31
С. Субсидии, выделяемые из государственного бюджета	34
D. Финансирование субсидирования и доступность жилья.....	36
E. Развитие частного жилищного строительства	37
F. Рыночные механизмы жилищного строительства	38
G. Оценка	40
Глава IV УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ	43
А. Управление земельными ресурсами	43
В. Территориально-пространственное планирование	48
С. Развитие села.....	53

D. Подходы к энергообеспечению и техническому обслуживанию	55
E. Прозрачность процесса градостроительства и территориально-пространственного планирования	56
Глава V РЕКОМЕНДАЦИИ	58

ПРИЛОЖЕНИЕ

Основные законы, коды, указы и программы.....	63
---	----

СПИСОК ТАБЛИЦ

1. Внутренний валовый продукт Беларуси	6
2. Занятость в различных отраслях экономики, 1995 и 2007 годы	9
3. Количество и естественный прирост населения (проценты)	10
4. Жилищный фонд Беларуси	19
5. Рекомендуемая структура жилищ по типу и этажности при новом строительстве в городских поселениях	21
6. Количество семей, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий	26
7. Объемы выдачи кредитов, выданных ОАО «АСБ Беларусбанк» на строительство и приобретение жилья в 1996-2007 годах	33

СПИСОК РИСУНКОВ

I. Темпы роста внутреннего валового продукта в постоянных ценах	7
II. Объем производства по секторам в процентах от ВВП, 1995 и 2006 годы	8
III. Общий прирост/снижение количества населения	10
IV. Структура органов государственного управления, ответственных за жилищную политику	13
V. Структура Министерства архитектуры и строительства	15
VI. Иерархическая структура управления жилищным хозяйством	23
VII. Цены на жилые помещения на вторичном рынке в г. Минске	38
VIII. Схема зон особого государственного регулирования г. Минска	52

Библиография	65
--------------------	----

СПИСОК АББРЕВИАТУР И СОКРАЩЕНИЙ

BYR	Белорусские рубли
Ки	Кюри (единицы радиоактивности)
СНГ	Содружество Независимых Государств
ВВП	Внутренний валовый продукт
га	Гектары
УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА»	Научно-проектное республиканское унитарное предприятие «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА»
ЖКХ	Предприятие жилищно-коммунального хозяйства
км ²	Километры квадратные
м ²	Метры квадратные
НКА	Национальное кадастровое агентство
НГО	Негосударственная организация
ГСКТО	Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ЖСК	Жилищно-строительный кооператив

Данное резюме содержит обзор ситуации в области жилищного хозяйства и управления земельными ресурсами в Беларуси, включая основные характеристики сектора и ряд рекомендаций.

Урбанизация в Беларуси следует общим региональным и мировым тенденциям: доля городского населения растет (в настоящее время она составляет более 73 процентов от общего количества населения, для сравнения в 1981 году - 51 процент), причем, основной рост зафиксирован в столице, г. Минске, в котором проживает почти одна пятая всего населения страны. Миграция населения обусловлена возможностями, появляющимися в городах, благодаря развитию промышленности и сферы услуг, а также более привлекательными жилищными условиями.

Некоторые признаки, включая проведение ряда реформ и принятие подзаконных актов, демонстрируют серьезное внимание, которое правительство Беларуси уделяет жилищному сектору и вопросам землепользования. Как и в других странах региона, национальный сектор жилищного хозяйства и управления земельными ресурсами должен адаптироваться к нуждам постсоветского периода, а также к политической и институциональной перестройке. Например, приватизация жилищного хозяйства была одной из первых возможностей для улучшения благосостояния и жилищных условий населения Беларуси. Принятый в 1992 году, Закон «О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь» (1992, с изменениями и дополнениями), после внесения ряда изменений, позволил правительству передавать гражданам жилые помещения. По состоянию на 1 января 2008 года, доля жилья, находящегося в частной собственности, достигла 84,4 процентов, по сравнению в 53,5 процентами в начале 1990-х годов.

Несмотря на общую направленность на региональные схемы и модели развития, текущий курс политик и общие направления развития в секторах жилищного хозяйства и управления земельными ресурсами должны быть усилены с целью достижения полного и эффективного участия всех заинтересованных или затронутых сторон, включая более активное вовлечение частного сектора. Важна также децентрализация процесса принятия решения, что потребует более активного вовлечения местных органов власти и администраций.

В целом, правительству и министерствам следует ослабить свои распорядительные функции и уделять больше внимания развитию отношений и взаимосвязей между государственным и частным секторами, а также осуществлять мониторинг этих контактов. Полученные знания и опыт применения нормативной базы следует в большей мере использовать на этапе мониторинга проектов с целью проверки соблюдения законов и правил различными сторонами. Следует также ослабить и децентрализовать нормотворческие функции правительства, позволить принятие решений на местном уровне, одновременно координируя и осуществляя мониторинг взаимодействия между различными сторонами (включая НПО и частный сектор), вовлеченными в деятельность в области жилищного хозяйства и строительства.

Ведущую роль в области жилищного хозяйства и землепользования играют два министерства - Министерство архитектуры и строительства и Министерство жилищно-коммунального хозяйства, но кроме них в данную сферу вовлечен ряд других министерств и комитетов, оставляя местным органам власти лишь ограниченную роль и небольшое количество задач. Дублирование функций на уровне министерств и ограниченные полномочия местных органов в области принятия решений ведут к неэффективности и негибкости всей системы.

Деятельность местных и региональных органов власти (районных и областных), направленная на формирование и реализацию мер жилищной политики, должна быть расширена и стать более независимой. Превалирующий в настоящее время подход «сверху-вниз» не позволяет местным властям, являющимся основным исполнителем принятых наверху решений, использовать их знания и опыт работы на местах для формирования эффективных планов и программ. Более полная

децентрализация и четкое разделение полномочий, а также укрепление межведомственного взаимодействия, будет полезным для всех уровней принятия решений в секторе.

Основным участником в секторе жилищного хозяйства и строительства является государство. Строительная деятельность осуществляется государством посредством государственных компаний. Вследствие ведущей роли государства на рынке и централизованного подхода к принятию решений, а также ограниченной роли НГО и частного сектора, участие последних в формировании и выполнении политики невелико. Их низкое участие не способствует ни прозрачности процесса, ни заинтересованности иностранных инвесторов. Кроме того, если бы система могла гарантировать большее по количеству и степени участие участников на местном уровне, это стимулировало бы и местных инвесторов. Таким образом, строительная отрасль должна быть более децентрализована и открыта для участия на конкурентной основе.

Правительство Беларуси осознает важность данного сектора и его влияние на благосостояние населения, а также на состояние других секторов. Жилищная политика является одним из приоритетов правительства. Ее основной целью является обеспечение каждого гражданина достойным и доступным жильем, соответствующим стандартам качества. В связи с изменениями в предпочтениях в отношении форм собственности на недвижимость и усилиями государства по повышению ответственности и финансового участия жильцов, жилищная политика в основном направлена на поддержку частного домовладения. Такая переориентация рассматривается как точка отсчета для перехода от модели аренды государственных жилищных фондов, в которой государство отвечает за строительство и обслуживание жилищных фондов, к рыночной модели, в рамках которой большая часть строительных расходов оплачивается за счет средств граждан (собственников жилья), а рыночные схемы финансирования жилищного хозяйства постепенно заменяют государственные субсидии.

Несмотря на высокий уровень частного домовладения (на 1 января 2008 года 84,4 процента жилищного фонда), достигнутый в результате массовой приватизации, и доминирующее число собственников в строительстве нового жилья, структура финансирования жилищного строительства все еще достаточно сильно ориентирована на государственный сектор, а роль частных инвестиций и рыночных механизмов финансирования жилищного строительства все еще остается низкой. В системе жилищного финансирования, жилищного строительства и технического обслуживания жилья, модернизации и управлении жильем, доминирующую роль играют государственные организации, государственные компании и банки.¹

Преобладающая роль государственных организаций в жилищном строительстве и финансировании жилищного сектора не может заменить хорошо функционирующего рынка и ограничивает участие частного сектора. Положительные макроэкономические тенденции и снижение темпов инфляции должны сопровождаться усилением роли и активизацией участия частного сектора. Вместе с тем, и частное строительство и частное финансирование жилья в Беларуси относительно довольно слабо развиты. Это обусловлено отсутствием конкуренции, а также сложными правилами и бюрократическими процедурами, с которыми сталкиваются частные застройщики. Ликвидность частных банков невысокая (особенно, в отношении долгосрочных вкладов), а кредитные риски высоки (из-за неадекватной законодательной базы). В таких условиях частный сектор не может конкурировать с государственным, а население не может использовать свои сбережения.

Вместе с тем, в жилищном секторе страны отмечаются позитивные тенденции. В то время как стандартное жилое помещение советских времен отличается чрезвычайно малыми размерами и плохой планировкой, после 1990 года размеры жилых помещений выросли, а комфортность улучшилась; на 1 января 2008 года средний размер жилого помещения составлял 55,7 м². Только в местных

¹ Национальный банк Республики Беларусь осуществляет контроль над всей банковской системой; однако, он не вмешивается в деятельность коммерческих банков. Коммерческие банки могут быть государственными, частными или иметь смешанную форму собственности. В настоящем обзоре термин «государственный банк» означает коммерческий банк, 50 процентов акций которого принадлежит государству.

органах власти Минской области приблизительно 19,5 тысяч человек занято обслуживанием жилищных фондов, а на само обслуживание расходуется 11 процентов бюджета Минской области. Политику технического обслуживания жилищных фондов можно охарактеризовать как хорошо развитую и комплексную. В настоящий момент в стране отсутствуют крупные несанкционированные поселения и стройки.

14 июня 2007, Президентом Республики Беларусь была подписана Директива № 3 «Экономия и бережливость - главные факторы экономической безопасности государства». Данной Директивой предусмотрены: а) проведение энергетических аудитов систем теплоснабжения зданий и установка приборов индивидуального учета расхода воды и газа в жилых зданиях; б) внесение изменений в технические нормативные акты, предписывающие использование энергоэффективных технологий при проектировании и строительстве зданий и сооружений; в) активное использование местных энерго- и ресурсосберегающих технологий, техники и материалов.

Государственная комплексная программа модернизации основных производственных фондов белорусской энергетической системы, энергосбережения и увеличения доли использования в республике собственных топливно-энергетических ресурсов на 2006-2010 годы направлена на экономное и рациональное использование энергии в строительном секторе. Уже в 2007 году для модернизации в целях повышения энергоэффективности было отобрано 270 000 м² жилищного фонда.

Более значительную задачу в области энергетической эффективности представляет массовая жилая застройка 1960-х и 1970-х годов. Она характеризуется серьезными проблемами, связанными с качеством изоляции, низким качеством материалов, а также конструктивными недостатками.

Согласно имеющимся данным, по состоянию на 1 января 2008 года, 717 500 граждан состояло на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. Несмотря на предоставление жилья государством, спрос на него все еще превышает предложение. В Минске и Минской области постоянно растет спрос на субсидируемое жилье. Срок ожидания получения льготных жилищных кредитов в крупных городах может достигать 18-20 лет, что сильно ограничивает практическое использование таких кредитов. В период с 2000 по 2007 годы стоимость жилья росла темпами, превышающими темпы инфляции, а стоимость жилищно-коммунальных услуг (включая техническое обслуживание жилых зданий, гостиниц и общежитий) выросла в 100 раз, в то время как потребительские цены на остальные товары и услуги выросли всего в 7,6 раз. Наиболее значительным было увеличение стоимости отопления, технического обслуживания и электроэнергии. Затраты на жилье и коммунальные услуги в структуре потребительских расходов домашних хозяйств выросли с 3 процентов в 2000 году до 7,4 процентов в 2007 году.

Более того, начиная с 1999 года, государство прекратило строительство жилья социального пользования. Учитывая большое количество граждан, все еще нуждающихся в улучшении жилищных условий и длительность периода ожидания получения кредитов, основное внимание при формировании государственной политики следует уделять созданию альтернатив и более разнообразных финансовых возможностей, а также укреплению сектора жилья социального пользования. Следует продолжать стимулировать и развивать программы повышения энергоэффективности, как с целью модернизации зданий, так и для реализации политики, направленной на энергосбережение, использование экологически чистых видов топлива, и снижение зависимости от импорта нефти и газа.

Все еще сохраняется большой разрыв между возможностями домашних хозяйств, получивших щедрые экономические субсидии в форме безвозмездной приватизации государственных жилищных фондов, и домашних хозяйств, которым приходится выплачивать кредиты на приобретение жилого помещения, даже если это льготные кредиты. Так называемые льготные кредиты (т.е. кредиты с процентной ставкой ниже рыночной) на приобретение жилья выдаются только двумя главными государственными банками. В апреле 2007 года доля таких кредитов составила 72 процента от общего объема непогашенных жилищных кредитов. С целью сокращения длительности ожидания льготных кредитов, необходимо реформировать систему субсидирования. Следует внести изменения в порядок предоставления субсидий (в частности, квалификационные требования для их получения, должны быть четче) и повысить прозрачность процесса предоставления кредитов.

Очевидно, что в целом, система жилищного финансирования находится между плановой и рыночной, и все еще в относительно высокой степени основана на государственном финансировании. Это особенно ясно, если принять во внимание, кто обслуживает и управляет жилищными фондами, кто осуществляет строительство нового жилья, и кто выдает кредиты на его приобретение. Уровень субсидирования сравнительно высок, особенно если принять во внимание экономические субсидии (приватизация жилья), перекрестное субсидирование (при управлении и предоставлении коммунальных услуг) и косвенные гарантии обеспечения функционирования государственных компаний и банков.

В целом, для преодоления этих проблем и повышения оперативности в предоставлении субсидий, следует провести реформирование системы субсидирования, предусмотрев возможность выдачи субсидий частными банками. Такие действия приведут к увеличению количества источников кредитного финансирования и повысят участие частного капитала в данном секторе. Необходимо оказание поддержки развитию конкурентоспособного банковского сектора. Ликвидность государственных и частных банков может быть повышена путем открытия банковского сектора для иностранного капитала и денежных поступлений при условии создания сильных регулирующих органов. Дальнейшее развитие законодательства в области ипотечного кредитования и возможное создание системы жилищных накоплений, также помогут улучшить текущую ситуацию. Закон «Об ипотеке» (2008), вступивший в силу в 2009 году, и его соответствующая реализация также позволит осуществить переход от жилищных кредитов к классическим ипотечным кредитам.

Система землепользования и территориально-пространственного планирования также выиграют от более активного участия частного сектора. В настоящем обзоре отмечается, что более эффективное использование земельных ресурсов и привлечение большего объема частного капитала в развитие сельского хозяйства и промышленности являются необходимыми шагами для либерализации рынка земельных ресурсов. Это позволит создать дополнительные доходы, которые могут быть направлены на развитие инфраструктуры, включая жилье социального назначения. В дополнение к вышесказанному, необходимо упразднить ограничения на право землевладения для иностранных граждан, существующая в настоящее время практика ограничивает приток иностранных инвестиций.

В целом, управление земельными ресурсами может быть улучшено путем реформирования системы налогообложения, четкого определения прав собственности на недвижимость и упрощением процесса формирования прав на недвижимость. Развитие системы электронного управления земельными ресурсами будет способствовать еще большему упрощению процесса.

В области жилищной политики, влияние национальной политики преобладает над местными потребностями. Наделение местных органов власти более широкими полномочиями по принятию решений в отношении местных планов и их реализации улучшит их качество и восприимчивость местных сообществ к мерам планирования. С целью расширения подходов, правительству следует также привлекать специалистов по градостроительству, работающих в частных организациях, и рассматривать иные направления развития.

Кроме частного сектора, необходимо также усилить роли, которую играют и другие заинтересованные лица. Их участие необходимо стимулировать, а не подавлять. В частности, у владельцев жилья очень мало стимулов для создания товариществ собственников жилья. Их обязательное создание не закреплено законодательно; на практике такие товарищества создаются почти исключительно жильцами новых жилых зданий; в приватизированных многоквартирных домах таких товариществ очень мало. Следует законодательно закрепить обязательное создание товариществ собственников жилья.

Открытие сектора жилищного хозяйства и управления земельными ресурсами для частных организаций не означает и не должно означать отмену регулирования. Напротив, предлагаемая система должна дать возможность правительству обеспечить максимально широкое участие всех заинтересованных сторон и осуществлять мониторинг их взаимодействия на основе новых правил и с учетом возникающих потребностей.

А. Общая информация**Географическая ситуация**

Республика Беларусь расположена в восточной части Европы. Она граничит с Польшей на западе, Литвой на северо-западе, Латвией на севере, Российской Федерацией на северо-востоке и востоке и Украиной на юге. Она занимает порядка 207 600 км². По территории Беларуси проходят одна из основных линий связи в Евразии, а также кратчайшие пути из Российской Федерации в Западную Европу и от Балтийского до Черного моря. Такое расположение содействует развитию транспорта и экономических отношений.

Беларусь имеет четыре различных географических региона: северный регион покрыт озерами, холмами и лесами, западный является сельскохозяйственным регионом со смешанными хвойными лесами, на востоке находятся обширные плоскогорья. На юге расположено Полесье - также известное под названием Припятские и Пинские болота, - низинная речная болотистая местность, которая простирается на Украину.

Рельеф страны преимущественно равнинный и создает хорошие условия для развития фермерства. По состоянию на 1 января 2008 года, сельскохозяйственные земли составляли 43 процента, а леса 39 процентов. В Беларуси находится более чем 20 000 рек и около 11 000 озер. Самой длинной рекой является Днепр (протяженность по территории Беларуси составляет 700 км), самым большим озером – Нарочь (около 80 км²).²

Климат Беларуси — умеренно-континентальный, с мягкой и влажной зимой, теплым летом и сырой осенью. Климатические условия благоприятны для

выращивания зерновых культур, овощей, плодовых деревьев и кустарников, а также для возделывания картофеля.

Политическая система

Республика Беларусь стала независимым суверенным государством в 1991 года после распада Советского Союза и стала президентской республикой в 1994 году.

Согласно Конституции Президент является главой государства и избирается прямым народным голосованием на пятилетний срок. Парламент или Национальное Собрание является представительным и законодательным органом Республики Беларусь. Оно состоит из двух палат: Палаты представителей и Совета Республики. Совет Министров Республики Беларусь является центральным органом государственного управления. Судебная власть принадлежит судам.

Органы государственного управления административно подразделены на два уровня: республиканский и местный.³

³ Закон “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” (1991).

Статья 9: *Исполнительный комитет*, имеющий статус юридического лица, является исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета. Исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские [городов районного подчинения]), базового (городские [городов областного подчинения], районные), областного уровня входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

Статья 12: *Советы - основное звено системы местного самоуправления*. Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления. В Республике Беларусь устанавливаются три территориальных уровня Советов: первичный, базовый и областной.

² “О Беларуси”, веб-сайт Организации Объединенных Наций в Беларуси (<http://un.by/en/aboutbelarus/>), посещен 12 декабря 2008.

Местный уровень подразделен на три подуровня: а) региональный или областной (состоит из 6 областей: Брестской, Витебской, Гомельской, Гродненской, Минской и Могилевской, и столицы – г. Минска); б) районный (включает 118 районов (базовых административных единиц) и 12 городов областного подчинения; и в) муниципальный (включает деревни, поселки и села (всего 1361 административно-территориальная единица)). Каждый из этих уровней имеет исполнительный комитет и совет.

Географически Минск расположен в центре Беларуси и в нем проживает порядка одной пятой населения страны. Он является крупнейшим политическим, экономическим, научным и культурным центром и имеет статус независимой административно-территориальной единицы.⁴

Общее экономическое развитие

На момент своей независимости в 1991 году Беларусь унаследовала от СССР развитый промышленный сектор и высококвалифицированный рабочий персонал. Она характеризуется

⁴ Минский городской совет наделен полномочиями базового и областного совета. Города, являющиеся областными центрами (семь городов), управляются лишь комитетами районного и муниципального уровня.

благоприятными экономическими, географическими и геополитическими условиями, что делает ее привлекательной для иностранных инвесторов.

После периода экономического спада, оцениваемого в 40 процентов (1992-1995 годы), с 1996 года в Беларуси наблюдался устойчивый и масштабный экономический рост. В период с 1996 по 2000 годы реальный внутренний валовой продукт (ВВП) в среднем увеличивался на 6,3 процента в год. С 1999 по 2002 годы, реальный рост ВВП был невелик. По сравнению с 2002 годом в 2003 году реальный рост ВВП составил 7,0 процентов, а в 2004 году достиг 11,4 процентов. В 2007 году реальный рост ВВП составил 8,2 процента (см. таблицу 1 и рисунок 1).

С начала 1990-х годов, национальная валюта Беларуси была нестабильна и наблюдалась высокая инфляция. Это явилось отражением слабой денежно-кредитной политики, которая привела к нескольким резко выраженным скачкам обменного курса. Однако благодаря улучшению денежно-кредитной политики высокая инфляция и быстрый рост обменного курса впоследствии были снижены. Согласно обзору Всемирного банка, вследствие более жесткой валютной политики со стороны Национального банка Республики Беларусь, а также унификации обменного курса и связанной с этим стабилизации валютного рынка, инфляция снизилась с трехзначного значения в 2000 году до 18,1 процента в 2004 году.

Таблица 1. Внутренний валовой продукт Беларуси

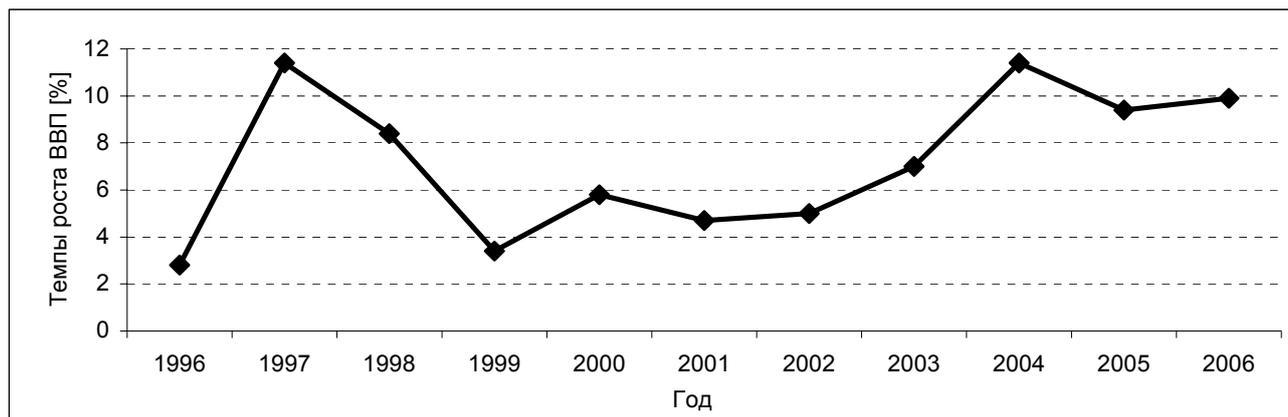
		Внутренний валовой продукт													
		1990	1995 ¹	1996	1997	1998	1999	2000 ²	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ВВП в текущих ценах (в 10 ^{аб} рублях)		0.04	121.4	191.8	3668.3	702.2	302.6	9.1	17.2	26.1	36.6	50.0	65.1	79.2	96.1
ВВП в постоянных ценах (в % от предыдущего года)	нет данных		90	103	111	108	103	106	105	105	107	111	109	110	108

^{а)} Данные приведены с учетом деноминации 1994 года (1 новый рубль эквивалентен 10 старым рублям).

^{б)} Данные приведены с учетом деноминации 2000 года (1 новый рубль эквивалентен 1 000 старым рублям).

Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь, 2007

Рисунок I. Темпы роста внутреннего валового продукта в постоянных ценах



Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь, 2007.

Важную роль в восстановлении экономики Беларуси сыграл энергетический сектор. Однако, вследствие ограниченного объема местных источников энергии, страна находится в сильной энергетической зависимости от Российской Федерации. Благодаря установленным для Беларуси льготным ценам на газ, сырую нефть и электроэнергию, импортировавшимся из Российской Федерации, страна получала доступные и достаточные энергетические ресурсы для обеспечения своей национальной экономики. Недавние действия Российской Федерации по введению рыночных цен на экспортируемые ими энергоносители для европейских стран, привели также к прекращению льготного ценового режима на энергоносители для Беларуси. Учитывая важность энергетического сектора для экономики страны, рост цен на энергоносители, в конечном счете, приведет к замедлению экономического роста.

Промышленность является важным сектором для экономики Беларуси, а также основной составляющей ее экономического роста. Данный сектор составляет 26,7 процентов ВВП, и в 2007 году предоставил почти 26 процентов рабочих мест. Начиная с 1990 года, за исключением трехлетнего спада, промышленный сектор характеризовался устойчивым ростом. Наибольший рост зарегистрирован в 2004 года, когда он составил 15,9 процентов. В 2007 году, согласно данным Министерства статистики и анализа промышленное производство выросло на 8,7 процентов.

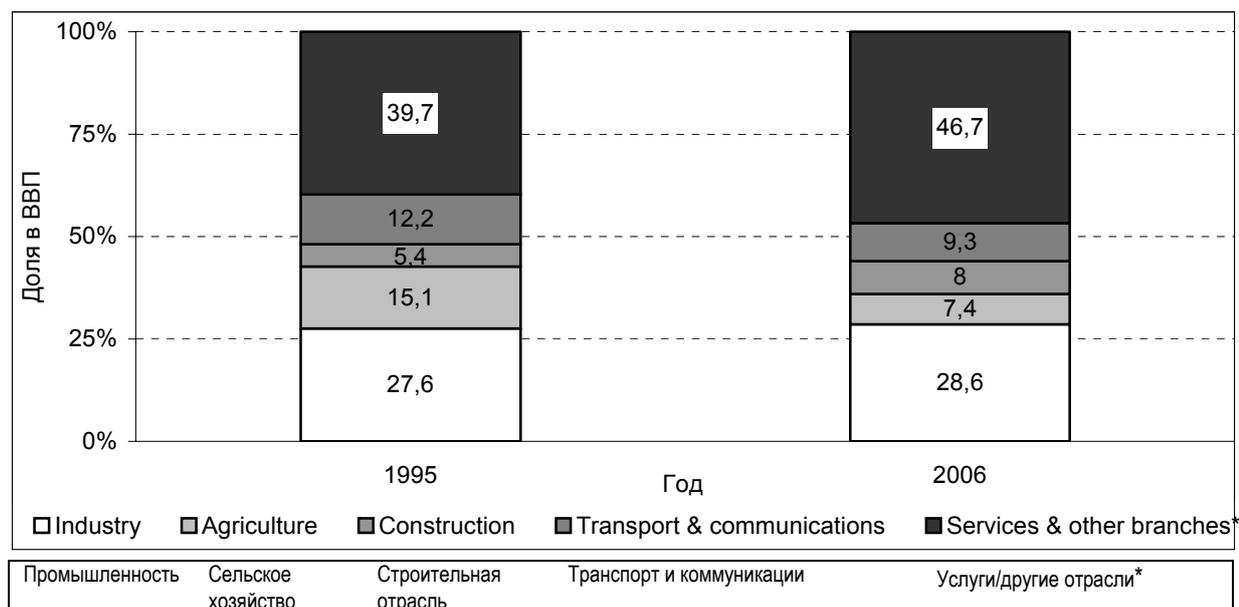
Вклад сельского хозяйства в ВВП снизился с 15,1 процента в 1995 году до 7,4 процентов в 2007 году. По сравнению с 2006 годом в 2007 году объем сельского хозяйства вырос на 4,4 процента. Доля данного сектора в общей занятости, составлявшая 19,1 процент в 1995 году, к 2007 году снизилась почти наполовину и составила 9,9 процентов (рис. II).

Последствия Чернобыльской аварии

Чернобыльская авария, произошедшая 26 апреля 1986 года, считается наиболее серьезной аварией, связанной с ядерной энергетикой, в истории. Беларусь была одной из наиболее пострадавших стран. Более всего были загрязнены Гомельская, Могилевская и Брестская области, на территорию которых выпало около 70 процентов радиоактивных осадков. На почти 23 процентах данной территории уровень загрязнения цезием-137 составлял больше 1 Ки/км². Здесь проживало около 2,2 млн. населения, что на момент аварии составляло одну пятую всего населения Беларуси.

Последствия Чернобыльской аварии остаются основной проблемой для сельского и лесной хозяйства. Долгосрочная радиация оказывает влияние на производительные сельскохозяйственные угодья. На данных территориях были закрыты заводы пищевой промышленности, а производительность сельского хозяйства значительно снизилась.

Рисунок II. Объем производства по секторам в процентах от ВВП, 1995 и 2006 годы



*Включая налоги.

Источник: Министерство статистики и анализа, 2007.

Загрязнение минеральных и сырьевых ресурсов привело к снижению их использования, а запланированное развитие, несмотря на выделенное финансирование, было приостановлено.

Авария также оказала негативное воздействие на промышленные и обслуживающие предприятия, расположенные на загрязненных территориях. Некоторые из них полностью прекратили свою деятельность в связи с переселением населения в другие районы, в то время как другие в связи со снижением объемов производства работают в убыток. С целью снижения подверженности населения загрязнению и минимизации последствий аварии на зараженных территориях в сельском хозяйстве Беларуси был принят целый ряд мер.

Институт экономики Национальной академии наук оценил общую стоимость затрат, необходимых на преодоление последствий аварии, в 235 млрд. долл. США на 30-летний период до 2015 года (в ценах 1998 года).

Потери возможных инвестиций в промышленное производство и защитные меры составляют 81,6 процент от общего количества. Прямые (н-р., размеры изъятых капитальных

фондов и средств, вложенных в промышленность, инфраструктуру, строительство и природные ресурсы) и косвенные потери (н-р., проблемы, связанные со стандартами проживания, состоянием здоровья населения, а также миграцией из загрязненных районов) составляют 12,6 процентов от общих потерь; оставшиеся 5,8 процентов приходятся на неполученную прибыль (н-р., снижение производственных объемов и услуг; стоимость продукции, непригодной из-за уровня ее радиоактивности; дополнительные расходы, необходимые для покрытия дефицита и восстановления качества продукции; потерянная прибыль в связи с отказом от контрактов и проектов, отсрочкой кредитных и штрафных выплат).

Бедность и занятость

Население, живущее за чертой бедности в Беларуси, в 2007 году составляло 7,7 процентов от общего населения. Этот показатель улучшился по сравнению с прошлым годом, составлявшим 11,1 процент. Бедность является более серьезной в сельских районах, где вдвое больше домашних хозяйств относится к категории бедных.

В 2007 году количество трудоспособного населения составляло 4 525 200 человек, из которых 47,2 процента составляли мужчины и 52,8 процентов женщины. Из этого количества, лишь 1,0 процент был заявлен безработными, в то время как в 2003 году этот показатель составлял 3,1 процент. Занятость населения в государственном секторе по-прежнему выше, чем в частном секторе.

Правительство считает, что ускорение перевода государственных предприятий в частную собственность может привести к повышению социальной напряженности. В связи с этим, оно следует осторожному подходу и не форсирует процесс реформирования государственных предприятий.

По сравнению с другими странами с переходной экономикой в Беларуси наблюдается невысокая активность частного сектора, а государство продолжает играть доминирующую роль в экономике. Доля добавленной стоимости, произведенной частным сектором, составила в 2000 году 48,6 процентов от ВВП, а в 2007 – 54,2 процента (доля рабочей силы, занятой в частном секторе составила 47,9 процентов). В 1990 году уровень занятости в частном секторе был лишь 26,1 процент.

Между 1995 и 2007 годами произошло перераспределение рабочей силы из промышленного и сельскохозяйственного секторов в сферу обслуживания. Занятость в сельскохозяйственном секторе в 1995 году составляла 19,1 процент (в 2007 году этот показатель снизился до 9,9 процентов). В промышленном секторе в 1995 году занятость составляла 27,6 процентов, а в 2007 году – 26,4 процента.

Уровень безработицы резко возрос и к концу 2003 года достиг 3,1 процента. В следующем году рост снизился (до 1,9 процентов), а в 2007 году уровень безработицы упал до 1,0 процента. Уровень безработицы среди населения моложе 30 лет достаточно высоко и в 2000 году достигало 53,9 процента от общего количества безработных. К 2007 году этот показатель снизился до 39,7 процентов.

В то время как официальный уровень безработицы в Беларуси относительно низок, на уровне областей наблюдается неоднородность. Например, в Минске уровень безработицы самый низкий; в 1995 году он составлял 1,6 процента, а затем к 2007 году упал до 0,4 процентов. В других городах и областях уровень безработицы выше. (Информация о занятости населения в различных отраслях экономики приведена в таблице 2).

Таблица 2. Занятость в различных отраслях экономики, 1995 и 2007 годы (в процентах от общего)

Отрасли:	1995	2007
Промышленность	27.6	26.4
Сельское хозяйство	19.1	9.9
Строительство	6.9	8.4
Транспорт и коммуникации	7.0	7.6
Торговля, обслуживание, материально-техническое снабжение, закупки	10.7	14.3
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	6.5	7.4
Образование	9.5	10.1
Иные	12.7	15.9
Общая занятость населения (в тысячах)	4409.6	4476.6

Источник: Министерство статистики и анализа, 2007

Население

Население Республики Беларусь на конец 2007 года составляло 9 689 770 человек. Городское население составляло 73 процента (рисунок III). Население города Минска достигало почти одной пятой от общего количества населения страны и составляло четверть от всего городского населения. В конце 2007 года 53 процента от всего населения страны составляли женщины и 47 процентов мужчины. 16 процентов принадлежало к

категории «младше трудоспособного возраста», а 21,5 процент к категории «старше трудоспособного возраста». «Трудоспособный возраст» в Беларуси составляет 16–59 лет для мужчин и 16–54 лет для женщин (таблица 3).

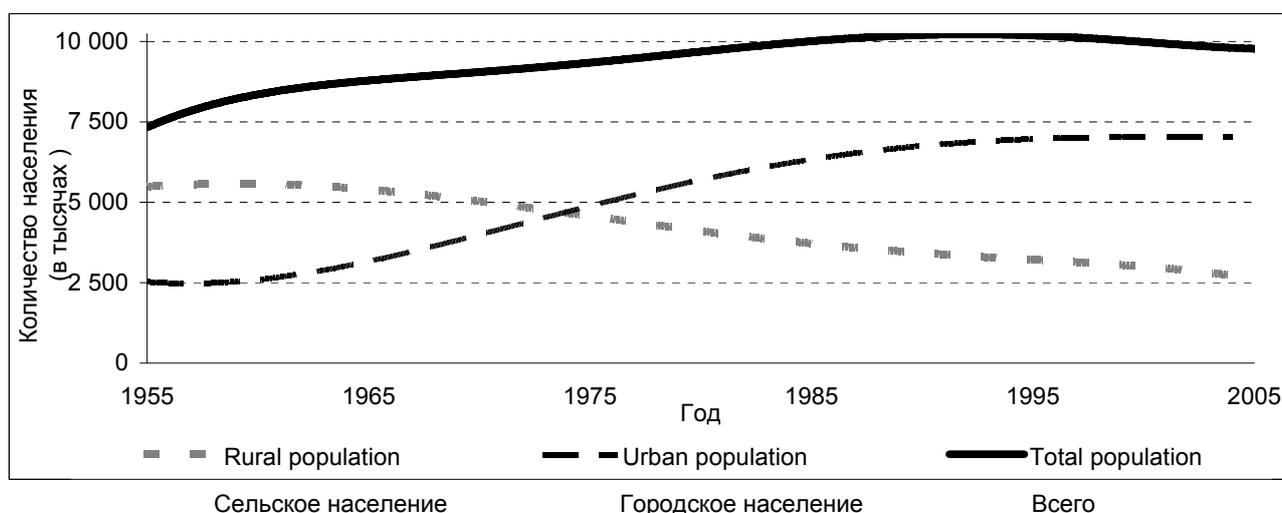
По результатам переписи населения 1999 года 81,2 процента составляют белорусы, 11,4 процента - русские, 3,9 процента - поляки, 2,4 процента - украинцы и 1,1 процента - другие национальности.

Таблица 3. Количество и естественный прирост населения (проценты)

Численность населения (в 10 ⁶)	1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	10.19	10.17	10.14	10.09	10.04	10.01	9.99	9.95	9.89	9.84	9.80	9.75	9.71	9.69
Мужчины	46.9	46.9	46.9	46.9	47.0	47.0	46.9	46.9	46.9	46.8	46.8	46.7	46.7	46.7
Женщины	53.1	53.2	53.1	53.1	53.1	53.1	53.1	53.1	53.2	53.2	53.2	53.3	53.3	53.3
Младше трудоспособного возраста	24.5	23.1	22.6	22.0	21.2	20.6	19.9	19.3	18.5	17.9	17.2	16.6	16.2	16.0
Работоспособного возраста	55.6	55.8	56.1	56.6	57.3	58.0	58.8	59.5	60.3	61.1	61.6	62.2	62.5	62.5
Старше работоспособного возраста	19.9	21.2	21.4	21.5	21.5	21.4	21.3	21.3	21.2	21.2	21.2	21.2	21.4	21.6
Городское	66.8	68.1	68.4	68.8	69.3	69.7	70.2	70.7	71.1	71.5	72.0	72.4	72.8	73.4
Сельское	33.2	31.9	31.6	31.2	30.7	30.3	29.8	29.3	28.9	28.5	28.0	27.6	27.2	26.6

Источник: Министерство статистики и анализа, 2007.

Рисунок III. Общий прирост/снижение количества населения



Источник: Социальное положение и уровень жизни населения в Республике Беларусь, 2005.

Демографические тенденции

Начало 1990-х годов характеризовалось в Беларуси тяжелым демографическим кризисом. В значительной степени это было связано с падением уровня рождаемости, снижением продолжительности жизни и высокой преждевременной смертностью. Из-за этих факторов естественный прирост населения в 1991 году резко упал. Кроме того, в 1993 году уровень смертности превысил уровень рождаемости.

Старение также является проблемой для населения Беларуси. Средний возраст населения вырос с 35,2 лет в 1990 году до 39,0 лет в конце 2007 года, и в ближайшие годы ожидается его дальнейшее увеличение.

Демографическая ситуация в Беларуси показывает, что количество лиц «младше трудоспособного возраста» имеет обратную тенденцию: в конце 1990-х годов в данной группе было 2 494 924 человек; в конце 2007 года этот показатель составил 1 546 960 человек. В конце 1997 года количество человек в группе «младше трудоспособного возраста» все еще было больше, чем в группе «старше трудоспособного возраста», однако в конце 1998 года ситуация изменилась (таблица 3). Данная тенденция скорее всего сохранится.

Миграция

Влияние изменений в росте населения больше всего отражается на миграции из сельских в городские районы («внутренняя миграция»). Развитие промышленности и услуг и лучшие условия для жизни в городах привели к увеличению городского населения. Это также привело к резкому снижению количества населения в сельских районах Беларуси.

Естественное снижение количества сельского населения в Беларуси началось уже к 1980-м годам. Вплоть до 1975 года в сельской местности проживало больше населения, чем в городах. В начале 1975 года сельское население составляло около 50,1 процента от общего населения страны. В начале 1976 года этот показатель все еще был на уровне 48,8 процентов. Данные за 2007 год свидетельствуют о том, что доля сельского населения составляет лишь 26,6 процентов (таблица 3). Снижение уровня рождаемости в сельской местности с начала 1980-х годов также способствовало данной тенденции.

Чернобыльская авария, произошедшая в 1986 году, также сыграла роль в изменении структуры населения страны, став основной причиной для миграции населения из загрязненных районов.

Правительство разработало специальный план по восстановлению сельских районов: Государственную программу возрождения и развития села. Ее целями являются возрождение и развитие социальной и производственной сфер в сельской местности, обеспечение условий для устойчивого ведения сельскохозяйственного производства; повышение доходов сельского населения и создание условий для улучшения демографической ситуации. Программа направлена на строительство сельских населенных пунктов и обеспечение их всей необходимой инфраструктурой, повышение уровня занятости сельских жителей, а также сохранение и создание новых рабочих мест.

Иммиграция из Беларуси в основном происходит в другие страны СНГ⁵ и в Балтийские государства. Уровень иммиграции рос особенно быстро в период с 1986 по 1990 годы, когда визовые процедуры для пересечения границ были упрощены. Социально-экономические проблемы в Беларуси вынуждали белорусов покидать страну в поисках материального благополучия. Большинство иммигрантов в те годы имели высшее образование и находились либо в начале, либо в середине карьеры, и их отъезд представлял собой «утечку мозгов».

В. Развитие жилищной политики

Одной из ключевых проблем жилищной политики в Беларуси является приватизация государственной собственности и ее последствия. В национальной программе социально-экономического развития на период до 2010 года правительство

⁵ Содружество Независимых Государств. Членами СНГ являются Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

рассматривает развитие частного сектора как основную макроэкономическую задачу.

Закон «О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь» (1993) послужил законодательной основой для приватизации (а также для установления правил и процедур по приватизации объектов, находящихся в собственности государства). Принятие этого закона позволило гражданам приобретать чеки «Жилье», которые дали им право покупки жилых помещений, которые они прежде арендовали у государства.

Другой Закон («О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь»), принятый в 1992 году, определил механизм – с помощью ваучеров, – который дал возможность семьям приобретать недвижимое имущество. По состоянию на 1 января 2008 года 84,4 процента жилого фонда находилось в частной собственности, для сравнения в 1990 году этот показатель составлял 53,5 процента, в 1995 году – 67,9 процентов.

22 февраля 2008 года Совет Министров принял «Концепцию строительства (реконструкции) доступного и комфортного жилья для граждан Республики Беларусь». Согласно данной концепции развитие жилищного строительства подразделено на два этапа: а) краткосрочный (до 2010 года); и б) долгосрочный (до 2015 года). Основное внимание будет уделяться решению жилищных проблем семей, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий в местных исполнительных органах.

Предусматривается систематизация жилищной политики на основе проведения полномасштабного анализа существующей нормативно-правовой базы, рентабельности строительного сектора и демографической ситуации в стране. Концепцией также предусматривается анализ экономической ситуации в домашних хозяйствах и архитектурных требований к строительным площадкам, что в свою очередь определит объемы и сроки строительства, и тип жилья.

Однако выполнение запланированных задач будет невозможно, если не будет проведена модернизация предприятий строительной промышленности (включая повышение их

производительности). Для реализации намеченных планов проводится модернизация производственных мощностей по строительству готовых домов. Особое внимание уделяется использованию различных энергосберегающих архитектурных решений.

Концепция также касается развития проектных решений, выделения участков под застройку, и иных аспектов, напрямую связанных со строительством жилья. Такой всесторонний стратегический документ как «Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006 – 2010 годы» также содержит положения, определяющие современную жилищную политику.

Институциональные рамки

Национальные органы государственного управления формируют жилищную политику и осуществляют контроль за ее выполнением, а также за развитием жилищного сектора. В 1998 году был принят Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» с целью разграничения обязанностей между двумя основными уровнями правительства.

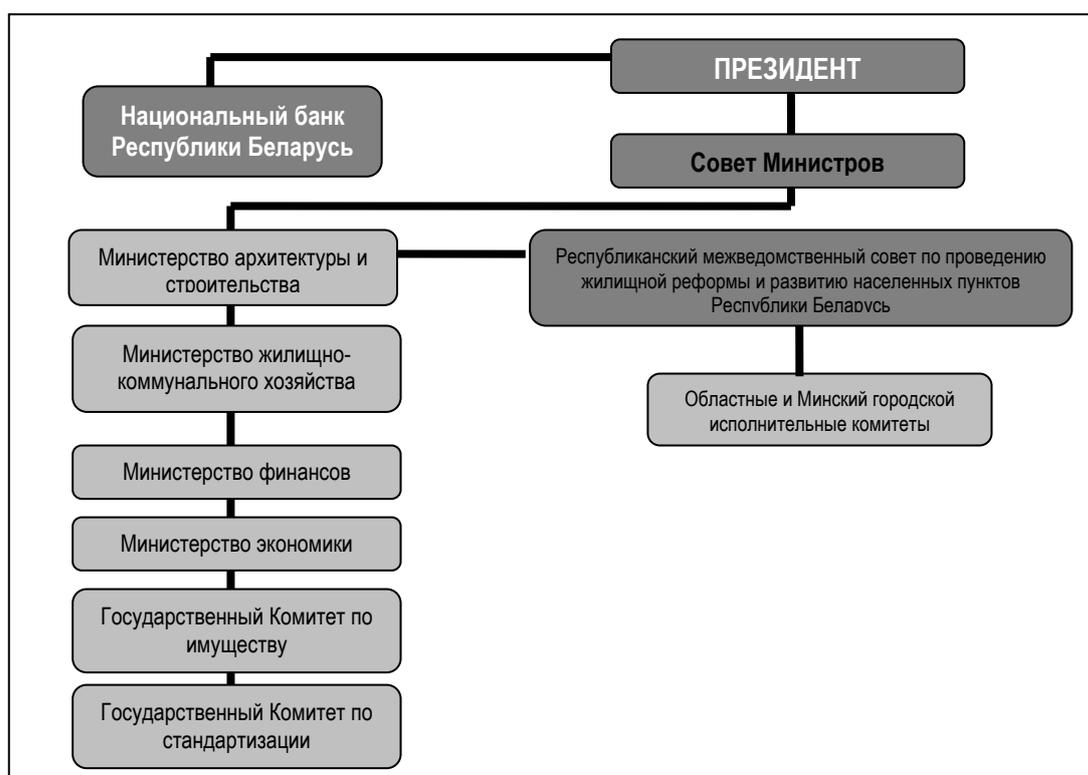
В соответствии с Конституцией Республики Беларусь Президент обладает обширными полномочиями. Он обладает полномочиями по подписанию указов, имеющих силу законов, назначает и освобождает от должности Премьер-министра (с согласия Палаты представителей), иных членов правительства (министров), глав Конституционного и Верховного судов (с согласия Совета Республики), Генерального прокурора (с согласия Совета Республики), а также глав областных исполнительных комитетов.

В состав правительства (Совет Министров) входят Премьер-министр, заместители Премьер-министра, включая первого заместителя Премьер-министра, и министры. В него также могут входить главы других государственных ведомств. Состав Совета Министров определяется Президентом.

Президиум Совета Министров действует в качестве его постоянного органа. Он служит для оперативного решения вопросов, входящих в компетенцию Совета Министров. В состав Президиума входят Премьер-министр, его заместители, Глава Администрации Президента, Председатель Комитета государственного контроля, Председатель Правления Национального банка, Министр экономики, Министр финансов, Министр иностранных дел (в соответствии с законом «О Совете Министров Республики Беларусь» (1992)).

Структура органов государственного управления Республики Беларусь включает 25 министерств и семь Государственных комитетов. Министерство архитектуры и строительства и Министерство жилищно-коммунального хозяйства являются двумя основными ведомствами, ответственными за осуществление политики в области жилищного хозяйства и строительства, а также за обслуживание жилищного фонда.

Рисунок IV. Структура органов государственного управления, ответственных за жилищную политику



Ряд других министерств и государственных комитетов, также вовлеченных в формирование и реализацию жилищной политики, представлен на рисунке IV. В целом, полномочия и обязанности многочисленных государственных органов, вовлеченных в осуществление жилищной политики, не всегда четко определены и иногда дублируются; данная тенденция наблюдается и в других областях. Республиканский межведомственный совет по проведению жилищной реформы и развитию населенных пунктов Республики Беларусь служит в

качестве координационного органа между национальным и местным уровнями власти. Советом руководит заместитель Премьер-министра, в его состав входят представители министерств и государственных комитетов, а также заместители председателей областных исполнительных комитетов, отвечающих за вопросы жилищного хозяйства и строительства. Четыре раза в год (или чаще по мере необходимости) Республиканский межведомственный совет собирается на совещания, где рассматривает ход реализации жилищной политики. Полномочия органов

государственного управления, вовлеченных в осуществление жилищной политики, приведены ниже (см. рисунок V).

Национальный банк Республики Беларусь. Национальный банк предоставляет рефинансирование банкам, выдающим кредиты для реализации Национальной Жилищной Программы.

Министерство жилищно-коммунального хозяйства. Данное министерство отвечает за вопросы управления и эксплуатации существующего жилищного фонда, а также коммунальных предприятий. Три заместителя министра Министерства жилищно-коммунального хозяйства отвечают за экономические и юридические вопросы, жилищный фонд, коммунальные предприятия и вопросы энергетической политики, а также за разработку научных и технических программ. Основной задачей Министерства является обеспечение населения жилищными коммунальными услугами (водоснабжением, телекоммуникациями и электричеством). Министерство разработало систему контроля и учета для данных услуг.

Министерство финансов. Министерство финансов ответственно за включение расходов, необходимых для осуществления жилищной политики и создания соответствующей инфраструктуры в ежегодный государственный бюджет.

Министерство экономики. Данное министерство ответственно за разработку ежегодных и пятилетних планов по строительству жилья. Планы разрабатываются на основе прогнозов потребности в жилье, получаемых от всех областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Государственный комитет по имуществу. Основными задачами комитета являются разработка мер по проведению политики в области земельных отношений, геодезии, картографии, государственной регистрации недвижимого имущества, а также по вопросам имущественных отношений (включая управление, распоряжение, приватизацию, оценку и учет имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь).

Министерство архитектуры и строительства. Данное Министерство ответственно за формирование жилищной политики и подготовку проектов законодательных актов по вопросам строительства жилья и территориального планирования. Министр архитектуры и строительства осуществляет контроль за заместителями Министра и структурными подразделениями. Структура министерства представлена на рисунке V.

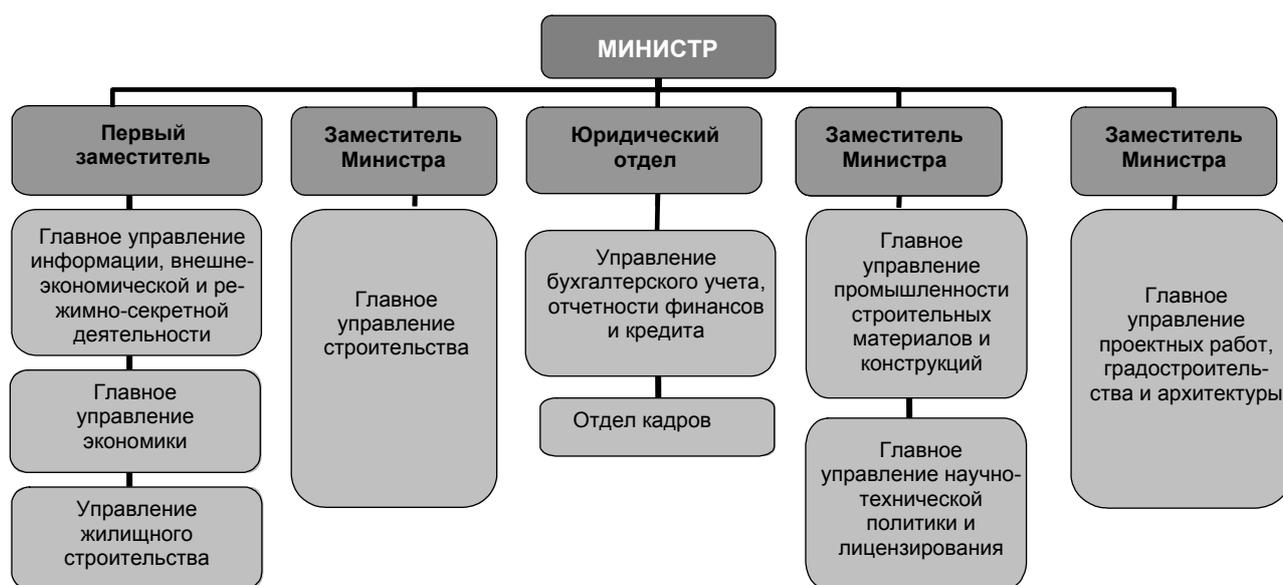
Министерство труда и социальной защиты. Данное министерство помогает устанавливать квалификационные критерии для выделения жилья социального пользования и льготных займов.

Государственный комитет по стандартизации. Государственный комитет по стандартизации осуществляет проведение единой государственной политики в области технического нормирования, стандартизации, оценки соответствия по осуществлению надзора в строительстве и контроля соответствия проектов и смет нормативам и стандартам.

Министерство архитектуры и строительства обеспечивает функционирование системы технического нормирования, стандартизации и сертификации в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Местные органы управления создаются республиканскими органами государственного управления и играют ограниченную роль в формировании политики. Их основными обязанностями являются исполнение положений национальных планов и ведение административной деятельности. Ожидается, что в будущем, местные органы управления будут играть более влиятельную роль в определении местной жилищной политики.⁶

⁶ Беларусь 2015: Основные положения Государственной схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь, Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь (2001), стр. 14.

Рисунок V. Структура Министерства архитектуры и строительства



Два указа Президента № 21 и 265⁷, указывают на понимание республиканскими органами государственного управления необходимости усиления роли местных органов управления путем передачи части функций конечным потребителям, что в свою очередь должно привести к повышению участия местных субъектов в процессе принятия решений.

Областные комитеты по архитектуре, градостроительству и территориальному планированию являются органами, ответственными за вопросы планирования на региональном уровне.⁸ Всего в шести областях Беларуси существует 207 населенных пунктов, которые официально классифицируются как «города».

Исключение из региональной системы администрирования представляет город Минск, являющийся «городом европейского значения» (город с населением более 500 000 человек).⁹ Имея по состоянию на 1 января 2008 года население 1 814 800 человек, Минск играет ключевую роль в управлении ресурсами, необходимыми для жилищного строительства, не только потому, что он является столицей, но и потому, что в связи с растущей численностью его населения и его ролью индустриального центра ему требуется более развитая городская инфраструктура. Международная торговля, возможности для получения образования и повышения квалификации, культурная и финансовая деятельность в Минске обуславливают также и более высокий спрос на жилье.

Потребности в жилье в г. Минске проходят такой же процесс оценки, как и в областных центрах, где областными исполнительными органами власти проводится шесть параллельных обзоров жилищных потребностей. Органом, ответственным за

⁷ Указ Президента от 12 января 2007 года № 21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения» и Указ Президента от 07 июня 2007 года № 265 « О Государственной комплексной программе развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007-2010 годы».

⁸ См <http://vasab.leontief.net/countries/belarus.htm#1> (последнее посещение 12 декабря 2008 года).

⁹ Беларусь 2015: Основные положения Государственной схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь, Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь, стр. 15 (2001).

вопросы градостроительства в Минске является Минский комитет по архитектуре и градостроительству. Учитывая, что физически город Минск расположен на территории Минской области, вопросы территориального согласования, такие как зонирование и развитие города на территории, подведомственной Минской области решаются данным комитетом совместно с Минским областным исполнительным комитетом.

Национальный план (ГСКТО) формируется на основе данных, собранных представителями областных органов управления, причем каждая область имеет четкие критерии и равное представительство. Представители областных исполнительных комитетов оценивают ключевые показатели развития, такие как недавние колебания численности населения, вопросы охраны окружающей среды, нехватку жилья и проблемы строительного сектора. Согласно указу Президента № 631 от 23 октября 2006 года, структурные подразделения местных исполнительных и распорядительных органов (комитеты по архитектуре и строительству в составе областных исполнительных комитетов) осуществляют государственный контроль в области архитектуры и строительства на территории, подведомственной административно-территориальной единицы. Они подчиняются областным органам управления, а также соответствующим республиканским органам управления (н-р., Министерству архитектуры и строительства).

Национальный план служит основой для разработки схем территориального планирования областей и районов. Уполномоченные представители муниципалитетов подают запросы на разработку детальных планов представителям областных органов управления, которые в свою очередь готовят сводную информацию по всем муниципальным округам и направляют запросы о разработке планов в республиканские органы управления. Обычно разработка таких планов финансируется административными районами, но они также могут субсидироваться областными органами власти.¹⁰ Населенные

пункты, не обладающие необходимым финансированием для подготовки таких планов, могут подать в областные исполнительные комитеты запросы о финансовой поддержке.

Разработка городских и региональных планов

Большинство генеральных планов разрабатывается и финансируется административным органом той области или района, для которой он разрабатывается, однако, в тех случаях, когда местные органы не в состоянии покрыть стоимость разработки стратегии, им предоставляются субсидии от государства. Обычно, финансирование для разработки таких планов поступает из областного бюджета. Министерство архитектуры и строительства совместно с УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» рассматривает поступающие запросы и затем направляет их на одобрение правительства. В настоящее время, разрабатываются генеральные планы городов на период до 2010 года.

УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» является национальным государственным учреждением по разработке градостроительной документации для всех городов и областей Беларуси. Его работы по разработке проектов генеральных планов оплачиваются из государственного, а также из местных бюджетов.

УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» является ведущей организацией в стране по разработке градостроительной документации национального, регионального, и местного уровней. Среди такой документации: Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь, схемы комплексной территориальной организации областей, генеральные планы административных районов и городских поселений, проекты детальной планировки. УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» проводит научные исследования в области нормативно-законодательной деятельности. Оно готовит обоснования программ и мероприятий развития систем расселения, совершенствования территорий городских поселений, охраны историко-культурного наследия, а также природных территорий и окружающей среды, развития туристско-

¹⁰ <http://vasab.leontief.net/countries/belarus1.htm#2>
(последнее посещение 12 декабря 2008 года)

рекреационных систем, систем социально-бытового обслуживания населения.

Деятельность УП «БЕЛНИИП ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» напрямую зависит от потребностей министерств, ответственных за вопросы управления городским планированием и жилищным строительством.

Город Минск не входит в компетенцию УП «БЕЛНИИП ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА». Генеральные планы для города Минска разрабатываются УП «Минскградо», исследовательской организацией, являющейся головной по вопросам устойчивого городского и территориального развития г. Минска. УП «Минскградо» ответственно также за управление городским планированием и обеспечение нужд жилищного строительства, и за оценку последствий городского планирования для прилегающих территорий.

Негосударственные организации, международные организации и частный сектор

Вследствие высокого уровня государственного участия в экономике Беларуси, которое оказывает огромное влияние на жилищный сектор, участие негосударственных и международных организаций невелико. Частные инвесторы, профессиональные союзы, НГО, международные организации и независимые компании имеют очень ограниченные практические возможности для оказания влияния на политику в области жилищного хозяйства и землепользования. В то же время, был создан ряд компаний, состоящих из профессионалов с определенным уровнем квалификации и экспертизы, которые призваны гарантировать, что градостроительная документация соответствует существующим инженерным нормам. Такие профессиональные ассоциации включают, например, Белорусский союз строителей и Белорусский союз промышленников и предпринимателей.

Развитие предпринимательства в Беларуси сталкивается с рядом трудностей. Вместе с тем, в ответ на критику национальных и международных экспертов, правительство и Национальный банк в рамках совместной рабочей группы - Консультативного совета по иностранным инвестициям при Совете

Министров Республики Беларусь - разрабатывают меры по улучшению инвестиционного климата. Зимой 2008 года, был принят ряд мер с целью упрощения регистрации, лицензирования и налогообложения.

После распада Советского союза, Верховный совет принял законы «О собственности в Республике Беларусь» (1990) и «О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь» (1993). В то время как частная собственность на землю и жилищные сооружения возможна, деятельность частных застройщиков в значительной степени регулируется государством. Государственная политика не создает преимуществ частным застройщикам, ведущим жилищное строительство. Застройщики вынуждены ограничивать получаемую прибыль маржой подобно тому, как это делают руководители государственных предприятий.

Обслуживание и реконструкция существующего жилищного фонда и сопутствующий ремонт инженерных сетей выполняются государственными компаниями. Частные владельцы и застройщики обязаны заключить контракт с одной из 415 этих компаний. Такой подход исключает конкурентные преимущества для частных компаний и еще больше снижает частные инвестиции в развитие жилищного строительства.

Участие профессиональных союзов в строительной промышленности также не очень широко, так как их возможность повлиять на процесс принятия решения невелика. Например, Белорусская ассоциация архитекторов имеет добровольное членство и финансируется из средств взносов ее членами; в отдельно взятое время количество членов ассоциации составляет примерно 900 архитекторов. Вместе с тем, она не получает никакой поддержки от государства. Ассоциация не имеет возможности напрямую влиять на принятие решений, а сфера ее деятельности ограничена контролем за качеством собственных проектов путем эффективного управления проектами и применения инновационных строительных практик. По оценкам, в настоящее время, 80 процентов архитекторов работает в

государственном секторе, и лишь оставшиеся 20 занимаются частной практикой. Лицензии на частную практику выдаются и продляются каждые пять лет, причем в отдельных случаях государство сохраняет за собой право не продлевать лицензии.¹¹

В частных жилых домах медленно зарождаются товарищества собственников жилья. Они поддерживаются государством, так как снимают часть финансовой ответственности с правительства путем передачи обязанностей по обслуживанию жилых домов на их владельцев. Для выполнения своей деятельности товарищества должны быть зарегистрированы в местных исполнительных и распорядительных органах.

Международные организации не играют активной роли в разработке и осуществлении жилищной политики в Беларуси. Вместе с тем, недавно в процессе разработки программ в области жилищного строительства Министерство архитектуры и строительства приняло во внимание рекомендации по развитию жилых поселений и городского развития, представленных в документах международных форумов и ООН-Хабитат.

Негосударственные организации регулируются государством путем регистрации. В настоящий момент не зарегистрировано ни одной организации, которая бы занималась исключительно вопросами строительства; в то же время вопросами жилищного строительства могут частично заниматься организации, чья деятельность связана с вопросами прав ветеранов, здравоохранения и охраны окружающей среды. Вместе с тем, считается, что многие из этих организаций управляются государством, в связи с чем их независимость может быть подвергнута сомнению.

¹¹ Лицензии выдаются юридическим лицам, среди персонала которых имеются специалисты, и которые предоставляют плановую документацию, соответствующую высоким техническим стандартам. Таким образом, государство, через специально уполномоченные органы, может аннулировать лицензию, в случае несоблюдения вышеупомянутых условий.

Глава II

СУЩЕСТВУЮЩИЙ ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД И СТРОИТЕЛЬСТВО НОВОГО ЖИЛЬЯ

А. Существующий жилищный фонд

Жилищный сектор, включая жилищное строительство, обслуживание, финансирование и развитие инфраструктуры, регулируется государственной жилищной политикой, Национальной жилищной программой, Жилищным кодексом Республики Беларусь и рядом других нормативных актов. Государственная жилищная политика также регулирует вопросы социального и доступного жилья. Жилищный кодекс был принят в 1999 году и регулирует все вопросы, касающиеся жилищного сектора. Общая часть кодекса затрагивает вопросы доступного жилья и жилья социального пользования, а также формы государственной поддержки, предусмотренные для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Кодекс также регулирует вопросы, связанные с частным сектором, обслуживанием жилищного сектора и правом на жилье.

После распада Советского союза большая часть жилищного фонда в Беларуси была приватизирована; по состоянию на 1 января 2008 года 84 процента фонда находится в частной собственности. Оставшиеся 16 процентов находятся в государственной собственности и принадлежат государству (республиканский жилищный фонд) или административно-территориальным единицам (коммунальный жилищный фонд).

Количество жилых зданий, построенных в период с 1995 по 2007 годы частными застройщиками значительно выше (33,5 млн.м²) по сравнению с количеством зданий, построенных государством (9,3 млн.м²). По состоянию на 1 января 2008 года, общий жилищный фонд включал 1 612 022 жилых домов общей площадью 222,7 млн.м² (таблица 4).

Таблица 4. Жилищный фонд Беларуси

Формы собственности	Количество домов	Площадь [10 ³ м ²]	Процентное отношение
Государственная:	101 846	35 800	14,8
республиканская	17 228	5 296	15,2
муниципальная (коммунальная)	84 618	29 503	84,8
Частная:	1 510 097	187 844	76,6
физические лица	1 423 214	169 444	90,2
негосударственные юридические лица	72 598	14 948	8,0
Совместное владение	14 285	3 452	1,8
Иностранное владение	79	10	0,0
Общий жилищный фонд	1 612 022 ^{a)}	222 654	100

^{a)} включает 3 856 общежитий.

Источник: Министерство статистики (посещено 1 января 2008 года).

В то время как объемы городского жилищного фонда возрастали значительно (по состоянию на 1 января 2008 года он составлял 66,2 процента от всего жилищного фонда), развитие сельского жилищного фонда очень низко. Наиболее значимое развитие, как правило, происходит в Минске и Минской области. В некоторых других регионах (н-р.,

Брестской и Гомельской областях) рост жилой застройки идет достаточно быстро. Размеры жилой площади на человека также различаются в городских и сельских населенных пунктах. В то время как в среднем по стране этот показатель составляет 23 м² на человека, низкая плотность и тип жилой застройки в сельских

районах позволяет иметь большую жилую площадь (29,2 м² на человека).

В целом, средний размер жилплощади на человека значительно вырос за последние годы, что указывает на растущее качество жизни. Необходимо отметить, что присутствие иностранного капитала достаточно низко в городских районах (лишь 15,7 процентов), что контрастирует с ситуацией, сложившейся в других постсоветских странах, где в больших городах, особенно столицах, наблюдается высокий спрос на иностранный капитал.

Вопросы жилищного строительства также затронуты в Государственной комплексной программе развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007-2010 годы. Она была разработана с целью всестороннего развития городских поселений в стране. В целом, приобретение дома или квартиры в малом или среднем городском поселении более рентабельно в связи с более низкими ценами и более коротким периодом ожидания получения субсидированного жилья.

Жилищный фонд предоставляет различным категориям граждан доступ к комфортным условиям проживания и размещения. В частности, доля общежитий в составе жилищного фонда составляет 3,7 процентов (по состоянию на 1 января 2008 года); они в основном расположены в городской черте и принадлежат государственным или коммунальным организациям. Государству и муниципалитетам также принадлежит фонд жилья, предназначенного для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий.¹² Инвестиции в жилищное строительство со стороны государства снизились с 26,1 процента в 2000 году до 17,0 процентов в 2007 году.

В стране периодически проводится реконструкция, включая обновление городов и ремонт жилых зданий. В частности, в последние несколько лет проводится кампания по реконструкции массовой жилой застройки с целью расширения и модернизации жилых зданий. Всего 1 700 жилых домов относятся к

так называемым *хрущовкам* (первое поколение массовой жилой застройки, сооруженное в конце 1950-х – начале 1960-х годов).¹³ В отличие от некоторых постсоветских стран (н-р., Российской Федерации), в Беларуси обновление данных типов жилых домов дешевле, чем их снос и строительство заново. Также в некоторых городах имеются очень ветхие и поврежденные жилые районы, которые находятся на стадии реконструкции (или планируются к реконструкции в ближайшее время). В связи с высоким уровнем обслуживания, существующий жилищный фонд в целом не нуждается в капитальной реконструкции, особенно с технической точки зрения. Вместе с тем, некоторые очень старые и частично разрушенные здания (как правило, одно- и двухэтажные) подлежат сносу или реставрации.

С точки зрения безопасности, строительства и обслуживания, состояние существующего жилищного фонда в Беларуси находится на достаточно высоком уровне.

В. Строительство нового жилья

После распада Советского союза строительная деятельность испытывала спад во многих странах СНГ (включая и Беларусь), однако после 2000 года она возобновилась. Согласно имеющимся статистическим данным всего после 2000 года было введено в строй 28 406 776 м² жилья - из которых 67,8 процентов в городах, - которое включало 315 112 жилых помещений (квартир). Таким образом на 1 000 жителей было дополнительно построено 5,5 квартир общей площадью 481 м².¹⁴

Необходимо отметить, что объемы государственного финансирования, направляемые на строительство нового жилья, снизились с 10,2 процентов в 2001 году до 5,1 процента в 2007 году. Пятьдесят один процент расходов покрывался из собственных средств граждан, доля банковских кредитов

¹² Это явление было широко распространено в советское время и известно под названием “жилищно-строительный кооператив”.

¹³ Крупноблочные панельные жилые здания, построенные для 25–30 летнего использования.

¹⁴ Объяснения данного роста изложены в Указе Президента от 3 июня 2008 года № 292 и постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 8 апреля 2008 года № 531.

составила 40,1 процент от общего объема средств, направленных на строительство нового жилья.

Вновь построенные жилые дома находятся как в государственной, так и частной собственности, причем объем квартир, находящихся в частной собственности в 2007 году составил 84,6 процентов. 22,4 процента из вновь построенного жилья, находящегося в государственной собственности, было построено республиканскими органами власти, оставшаяся часть была построена местными органами власти. Такая ситуация способствует более простому управлению жилищным фондом.

В то время как типичное жилое помещение советского периода отличалась очень малой площадью и несовершенной планировкой, после 1990 года они стали больше и более комфортными. Средняя площадь жилых помещений выросла; к 2007

году она достигла 87,8 м². Наибольшим спросом пользуются строящиеся трехкомнатные жилые помещения (41 процент), которые предназначены для семей среднего размера (3-4 человека).

Несмотря на то, что в недавнее время ряд частных российских компаний выразил интерес к строительству жилья в г.Минске, все еще отмечается недостаток иностранного капитала в секторе жилищного строительства. Ежегодно около 20 процентов всего нового жилья в Минской области строится областными органами власти.

Структура жилищ подделена по типу и этажности зданий, согласно рекомендациям Генеральной схемы комплексной территориальной организации при новом строительстве в городских поселениях (см. таблицу 5).

Таблица 5. Рекомендуемая структура жилищ по типу и этажности при новом строительстве в городских поселениях

Типы городских поселений подразделенные по количеству населения (нас.)	Одноквартирные		Многоквартирные	
	1-2 этажные	2-4 этажные	2-4 этажные	≥5 этажные
Крупнейшие города (нас. > 1,000,000)	≤5	20-30		75-65
Крупные города (нас. 250,000-1,000,000)	10	30		60
Большие города (нас. 100,000-250,000)	20	30		50
Средние города (нас. 20,000-100,000)	25	35		40
Малые города и поселки городского типа (нас. ≤20,000)	≥30	35		≤35

Примечание: Доля жилых помещений, классифицированных по количеству этажей, показана в процентах.

Вследствие высокого уровня контроля государства над сектором (как над строительными компаниями, так и над производителями строительных материалов), значительные объемы строительства выполняются государственными компаниями. В 2004 году 121 предприятием, производящим строительные материалы, было произведено продукции на сумму 2 066 триллионов рублей.

На рынке труда преобладают строительные компании, согласно оценкам, 53 000 человек работает на предприятиях по производству строительных материалов. Данная промышленная отрасль может быть охарактеризована как полностью рентабельная, причем практически все материалы

производятся на месте. Строительные материалы включают цемент, железобетонные блочные конструкции, кирпичи, кровельные и потолочные материалы, известь и керамическую плитку. Строительные компании сталкиваются со значительными трудностями в связи с большим объемом работ и недостатком необходимых ресурсов. Имеются проблемы и у производителей строительных материалов в связи со строительным бумом, наблюдающимся в последние три года.

Жилые дома в основном строятся из кирпича или железобетонных блоков. Также применяются блочные панели. В каждом районе Минской области существуют проектно-производственные архитектурно-

планировочные бюро, а также более 10 проектных институтов областной собственности. Ежегодно в области строится 900 000 м² общей площади жилых домов.

Частному сектору сложно конкурировать с крупными государственными строительными компаниями. Как и в других постсоветских странах частный сектор не играет заметной роли в строительной отрасли. Это частично связано с необходимостью получения разрешений, что в определенных обстоятельствах может стать очень сложным процессом. Несмотря на то, что строительная деятельность освобождена от налога на добавленную стоимость (НДС), что должно способствовать развитию данного сектора, основной проблемой для частного сектора является покупка земельных участков. В некоторых случаях, земельные аукционы облегчают покупку земельных участков на одинаковых условиях. Недостаток прозрачности в предоставлении земельных участков и связанные с этим бюрократические процедуры являются факторами, которые могут и далее препятствовать развитию частного сектора.

Текущие цены на жилье составляют: 800 долл.США за 1 м² в доме, построенном за счет государственных средств¹⁵ и 2 000 долл.США за 1 м² в доме, построенном частным застройщиком.

Государству принадлежат проектные и исследовательские институты, которые изучают вопросы градостроительства, жилищного хозяйства, строительства, коммунального хозяйства, и др. Частные проектные и исследовательские организации не в состоянии конкурировать, так как большая часть заказов выполняется государственными компаниями.

Очень важным компонентом архитектурно-строительной деятельности в стране является лицензирование. Как было отмечено выше, каждые пять лет каждый архитектор должен продлять свою лицензию. Для строительных компаний лицензирование является обязательным.

Несмотря на жесткие санкции за несанкционированное строительство, в стране не наблюдалось значительных нелегальных поселений или несанкционированного строительства. В большинстве случаев проблема может быть решена путем легализации, при условии, что сооружение отвечает определенным стандартам и вписывается в прилегающий ландшафт.

С технической точки зрения нормативная база в основном опирается на документы, принятые в советское время, с изменениями, внесенными с целью соответствия современным требованиям (н-р., пониженное теплоснабжение, измерительные приборы, и контроль и регулирование подачи тепла). В постсоветскую эпоху были приняты новые технические нормативные правовые акты в строительстве. В частности, после 2000 года был принят и вступил в силу ряд руководящих указаний и стандартов, среди которых: СТБ 1154-99 «Жилище. Основные положения»; СТБ 1589-2005 «Социальное жилище. Основные положения»; пособие по проектированию и строительству мансард ПП-99 к СНБ 3.02.04-03 «Жилые здания»; и пособие по проектированию и устройству кровель (2000).

Несмотря на снижение коммерческой строительной деятельности, согласно прогнозам ожидается как рост финансирования жилищного строительства, так и увеличение объемов строительства. Только в г.Минске в 2008 году планируется ввести 1 229 000 м² новых жилых зданий.

Результаты первых шести месяцев 2008 года показали, что стоимость строительства одного квадратного метра панельных жилых зданий для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, варьируется от 813 000 рублей в Гомельской области до 913 000–1 130 000 рублей в Минской области. Разница обусловлена повышением стоимости строительных материалов и энергетических ресурсов.

Жилье для граждан, стоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, строится из железобетонных блочных панелей, кирпича и газосиликатных блоков. Стоимость строительства жилых зданий из кирпича и газосиликатных блоков на 15-20

¹⁵ Размер прибыли регулируется в случае, если компании строят дом для нуждающихся семей.

процентов выше, чем из железобетонных блочных панелей.

В настоящее время экономическая ситуация в Беларуси стабильна. В связи с тем, что Национальный банк сдерживал уровень инфляции, население имело возможность строить как стандартное жилье, так и, в некоторых случаях, жилье повышенной комфортности. Начиная с 2000 года, объемы строительства нового жилья устойчиво возрастали. В предыдущий пятилетний период объем введенного жилья составил 16 млн. м², в текущем пятилетнем периоде (2006-2010 годы) ожидается введение 26 млн. м² жилья. Согласно данным на сентябрь 2008 года, цены на рынке вторичного жилья в г.Минске составили 1,885 долл.США за 1 м².

Любой гражданин, даже стоящий на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, имеет возможность построить жилье любой площадью за счет собственных средств. В Минске период ожидания жилья для стоящих на учете составляет порядка 20 лет.

С. Обслуживание и управление

Техническое обслуживание существующего жилищного фонда выполняется с активным участием государства. Общая политика в данной области разрабатывается Министерством жилищно-коммунального хозяйства. Структура органов государственного управления, действующих в области жилищного хозяйства, носит строго иерархичный характер (рисунок VI).

Техническое обслуживание и управление осуществляются несколькими организациями, включая государственные коммунальные службы, товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), граждан, негосударственные субъекты и организации смешанной формы собственности.

В Беларуси насчитывается 4 564 жилищно-строительных кооператива и 566 товариществ собственников жилья. По состоянию на 1 января 2008 года лишь 15 негосударственных предприятий было вовлечено в управление жилищным фондом.

Рисунок VI. Иерархическая структура управления жилищным хозяйством



Проектные институты, промышленные компании, предприятия по обслуживанию и эксплуатации лифтов, научно-производственные предприятия также находятся в собственности государства. Все иные службы, а именно предприятия жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) находятся в муниципальной (коммунальной) собственности. В стране насчитывается порядка 600 предприятий ЖКХ.

В то время как Министерство жилищно-коммунального хозяйства формирует политику, исполнение и финансирование мероприятий по устойчивому функционированию объектов жилищно-коммунального хозяйства осуществляется на муниципальном уровне. Тарифы на услуги по техническому обслуживанию жилых домов и цены и тарифы на коммунальные услуги устанавливаются Министерством жилищно-коммунального хозяйства и Министерством экономики. Лишь около 40 процентов затрат на оказание указанных услуг возмещается за счет платежей, оставшаяся часть субсидируется государством.

Политика в области жилищно-коммунального хозяйства может быть охарактеризована как всеобъемлющая и хорошо развитая. Дважды в год (весной и осенью) соответствующие подразделения местных органов власти осуществляют проверку технических условий всего жилищного фонда с тем, чтобы начать подготовку к зимнему периоду. После проведения проверок, составляется список

необходимых ремонтных работ и требующегося капитального ремонта.

В период с 1995 по 1998 годы обслуживание жилищного фонда находилось на крайне низком уровне. Важно отметить, что обслуживание жилищного фонда включает ремонт всех строительных конструкций, например в 2005 году было отремонтировано фасады 436 жилых домов. Всего за период 2001-2005 годов были отремонтированы фасады 1 618 домов, а в 2003-2007 годах было отремонтировано 10,6 млн. м² кровли. Техническое обслуживание включает в себя обслуживание общих пространств многоквартирных домов, все технические элементы зданий, такие как система водоснабжения, система электропроводов, система теплоснабжения, а также замену водонагревательного оборудования и проведение работ по энергоэффективности. Только в одном г. Минске, было отремонтировано 3 млн. м² жилых зданий. В 2008 году в г. Минске 5 776 зданий было внесено в список, нуждающихся в проведении ремонтных работ и переоснащении перед началом зимнего периода.

Жилищно-строительные кооперативы (ЖСК) создаются жильцами с целью строительства, обслуживания и управления жилым зданием. В настоящее время, им принадлежит 8,7 млн. м² жилищного фонда. В Минске в настоящее время создано 936 ЖСК. Товарищества собственников жилья менее представлены в управлении жилищным фондом. Как правило, они создаются в новых, многоквартирных домах, построенных частными застройщиками. Им принадлежит более 3 млн. м² жилой площади. В г. Минске в настоящее время зарегистрировано 278 товариществ собственников жилья.

В Минской области, ежегодно производится техническое обслуживание 29 млн. м² жилых домов. Предоставляемые услуги включают в себя сбор и вывоз отходов, уборку прилегающих территорий и подключение к кабельному ТВ. Весь жилищный фонд обслуживается 125 жилищными ремонтно-эксплуатационными объединениями. Данные объединения предоставляют услуги только многоквартирным домам, для частных домовладений предоставляются только услуги по вывозу отходов.

В 2007 году было реконструировано 160 000 м² дворовой территории и дорог. Ежегодно, 10 процентов ремонтных работ составляют кровельные работы.

Несмотря на то, что в основном в техническом обслуживании участвуют муниципалитеты, налоги уплачиваются жителями города. Наиболее существенным платежом является «техническое обслуживание здания», которое достигает 264 рублей за один квадратный метр. Вторым по значимости является «отчисление на капитальный ремонт», размер которого достигает того же уровня. Данные затраты должны оплачиваться всеми владельцами и квартиросъемщиками. Тем не менее, собранные платежи не полностью покрывают необходимые затраты на техническое обслуживание. Доходы от собранных платежей покрывают менее 40 процентов от общей стоимости оказываемых услуг, разница субсидируется государством.

В стране разработан и действует механизм частичного возмещения платы за пользование жилыми помещениями, их техническое обслуживание, коммунальные услуги и отчисления на капитальный ремонт (безналичные жилищные субсидии). Он был утвержден Указом Президента от 14 декабря 2007 года № 638 «О некоторых мерах государственной поддержки населения». Безналичные жилищные субсидии предоставляются семьям (гражданам) при условии, что сумма платы за коммунальные услуги и за пользование жилым помещением, его техническое обслуживание, отчислений на капитальный ремонт в пределах 20 м² общей площади на каждого проживающего превышает 20 процентов совокупного дохода семьи, проживающей в городе или поселке городского типа, или 15 процентов совокупного дохода семьи, проживающей в сельском населенном пункте.

В Минской области 19 500 человек заняты в местных органах власти, занимающихся обслуживанием жилищного фонда. Они также отвечают за состояние дорог и прилегающих территорий. Около 11 процентов бюджета Минской области расходуется на техническое обслуживание жилищного фонда.

Президентом была утверждена программа по энергоэффективности. В

соответствии с Директивой Президента № 3, к 2007 году должны быть определены все жилые дома, которые не соответствуют нормам энергоэффективности. В 2007 году с использованием ряда технических и строительных средств (внешние стены, окна и инженерные системы) была проведена тепловая модернизация жилых домов общей площадью 286 900 м². Государственная комплексная программа модернизации основных производственных фондов белорусской энергетической системы на 2006-2010 годы (утверждена Указом Президента от 25 августа 2005 года № 399) направлена на экономное и рациональное использование энергии в строительном секторе.

D. Доступное жилье

До сих пор основной задачей государства в жилищном секторе, над которой работают региональные и местные органы власти, является социальная составляющая жилья. Государственная жилищная политика предусматривает, что роль государства заключается в оказании помощи гражданам в улучшении условий их проживания. Жилищный кодекс детально определяет процедуру выделения социального и доступного жилья. Государственной жилищной политикой предусмотрен дифференцированный подход к обеспечению граждан жильем в зависимости от их социального статуса и уровня доходов. Граждане могут улучшить жилищные условия и приобрести комфортное жилье несколькими путями. Наиболее популярным является строительство жилья за счет собственных средств (с привлечением банковских кредитов, в том числе льготных). В стране также имеются общежития для инвалидов и малоимущих граждан, не имеющих надлежащего жилья.

Жилые помещения социального пользования

Жилые помещения социального пользования (социальное жилье) находятся в распоряжении муниципалитетов и предназначены для определенных категорий граждан. Порядок предоставления жилых помещений социального пользования и перечень категорий граждан, имеющих на него право, регулируются Положением о порядке учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых

помещений государственного жилищного фонда, утвержденным Указом Президента от 29 ноября 2005 года № 565.

Жилые помещения в социальном жилье не могут быть приватизированы, но жильцы оплачивают коммунальные услуги. Большая часть данных услуг субсидируется государством (муниципалитетом). Комплексы социального жилья строятся с дополнительной социальной инфраструктурой. Начиная с 1999 года, государство прекратило строительство жилья для социального найма.

Субсидируемое жилье

Основным инструментом жилищной политики является субсидирование строительства и приобретения жилья за счет банковских кредитов (в том числе льготных). В соответствии с указом Президента от 14 апреля 2000 года № 185 максимальный размер льготного кредита не должен превышать 90 процентов общей стоимости строительства. Срок предоставления льготных кредитов гражданам не должен превышать 20 лет, плата за пользование этими кредитами составляет 5 процентов годовых. Для граждан, постоянно проживающих и работающих в населенных пунктах с численностью населения до 20 тыс. человек льготные кредиты выдаются на 40 лет в размере 95 процентов общей стоимости строительства и под 3 процента годовых, многодетным семьям – под 1 процент годовых.

Строительство многоквартирных домов в основном находится в ведении Министерства архитектуры и строительства. Льготные кредиты предоставляются гражданам, подпадающим под категорию «нуждающиеся», и, соответственно, имеющим право на их получение. Среди различных групп нуждающихся граждан, некоторые обладают правом первоочередности при получении кредитов.

По состоянию на 1 января 2008 года на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий стояло 717 500 граждан (таблица 6).

Спрос на субсидированное жилье растет, особенно в г. Минске и Минской области. В сельских населенных пунктах количество граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, также растет.

Таблица 6. Количество семей, стоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Количество семей (10 ³):								
Республика Беларусь	568.78	558.84	555.89	522.19	525.04	564.78	623.08	717.53
г.Минск	158.91	163.32	157.09	151.86	155.99	171.21	205.05	241.26
Минская область	50.1	48.52	58.57	56.09	52.49	57.4	69.09	84.12
Количество граждан (10 ³):								
Городские поселения	543.42	535.29	526.11	494.63	494.15	528.76	576.56	659.62
Сельские поселения	25.36	23.55	29.78	27.56	30.89	36.02	46.52	57.91

Такой рост является результатом проведения политики по развитию села, в соответствии с которой граждане, проживающие в сельской местности, имеют первоочередное право на получение льготных кредитов. В соответствии с государственной политикой в каждом сельском населенном пункте должно ежегодно строиться минимум пять домов. Семьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, имеют право на бесплатное получение земельного участка, если они являются уроженцами определенного региона или сельского населенного пункта. Вновь прибывшие могут приобрести земельные участки на аукционе.

Средний период ожидания получения льготного кредита гражданами, нуждающимися в улучшении жилищных условий, составляет 18-20 лет в городах, и максимум от 3 до 5 лет в сельских населенных пунктах. В связи с длительным периодом ожидания улучшения жилищных условий, данный механизм крайне мало используется на практике. Лишь семьи, имеющие трех и более детей, обладают правом на получение льготного кредита в течение одного года со дня постановки на учет.

Координацию распределения кредитных ресурсов по льготному кредитованию населения на строительство (приобретение и реконструкцию) жилья выполняет Национальный банк.

Основным государственным банковским учреждением, участвующим в жилищном строительстве является ОАО «АСБ Беларусбанк», преимущественно ориентированный на предоставление льготных кредитов. В 2007 году около 1,5486 млрд. рублей было направлено на льготное кредитование. ОАО «АСБ Беларусбанк»

постоянно совершенствует условия предоставления кредитов населению на строительство и приобретение жилья. Кредиты предоставляются сроком до 15 лет, в белорусских рублях в размере до 75 процентов стоимости строительства (или реконструкции) или приобретения жилья (в размере до 90 процентов стоимости в иностранной валюте). Процентная ставка по кредитам в белорусских рублях для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, установлена в размере до 14 процентов годовых. Процентная ставка по кредитам в долларах США составляет 12 процентов годовых, в евро – 11 процентов годовых. Проценты уплачиваются путем внесения равномерных взносов.

Для граждан, постоянно проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, процентная ставка по кредитам на общих основаниях установлена ниже на 1 процентный пункт.

ОАО «АСБ Беларусбанк» также предоставляет обычные кредиты с процентной ставкой 15-16 процентов в белорусских рублях и 13 процентов – в долларах США. Срок погашения таких кредитов составляет 10 лет. Финансирование жилищного строительства в сельской местности на льготных условиях осуществляет ОАО «Белагропромбанк» (кредиты предоставляются лишь сельскохозяйственным организациям).

Решение о предоставлении льготного кредита принимается местными исполнительными комитетами (местными органами управления). Местные органы управления ведут список граждан, имеющих право на получение льготных кредитов. Определенная часть льготного кредита перечисляется непосредственно на счет

компаний-застройщика, которыми, как правило, являются государственные компании.

Согласно прогнозу состояния сектора социального жилья до 2010 года, ожидается, что объем инвестиций в субсидируемое жилье возрастет в два раза.

Е. Коммунальный сектор

Политика в области жилищно-коммунального хозяйства разрабатывается Министерством жилищно-коммунального хозяйства. Одним из важнейших нормативных документов, регулирующих данный сектор, является программа развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на 2006-2010 годы, утвержденная постановлением Совета Министров от 7 июня 2006 года.

Согласно программе, в период с 2001 по 2005 годы расходы на жилье и коммунальные услуги для населения росли темпами, превышающими темпы роста инфляции. Начиная с января 2000 по июнь 2005 года, тарифы на жилищно-коммунальные услуги возросли в 50 раз, в значительной большей степени, чем средний рост цен на потребительские товары (6 раз). Больше всего выросла стоимость отопления, технического обслуживания и электроэнергии.

В результате произошедших изменений, доля расходов на техническое обслуживание и коммунальные услуги, за исключением электроэнергии и газа, оплачиваемых населением, выросли (в пересчете на среднюю двухкомнатную квартиру) с 12 процентов в 2000 году до 42,4 процентов в 2005 году. Одновременно, в структуре потребительских расходов домашних хозяйств, затраты на техническое обслуживание и коммунальные услуги выросли с 3 процентов в 2000 году до 7,4 процентов в 2007 году.¹⁶

Государственная поддержка, предоставленная жилищно-коммунальному хозяйству в 2004 году, составила 5,3 процента от всех государственных бюджетных расходов (или 2,4 процента от ВВП). Значительная часть

коммунальных услуг субсидируется государством. После 1990 года протяженность систем водоснабжения и канализации в стране увеличилась в три, а отопительных сетей в пять раз. Согласно данным Министерства статистики и анализа, на 1 января 2008 года, 69,2 процента всего жилищного фонда оборудовано водопроводом, 67,2 процента – канализацией, 68,3 процента – центральным отоплением. Горячим водоснабжением обеспечено 59,2 процента жилищного фонда, а газом – 87,9 процентов. Коммунальные услуги, предоставляемые государственному жилищному фонду, включают водоснабжение (91,9 процента), канализацию (90,5 процента), центральное отопление (88,7 процента), горячее водоснабжение (81,2 процента) и газ (78,2 процента).

В сельских районах домашние хозяйства имеют значительно меньший доступ к современным бытовым удобствам, чем в городских многоквартирных жилых домах. Лишь 35,3 процента домашних хозяйств в сельских районах оборудованы водоснабжением, 31,1 процент – канализацией, и 24,5 процента – душевыми и ванными комнатами. В соответствии с Концепцией развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на период до 2015 года, значительное расширение доступа к коммунальным услугам в сельских районах ожидается к 2010 году, к 2015 году ожидается достижение возмещения затрат в полном объеме.

Начиная с 2005 года, в секторе коммунальных услуг введен принцип «одного окна». Жильцы оплачивают коммунальные услуги в расчетных центрах. Наиболее значительным расходом является отопление. Средняя стоимость коммунальных услуг за квартиру площадью 46 м² составляет порядка 50 долл.США в месяц; эта сумма не включает расходы на электроэнергию и телефон.

Все тарифы на коммунальные услуги одобряются Советом Министров. В случаях, когда больше 20 процентов (в городах) и 15 процентов (в сельской местности) доходов домашних хозяйств расходуется на жилищно-коммунальные услуги, разница обычно дотируется государством.

В соответствии с поручением Президента, ежегодный рост расходов на

¹⁶ Программа развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на 2006–2010 годы.

жилищно-коммунальные услуги не должен превышать 5 процентов. Координацией стоимости данных услуг занимается Министерство экономики.

Государством была разработана Государственная программа по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» на 2006-2010 годы. Предполагается, что данная программа будет способствовать развитию систем водоснабжения и водоотведения, улучшению качества питьевой воды и внедрению системы учета расхода воды, что все еще представляет проблему для некоторых домашних хозяйств. На 1 января 2008 года лишь 58,8 процентов квартир оснащено индивидуальными приборами учета расхода воды. В настоящее время все квартиры в новых жилых зданиях (или в жилых зданиях находящихся на стадии капитального ремонта) оснащаются приборами учета расхода воды. Государство оказывает помощь домашним хозяйствам, устанавливающим такие приборы, в форме двадцатипроцентной скидки на услуги водоснабжения, предоставляемой на двухлетний период.

В городах и сельских населенных пунктах Беларуси появился доступ к услуге по регулярному вывозу отходов. Согласно закону «Об обращении с отходами», места хранения отходов, не соответствующие современным требованиям должны быть закрыты к 2015 году. В сельской местности ощущается нехватка небольших площадок для хранения отходов. В целом, из-за отсутствия современных мощностей по вторичной переработке утилизируется максимум 1 процент бытовых отходов.

Особое внимание должно быть уделено сектору энергоэффективности. Основные задачи по достижению энергоэффективности при строительстве, реконструкции и производстве строительных материалов заключаются в повышении использования энергоэффективных строительных материалов. Наибольшую проблему с точки зрения энергоэффективности представляют массовые жилые застройки 1950-х и 1960-х годов, которые характеризуются рядом конструктивных дефектов стеновых и оконных конструкций, строительных материалов и кровельных конструкций, и, за счет этого, связаны с высокими затратами на техническое обслуживание и отопление.

В качестве среднесрочной программы, Министерство жилищно-коммунального хозяйства реализует Государственную комплексную программу модернизации основных производственных фондов белорусской энергетической системы, энергосбережения и увеличения доли использования в республике собственных топливно-энергетических ресурсов на 2006–2010 годы. Программа направлена на решение вопросов энергоэффективности в жилищном и строительном секторах, включая замену низкоэффективных отопительных установок высокоэффективными водонагревательным оборудованием, обновление городских сетей теплоснабжения и использование уличного осветительного оборудования с низким потреблением энергии.

Глава III

ФИНАНСИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

A. Введение

Жилищный сектор рассматривается как часть социальной политики, которая требует определенного уровня государственного вмешательства и контроля. Поэтому, рыночные механизмы, среди которых ипотечные кредиты и сберегательные депозиты в области жилищного финансирования, как правило, дополняются различными видами государственных субсидий, предназначенных для повышения доступности жилья.

Вместе с тем, такие субсидии должны использоваться лишь после тщательного анализа их краткосрочных и долгосрочных последствий, их эффективности и действенности. Таким образом, государственное вмешательство должно а) ориентироваться на положительное экономическое развитие в будущем, и б) снижать вероятность вытеснения частных инвестиций. Обычно, основными результатами продуманной политики субсидирования должны быть а) эффективность (экономичность в отношении государственного бюджета и способность обеспечить все домашние хозяйства в обозримом будущем) б) действенность, (направленность на реальные потребности граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий) и прозрачность (доступность пониманию), и с) гибкость (уровень субсидий должен реагировать как на изменения экономического положения домашних хозяйств, так и на макроэкономическую ситуацию в целом) государственных субсидий.

Несмотря на высокий уровень частного домовладения, достигнутый в результате массовой приватизации (85% жилищного фонда) и преобладание участия собственников в строительстве нового жилья (по сути, всего жилья), структура жилищного финансирования в Беларуси все еще сильно ориентирована на государственный сектор, а роль частных инвестиций и рыночных инструментов финансирования все еще остается минимальной. В системах жилищного финансирования, строительства, технического обслуживания, модернизации и управления

ведущую роль играют государственные компании и банки. В 2006 году, 71 процент объема жилищного строительства был обеспечен крупными (как правило, региональными) государственными компаниями; ожидается, что к 2010 году этот уровень повысится до 75 процентов. Государственные компании (зачастую одни и те же) обеспечивают управление, техническое обслуживание и реконструкцию (капитальный ремонт) не только оставшейся части государственного жилищного фонда, но и более чем 95 процентов многоквартирных домов, большая часть жилой площади которых приватизирована, т.е. подавляющей части городского жилищного фонда. Льготные кредиты (кредиты с процентной ставкой ниже рыночной) на приобретение жилья выдаются лишь двумя государственными банками. В апреле 2007 года такие кредиты составляли около 72 процентов от общего объема непогашенных жилищных кредитов.

Таким образом, основу системы составляют крупные государственные компании, которые занимаются жилищным строительством, техническим обслуживанием и управлением жилья. Например, в Минске управление жилищного хозяйства Мингорисполкома осуществляет техническое обслуживание 6 291 жилых домов с 560 000 квартирами. Кредитование государственными банками дополняется государственным субсидированием, покрывающим для всех домашних хозяйств Беларуси значительную часть расходов на управление и техническое обслуживание жилья и коммунальных услуг (всего около 60 процентов). Согласно официальной статистике, в 2006 году государственные расходы на реализацию жилищной политики составили 2,5 процента от ВВП, однако этот процент, скорее всего, выше, именно из-за квазифискальных субсидий, предоставляемых государственными компаниями по управлению и коммунальному обслуживанию - зачастую работающими в убыток - и государственными банками. Высокий, по сравнению с другими странами с переходной экономикой, уровень государственного вмешательства и субсидирования в Беларуси может быть

результатом относительно длительного периода высокой инфляции и повышающимся спросом на жилье, который превышает рыночное предложение.

Жилищная политика признана одним из приоритетов правительства. Она формируется на основе пятилетних национальных планов экономического развития (наиболее актуальной является Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006-2010 годы, которая ежегодно корректируется и трансформируется в однолетние стратегические программы). Программа направлена на обеспечение каждого домашнего хозяйства достойным, доступным и качественным жильем. В связи с изменениями в предпочтениях в отношении форм собственности на недвижимость и усилиями государства по повышению ответственности и финансового участия жильцов, жилищная политика в основном направлена на поддержку частного домовладения. Такая переориентация рассматривается как точка отсчета для перехода от модели аренды государственных жилищных фондов (в которой государство отвечает за строительство и обслуживание жилищных фондов), к рыночной модели, в рамках которой большая часть строительных расходов оплачивается за счет средств населения (собственников жилья), а рыночные схемы финансирования жилищного хозяйства постепенно заменяют государственные субсидии. Реализация вышеупомянутых целей осуществляется путем применения следующих средств.

Приватизация государственного жилья (передача квартиросъемщикам) выполняется за счет распространения чеков «Жилье». В начале 1990-х годов (закон «О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь», принятый в 1992 году) все совершеннолетние граждане получили чеки «Жилье» с номинальной стоимостью, соответствующей длительности их проживания и рабочему стажу на территории Беларуси. Данные чеки могли быть либо проданы (в течение отдельного времени по рыночным ценам, позднее по стоимости, установленной государством) либо использованы на приобретение занимаемого (существующего) государственного жилья, строительства дома, или приобретение нового строящегося жилья для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных

условий (см. ниже). Все съемщики государственного жилья получили право на приобретение занимаемого ими жилья по низким ценам, установленным государством. Для подавляющего большинства это означало бесплатную передачу занимаемого жилья в полную собственность жильцов (т.е., получение ими государственной субсидии в виде недвижимого имущества).

Поддержка строительства нового жилья в собственность осуществляется в основном коммунальными унитарными предприятиями капитального строительства, которые осуществляют свою деятельность на основе ограничения маржи (цена одного квадратного метра нового строящегося жилья и прибыль контролируются). Данное жилье предназначается для граждан, стоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. Наряду с новым строительством, дополнительные жилые площади своим работникам предоставляют промышленные (в основном государственные) предприятия и сельскохозяйственные кооперативы. Согласно существующему законодательству, предоставление (заем) финансовых средств является лицензируемым видом банковской деятельности. Согласно Указу Президента от 5 мая 2006 года № 296 «Об упорядочении использования финансовых ресурсов государственных организаций и хозяйственных обществ с долей государства в уставных фондах», работники, состоящие в штатах государственных организаций и хозяйственных обществ, и признанные нуждающимися в улучшении жилищных условий, могут получать заемные финансовые средства от этих организаций и обществ для строительства (реконструкции) или приобретения жилых помещений.

Оказание поддержки при приобретении владельцами новых жилых помещений путем предоставления льготных кредитов (кредитов с процентной ставкой ниже рыночной) гражданам, стоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и в очереди на получение кредита. Данная поддержка предоставляется двумя основными государственными банками: ОАО «АСБ Беларусбанк» (для физических лиц) и ОАО «Белагропромбанк» (для юридических лиц). Государство предоставляет этим банкам субсидии в виде процентных выплат, которые

компенсируют разницу между установленной процентной ставкой по льготным кредитам и ставкой рефинансирования Национального банка, плюс три процентных пункта (такие субсидии в виде процентных выплат составляют 9-11 процентных пунктов). В случае строительства и распределения жилья предприятиями и сельскохозяйственными кооперативами льготные кредиты сотрудникам выдаются самими предприятиями и обществами, которые могут получить такие же субсидии в виде процентных займов, которые предоставляются государственным банкам, или рефинансировать выданные кредиты путем получения льготных кредитов в ОАО «Белагропромбанк».

Целевые субсидии лицам, остро нуждающимся в жилье. Такие субсидии предназначены лицам, переселенным из чернобыльской зоны, лицам, имеющим первоочередное право на жилье (молодым семьям, семьям с тремя и более детьми, инвалидам, детям-сиротам, лицам, проживающим в антисанитарных условиях, и т.д.), и лицам, получившим особый статус за свои заслуги (военнослужащим, ключевым государственным чиновникам, ветеранам и героям войны). Предоставление субсидий происходит в форме строительства и бесплатного предоставления жилья лицам, переселенным из чернобыльской зоны, строительства и предоставления социального съемного жилья, пособия на частичное погашение льготных кредитов, частичного освобождения от выплаты льготных кредитов, субсидии на рефинансирование чеков «Жилье», пособия на покрытие части затрат на плату за коммунальные услуги, превышающей 25% совокупного дохода владельцев жилья.

Нецелевые субсидии, основанные на сведениях об уровне доходов, предназначенные для оплаты основной части стоимости технического обслуживания, ремонта, реконструкции и коммунального обслуживания жилых помещений (отопления, газа, технического обслуживания, капитального ремонта). Данные субсидии выделяются из государственного бюджета областным государственным предприятиям технического обслуживания, товариществам собственников жилья и компаниям, предоставляющим коммунальные услуги. Субсидии, предназначенные на строительство

инфраструктуры, особенно для нового строительства, предоставляются гражданам, стоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий.

В. Государственное субсидирование жилищного строительства

Система государственного субсидирования достаточно сложна, а критерии для получения различных видов субсидий дублируются. Согласно указу Президента от 14 апреля 2000 года № 185 (с изменениями и дополнениями), который является основным законодательным актом, определяющим критерии для предоставления различных видов субсидий, каждое домохозяйство, в распоряжении которого на каждого проживающего приходится менее 15 м² и домохозяйства, не имеющие собственной жилой площади по месту проживания или работы (включая граждан, проживающих в частном арендуемом жилье) могут быть включены в списки на получение льготного кредита и нового жилья, построенного государственной компанией с ограниченной маржой на прибыль. По состоянию на 1 января 2008 года 717 500 граждан стояли на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, из которых 160 500 граждан состоит в этой очереди уже более 10 лет. Около 50 процентов этих граждан молодые граждане в возрасте до 31 года. Средний срок ожидания в очереди на получение жилья в Минске составляет более 30 лет, в небольших городах этот срок короче. Например, в городе среднего размера Логойске этот срок составляет порядка 8 лет.

В соответствии еще с одним Указом Президента, утвержденном в 2005 году, существует несколько категорий граждан, которые могут быть поставлены на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий вне очереди: а) молодые семьи (при условии, что возраст по крайней мере одного из членов семьи менее 31 года), б) семьи с тремя и более детьми, в) инвалиды, г) ветераны войны, д) дети-сироты, е) граждане, проживающие в жилых помещениях, признанных в установленном порядке непригодными для проживания, Согласно данному указу, семьям с тремя и более детьми,

- которые в настоящее время являются одним из главных приоритетов ввиду негативной демографической ситуации – жилое помещение должно быть предоставлено в течение одного года.

Вышеупомянутые критерии относятся к условиям предоставления льготных кредитов для приобретения нового жилья, строящегося государственными компаниями с маржей на прибыль. Кроме этого, граждане, имеющие право на получение льготного кредита могут его использовать на приобретение жилья на вторичном рынке, строительства индивидуального жилого дома или, в соответствии с недавней программой, для строительства кооперативного жилья с контролируемой стоимостью строительства. Однако в таком случае размер льготного кредита снижается до 70 процентов от стоимости, а сама стоимость ограничивается двумя основными нормативами: а) максимальной ценой квадратного метра жилой площади, устанавливаемой соответствующим ежегодным постановлением правительства, и б) Национальным банком для каждого региона (например, максимальная цена квадратного метра жилой площади в Минске в 2007 году составляла 500 долларов США за один квадратный метр). Размер максимальной жилой площади, установлен Указом Президента от 14 апреля 2000 года № 185 (максимум 20 м² жилой площади на каждого жильца).

Оставшаяся часть стоимости строительства или приобретения жилья должна быть оплачена за счет собственных средств граждан или коммерческого кредита.

Условия предоставления льготных кредитов являются привлекательными по сравнению с рыночными альтернативами: максимальный срок, на который предоставляются льготные кредиты составляет 20 лет (в городах) или 40 лет (в сельских населенных пунктах) процентная ставка составляет 5 процентов в год (в городах) или 3 процента в год (в сельских населенных пунктах) и для граждан, постоянно проживающих и работающих в таких населенных пунктах), а максимальный размер кредита не превышает 90 процентов стоимости приобретаемого жилья (в городах) или 95 процентов (в сельских населенных пунктах) и для граждан, постоянно проживающих и

работающих в таких населенных пунктах). Для сравнения, рыночные кредиты на приобретение жилья выдаются в белорусских рублях максимум на 15 лет под 16-19 процентов годовых. Для получения таких кредитов применяются очень жесткие требования к размеру доходов. Несмотря на то, что льготные и рыночные кредиты выдаются под залог недвижимости, потеря права выкупа ипотеки или лишение имущества в случае неуплаты кредита не очень распространены в связи с тем, что отсутствует четкое законодательное определение прав кредитора. Вместе с тем, данные проблемы будут урегулированы законом «Об ипотеке», принятым в июне 2008 года и вступившим в силу в 2009 году.

Некоторые категории граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, могут получить одноразовую безвозмездную субсидию на строительство (реконструкцию) или приобретение жилых помещений; критерии для получения данной субсидии установлены Постановлением Совета Министров от 30 апреля 2002 года № 555 и Постановлением Министерства архитектуры и строительства от 4 сентября 2003 года № 15. Субсидию могут получить только граждане, состоящие на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, которые также относятся к категории малообеспеченных. К малообеспеченным гражданам относятся граждане, чей совокупный доход на одного члена семьи ниже величины двойного прожиточного минимума. Субсидия может быть использована так же как и льготный кредит: для строительства (в случае многоквартирных домов) или приобретения (в основном в жилых домах, построенных государственными организациями с ограниченной маржей на прибыль) жилья. В некоторых случаях субсидия может также быть использована для реконструкции жилого помещения, а также она может быть использована совместно с льготным кредитом. Субсидия может быть начислена в размере до 70 процентов стоимости строительства норматива общей площади жилого помещения; нормативы стоимости одного квадратного метра жилой площади и размера жилого помещения такие же как для льготного кредита. Размер субсидии зависит от времени пребывания гражданина на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и среднемесячного совокупного дохода семьи.

Таблица 7. Объемы выдачи кредитов, выданных ОАО «АСБ Беларусбанк» на строительство и приобретение жилья в 1996-2007 годах (в млрд. белорусских рублей)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Всего
Всего выдано кредитов (10 ⁹ бел.руб.)	1.3	7.2	14.0	37.5	71.2	124.8	190.0	338.8	475.6	799.5	1,110.7	1,548.6	4,726.7
Льготные кредиты в соответствии с Указом 185 (10 ⁹ бел.руб.)	1.3	7.1	13.8	36.2	68.5	121.3	161.5	256.8	323.2	607.6	828.4	1,142.8	3,568.7
Кредиты на общих основаниях (10 ⁹ бел.руб.)	0.04	0.1	0.2	1.2	2.6	3.5	28.5	82.0	152.4	191.9	271.8	358.6	1,100.3
Кредиты, выданные в соответствии с Указом №75/2006 ^а (10 ⁹ бел.руб.)											10.5	39.5	50.0
Кредиты, выданные в соответствии с Указом №368/2006 ^б (10 ⁹ бел.руб.)											9.0	7.7	7.7

^{а)} Указ Президента Республики Беларусь от 7 февраля 2006 года № “О предоставлении гражданам, постоянно проживающим и работающим в населенных пунктах с численностью населения до 20 тыс. человек, льготных кредитов на капитальный ремонт и реконструкцию жилых помещений, строительство инженерных сетей, возведение хозяйственных помещений и построек”.

^{б)} Указ Президента Республики Беларусь от 2 июня 2006 года № 368 “О мерах по регулированию отношений при газификации природным газом эксплуатируемого жилищного фонда граждан”.

Источник: ОАО «АСБ Беларусбанк», 2007

Например, для семьи, состоящей на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий в течение 10 лет с доходом на каждого члена семьи ниже минимального потребительского бюджета, величина базовой доли субсидии составит 40 процентов от нормативной стоимости строительства общей площади жилья. Для молодых семей существует ряд исключений, размер субсидии не зависит от времени нахождения на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. Постановлениями предусмотрен и ряд других исключений.

Семьи, имеющие детей, вне зависимости от уровня их дохода могут ходатайствовать о частичном освобождении от выплаты льготного кредита (его непогашенного остатка), в зависимости от количества детей. Семьи с одним ребенком могут ходатайствовать об освобождении от выплаты 10 процентов непогашенного остатка, семьи с двумя детьми – 20 процентов, семьи с тремя детьми – 30 процентов, семьи с четырьмя детьми – 50 процентов, а семьи с пятью и более детьми могут ходатайствовать об

освобождении от выплаты всего непогашенного остатка.

В соответствии с указом Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2005 года № 565 и Жилищным кодексом, с 2005 года государство полностью субсидирует строительство социального жилья, предназначенного для граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и граждан, жилые помещения которых стали непригодными для проживания вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, боевых действий и террористических акций. Имеют право на полную субсидию и граждане, в составе семей которых имеются инвалиды, дети-сироты, инвалиды и участники Великой Отечественной войны, военнослужащие, уволенные в запас и малообеспеченные граждане (см. определение малообеспеченных граждан выше), имеющие ограниченные физические возможности или старше трудоспособного возраста (пенсионеры), многодетные семьи. Жилые помещения социального пользования выделяются из государственного жилищного

фонда на безвозмездной основе, но они не могут быть приватизированы его наемщиками в будущем. Во избежание социального расслоения жилые помещения социального пользования выделяются в тех же жилых зданиях, где возможно приобретение жилья на общих основаниях. Уровень арендных и коммунальных платежей регулируется тарифами (см. ниже). В 2006 году было построено и передано гражданам, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, 947 (из них 256 в Минске) жилых помещений социального пользования.

Существует также ряд других государственных субсидий: субсидии для военнослужащих, субсидии на обратную конвертацию неиспользованных чеков «Жилье», субсидии на строительство жилья для граждан, переселенных из Чернобыльской зоны, и субсидии на строительство жилья для ключевых государственных чиновников. Хотя субсидии на строительство жилья для граждан, переселенных с территорий, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы (с уровнем радиоактивного загрязнения свыше 15 Кюри, т.е. приблизительно с 20% территории Беларуси), в прошлом были значительными (в рамках этой программы было построено 65 000 квартир), в настоящее время масштабы программы переселения уменьшились. Кроме этого, для собственников и нанимателей жилых помещений предусмотрено возмещение части затрат на оплату коммунальных услуг, если они превышают 25% их совокупного среднемесячного дохода. Существуют также субсидии на строительство индивидуальных жилых домов в сельской местности. Ожидается, что в течение следующих пяти лет в рамках еще одной национальной программы - Государственной программы возрождения и развития села на 2005 - 2010 годы, - будет построено еще 50 000 индивидуальных домов, которые являются частью плана по повышению эффективности рынка труда в сельской местности путем создания так называемых «аграрных городков» (*агрозгородков*).

Как правило, наиболее значительная часть вышеуказанных государственных субсидий приходится на субсидирование следующих категорий: а) строительство инфраструктуры в районах новой жилой застройки (355 млрд. белорусских рублей в 2007 году), б) процентные субсидии (268 млрд.

белорусских рублей), в) одноразовые безвозмездные субсидии малообеспеченным гражданам (65 млрд. белорусских рублей), г) субсидии на строительство жилых помещений социального пользования (54 млрд. белорусских рублей), д) субсидии военнослужащим (33 млрд. белорусских рублей), и е) субсидии на обратную конвертацию чеков «Жилье» (27 млрд. белорусских рублей). В общей сложности, в 2007 году расходы на указанные выше субсидии составили 375 миллионов долларов США - более 10% ВВП. В 2006 году стоимость (цена) строительства нового жилья оплачивалась за счет собственных средств граждан (52%), кредитов на приобретение жилья (39%), государственных субсидий (5%) и средств промышленных предприятий и сельскохозяйственных кооперативов (4%). Хотя эти цифры подтверждают снижение значимости государственных субсидий, ситуация не учитывает фактор государственного регулирования цен и прибыли организаций застройщиков, а также длительность периода ожидания получения субсидий (в том числе льготных кредитов). Цифры также свидетельствуют о сильной зависимости граждан от собственных средств при приобретении ими новых жилых помещений.

С. Субсидии, выделяемые из государственного бюджета

Наиболее значительной статьёй бюджетного субсидирования существующего жилья является компенсация разницы между реальной стоимостью технического и коммунального обслуживания жилых помещений и так называемыми тарифами, т.е. стоимостью, установленной для населения. Уровень тарифов устанавливается ежегодно Министерством жилищно-коммунальных услуг совместно с Министерством экономики на основании макро- и микроэкономических прогнозов (цен на коммунальные услуги, стоимости жилищного строительства, роста доходов населения), а затем утверждается и публикуется правительством. В соответствии с поручением Президента, ежегодный рост тарифов не должен превышать 5 долларов США в эквиваленте по курсу Национального банка Республики Беларусь. Действующие в настоящее время тарифы покрывают примерно 30-40% реальной общей стоимости технического обслуживания, капитального ремонта (модернизации) и коммунальных услуг

(в основном, водо- и газоснабжения) для нормативно утвержденной площади обслуживаемого жилья (20 м² на человека плюс дополнительные 10 м² на семью), при избытке нормативно обслуживаемой жилой площади граждане обязаны оплачивать полную стоимость вышеуказанных услуг. Остальные 60-70% стоимости услуг оплачиваются частично за счет сдачи внаем торговых помещений (в городах), но в основном за счет средств государственного бюджета, в виде субсидирования областных предприятий коммунального обслуживания, товариществ собственников жилья и компаний, предоставляющих коммунальные услуги. Например, домохозяйства г. Минска платят за техническое обслуживание одного квадратного метра в месяц 0,10 доллара США, в то время как доля услуг, рассчитанных и регулируемых централизованно, составляет 0,25 доллара США за квадратный метр в месяц - 0,15 доллара США оплачиваются за счет поступлений от сдачи в аренду торговых помещений, а 0,10 доллара США покрывается бюджетным субсидированием. Все граждане Беларуси получают эти субсидии вне зависимости от типа владения и уровня их доходов. Для граждан, проживающих в городах субсидии выше, чем в сельской местности.

Техническое обслуживание, капитальный ремонт (модернизация) многоквартирного городского жилья и управление им обеспечиваются преимущественно коммунальными унитарными предприятиями капитального строительства, подотчетными Министерству жилищно-коммунальных услуг. В 2007 году эти предприятия выполнили техническое обслуживание 55 993 многоквартирных домов с общей площадью более 100 млн.м², в то время как частные управляющие компании выполнили техническое обслуживание всего 516 зданий с общей площадью более 1,0 млн.м², товарищества собственников жилья – 390 домов с общей площадью приблизительно 2,3 млн. м², жилищные кооперативы – 2 252 многоквартирных домов с общей площадью приблизительно 4 млн. м². По состоянию на 1 января 2008 года в сфере технического обслуживания жилья работало всего 15 частных негосударственных предприятий.

Хотя большая часть квартир находится в собственности граждан, техническое

обслуживание самих зданий и общих пространств многоквартирных домов с приватизированными квартирами все еще осуществляется в основном государственными компаниями технического обслуживания на основании соглашения, заключенного с домовладельцами. В этом случае товарищества собственников жилья не формируются, а схема финансирования технического обслуживания и ремонта такая же, как и в случае с остающейся частью государственного арендного жилья: домовладельцы делают взносы на капитальный ремонт и техническое обслуживание согласно тарифам, эти взносы накапливаются в одном общем фонде отчислений на капитальный ремонт и техническое обслуживание, которым управляет государственное предприятие технического обслуживания, т.е. в этом случае нет разделения бюджета на отдельные многоквартирные дома. Ремонт и модернизация планируются и осуществляются ремонтными организациями в соответствии с общими правилами управления жилищным хозяйством, и домовладельцы не имеют возможности оказывать влияние на принимаемые ими решения.

С другой стороны, товарищества собственников жилья и жилищные кооперативы могут непосредственно влиять на процесс управления жилыми фондами и выбирать управляющую компанию. Домовладельцы и члены кооператива делают отчисления на капитальный ремонт в отдельные фонды, создаваемые для каждого товарищества или кооператива, и имеют возможность принимать решения относительно использования накопленных средств. Они также получают субсидии на компенсацию разницы между тарифами и расходами на коммунальные услуги. Однако функционирование товарищества связано с дополнительными издержками и административными мероприятиями (оплатой вознаграждений членам Совета, необходимостью заключать новые соглашения с компаниями, предоставляющими коммунальные услуги, и т.д.). При формировании товарищества или кооператива фонд капитального ремонта не наполнен (это особенно важно в случае с вторичным жильем, имеющим высокий уровень скрытой задолженности по техническому обслуживанию), поэтому переход к товариществу собственников жилья как к юридическому лицу идет очень медленными

темпами. У домовладельцев очень мало стимулов для организации товариществ собственников, а их обязательная организация не закреплена законодательно. На практике товарищества создаются почти исключительно жильцами новых домов, в приватизированных домах их очень мало. Многие жильцы приватизированных квартир рассматривают общие пространства и элементы конструкций жилых зданий как государственную собственность, обвиняя государство в некачественном техническом обслуживании.

D. Финансирование субсидирования и доступность жилья

Компенсации за предоставление процентных льгот и освобождение от выплаты кредитов выплачиваются государственным банкам непосредственно из государственного бюджета, а прочие субсидии и пособия выплачиваются из областных бюджетов. Однако, хотя поступления и расходы государственного бюджета в Беларуси в соответствии с уровнем администрации (один республиканский и шесть областных бюджетов плюс бюджет г. Минска), разделены на несколько (в основном, на два) уровней, они утверждаются в виде одного консолидированного бюджета. Не существует правил, определяющих долю налоговых поступлений, которая должна оставаться в бюджете области, которая их собрала, также не существует и правил о перераспределении налоговых поступлений в пользу более низких уровней управления. Основной целью разработки проекта бюджета на последующий год является обеспечение выполнения целевых показателей национальной программы (плана), разрабатываемой Министерством экономики. Для достижения вышеупомянутой цели, поступления и расходы областных бюджетов могут уменьшаться или увеличиваться каждый год, и, следовательно, формула перераспределения налоговых поступлений (основанная на поступлениях от подоходного налога и НДС) также может меняться. Проект бюджета ежегодно утверждается парламентом в виде приложения к закону «О бюджете». Президент также может вносить существенные изменения в структуру государственных расходов. Тот факт, что республиканский и все областные бюджеты утверждаются в качестве единого консолидированного бюджета, а его расходы в основном направлены на выполнение основных программ, делает разделение

бюджетов менее значимым. Дефицит государственного консолидированного бюджета был довольно низким и стал расти лишь в последние годы, достигнув в 2007 году 2 процентов ВВП.

Благодаря капитальным и бюджетным субсидиям, регулированию цен и маржи на прибыль в области жилищного строительства, льготным кредитам, различным видам государственного регулирования, включая централизованно утверждаемые тарифы на техническое обслуживание и капитальный ремонт, доля жилищных расходов семьи в структуре потребительских расходов ниже, чем в других странах с переходной экономикой. Согласно данным выборочного обследования домашних хозяйств в 2007 году доля жилищных расходов от потребительских расходов в среднем составила 7,4 процента (7,6 процентов в городах и 6,7 процентов в сельской местности). Доля населения с непогашенной своевременно задолженностью (в т.ч. злостных неплательщиков и имеющих задолженность) также невелика: между тремя и пятью процентами. Однако в 1995 году доля жилищных расходов в структуре потребительских расходов семьи составляла всего 4,7 процентов, в связи с чем многие рассматривают нынешний рост жилищных расходов как их резкий скачок (особенно если учесть, что доля потребительских расходов населения на продукты питания в 2007 году составила 46 процентов). Размер ежемесячных платежей по погашению льготного кредита, выданного на приобретение нового жилого помещения по регулируемой цене в г. Минске площадью 40 м² (нормативная площадь для проживания двух совершеннолетних граждан) на срок 20 лет под 5% годовых, составляет приблизительно 120 долларов США (данные за 2006 год). Размер средней заработной платы в тот же период составлял приблизительно 250 долларов США. Таким образом, даже в случае если оба совершеннолетних жильца трудоустроены, 25% их совокупного дохода будет уходить только на уплату взносов по погашению кредита.

Необходимость проведения дальнейших структурных экономических преобразований, связанных с повышением цен на нефть и газ, и глобальная конкуренция могут существенно понизить уровень занятости и доходы населения. Согласно подсчетам ряда экономистов, в условиях сверхзанятости

населения, недостаточного уровня инвестирования в промышленность и неэффективности производственной деятельности сельскохозяйственных кооперативов, такие структурные преобразования, могут существенно ухудшить экономическое положение 30 процентов белорусских домашних хозяйств.

Е. Развитие частного жилищного строительства

Эффективность строительства частного жилья, а также финансирование строительства частными банками остается на низком уровне по сравнению с более развитыми странами с переходной экономикой: частный сектор Беларуси все еще находится на начальной стадии развития. Хотя практика строительства индивидуальных жилых домов достаточно широко распространена в сельской местности, количество частных строительных компаний, занимающихся строительством многоквартирных домов в Беларуси относительно мало. Такая ситуация сохраняется даже несмотря на отсутствие НДС на строительство новых жилых помещений. Частные застройщики продают жилые помещения по цене, в несколько раз превышающей цены государственных компаний с ограниченной маржей прибыли; цены частных застройщиков сравнимы с ценами в таких развитых странах, как Венгрия, Чешская Республика или Словения (приблизительно 2 000 долл. США за квадратный метр общей площади). Цены на жилые помещения на вторичном рынке также сравнительно высоки (см. рисунок VII).

Высокие цены на новые жилые помещения обусловлены внедрением более совершенных строительных технологий (н-р., использование кирпича вместо сборных панелей, более качественных материалов для напольного покрытия, отделки ванных комнат и кухонь и т.д.), а также рисками, связанными с недостатком проектного финансирования и вмешательством государственных органов власти в процесс строительства, «изменяющим правила во время игры». Дополнительные расходы также связаны с обязательной покупкой различных «опций», которые в действительности используются застройщиками (см. ниже). Эти расходы могут включать подключение к инженерным сетям, которое не оплачивается застройщиком.

Другими факторами являются низкий уровень конкуренции частично связанный с чрезмерно жестким законодательным регулированием (н-р., лицензирование, требование наличия значительного основного капитала у организации застройщика), необходимость иметь социальные связи для покупки или застройки земельных участков, и высокий спрос на новые жилые помещения гражданами, решившими приобрести жилье и не желающими много лет ожидать очереди.

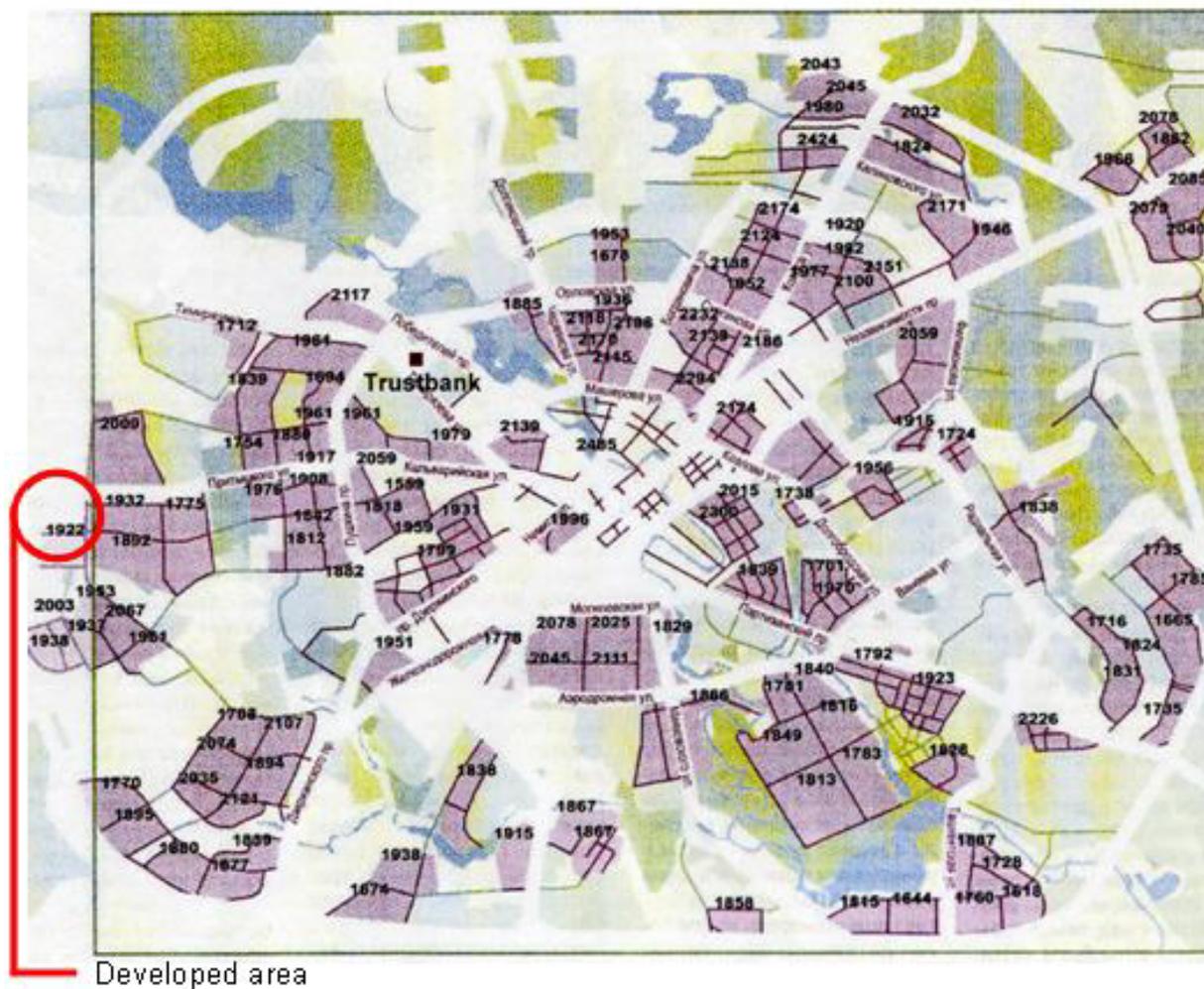
Основными препятствиями для повышения эффективности частного строительства и снижения маржи прибыли считаются: а) высокий риск, связанный с непрозрачностью, нечеткостью и изменчивостью условий жилищного строительства; б) обязанность оплаты различных необоснованных опций; в) недобросовестная конкуренция во время продажи земельных участков и распределения субсидий для развития инфраструктуры между частными и государственными компаниями; г) забюрократизированные процедуры; д) завышенные требования к минимальному объему основного капитала частных строительных компаний (2,5 млн. долл. США); е) высокая периодичность необходимости продления лицензии на осуществление строительной деятельности (каждые пять лет); и ж) подтвержденная необходимость наличия обширных неформальных связей для успешного выполнения проекта.

Частный застройщик должен, например, оплачивать услуги муниципалитета (государственных проектировщиков) по разработке проекта, даже в том случае, если он (она) не нуждается в подобных услугах. Частный застройщик может ходатайствовать о получении субсидий на строительство инженерных сетей, но, по мнению застройщиков, при принятии решения о выделении этих субсидий преимуществом пользуются государственные компании с контролируемой маржей прибыли. То же касается покупки земельных участков по кадастровой стоимости. Определенная часть новых жилых помещений должна, как правило, быть бесплатно передана в распоряжение муниципалитета. В ходе выдачи разрешения на застройку может сложиться ситуация, когда муниципалитет попросит застройщика выделить дополнительное жилое помещение или утвердит ценовой потолок для

определенной части нового жилья. В 2006 году строительным компаниям было запрещено получать авансовые платежи от покупателей, и

ввиду недостатка адекватного проектного финансирования, эта ситуация негативно отразилась на работе некоторых застройщиков.

Рисунок VII. Цены на жилые помещения на вторичном рынке в г. Минске по состоянию на май 2007 года (в долларах США за м² общей площади)



* *developed area* – застраиваемый район

Источник: Трастбанк.

Частные застройщики в основном заостряли внимание на недостатке прозрачности всего процесса и широких полномочиях государственных органов, повышающих рискованность их проектов.

Приток иностранных инвестиций ограничен, а при продаже земельных участков и лицензировании жилищного строительства предпочтение отдается крупным, уже известным компаниям с большим объемом основного капитала.

F. Рыночные механизмы жилищного строительства

Объемы финансирования жилищного строительства частными банками также ограничены, в связи с принадлежностью большей доли этого рынка государственным банкам, со все еще сравнительно высоким уровнем инфляции, с низким уровнем конкуренции и ликвидности, и состоянием существующей законодательной базы.

Вопросы вступления кредитора во владение имуществом должника и лишения имущества в судебном порядке остаются проблематичными. Кредитополучателя, ввиду отсутствия должной законодательной базы, часто просят не оформлять прописку в приобретенной квартире до полного погашения кредита (в целях упрощения процедуры вступления кредитора во владение имуществом должника). Иногда банки все еще используют практику выдачи «лизинговых жилищных кредитов», когда кредитополучатель не становится владельцем квартиры до момента полного погашения кредита, а все его очередные платежи по погашению кредита рассматриваются как арендная плата. Данные проблемы будут решены путем реализации вступившего в силу в 2009 году закона «Об ипотеке».

Большинство банков располагает очень ограниченными возможностями для уравнивания объемов долгосрочных кредитов с объемами долгосрочных вкладов, что связано с малым количеством возможностей для привлечения внешних займов (международный рейтинг белорусских банков низок), а законодательство об ипотечных облигациях, и о вторичном ипотечном рынке (т.е. о рефинансировании путем продажи ценных бумаг, обеспеченных закладными на недвижимость) находится в начальной стадии. Существует также проблема продажи данных облигаций, так как рынок ценных бумаг развивается медленно и постепенно. В стране отсутствуют ипотечные кредиты с отсрочкой по платежам или индексируемые ипотечные кредиты, которые могли бы помочь решить «проблему перегибов», типичную для стран с инфляционными тенденциями в экономике. Как следствие, отсутствуют и альтернативные способы погашения кредитов; погашение возможно лишь путем осуществления регулярных платежей. Большинство частных банков выдает жилищные кредиты с коротким периодом погашения (до 10 лет, в исключительных случаях - до 15 лет) под 16 и 19 процентов годовых (13 и 15 процентов годовых для кредитов в долларах США) и с максимальным размером до 75 процентов от стоимости строящегося (приобретаемого) жилья. Основной государственной сберегательный банк, ОАО «АСБ Беларусбанк», предлагает кредиты, на более привлекательных, чем у обычных рыночных кредитов, условиях (возможно, это объясняется

государственными гарантиями ликвидного капитала банка): срок погашения рублевого кредита - 15 лет, процентная ставка – 16 процентов годовых, максимальный размер кредита 75 процентов от стоимости строящегося (приобретаемого) жилья, для кредитов в долларах США срок погашения составляет 15 лет, процентная ставка – 13 процентов годовых, максимальный размер кредита – 90 процентов. Краткосрочные вклады в долларах США, как правило, приносят доход в размере 8 – 10 процентов годовых, что является довольно высоким показателем и указывает на существование риска и проблем с ликвидностью в белорусской банковской системе.

На территории Беларуси работает 28 банков (еще 3 банка проходят процедуру ликвидации). В 15 из них доля иностранного капитала составляет более 50%. Однако уровень рыночной концентрации высок. Два государственных банка, ОАО «АСБ Беларусбанк» и ОАО «Белагропромбанк», владеют почти 70 процентами всего банковского капитала и 52 процентами всех банковских активов. Банки с долей государственного участия свыше 50 процентов владеют более чем 80 процентами всего банковского капитала и более чем 70 процентами всех банковских активов. Единственным крупным частным банком является «Приорбанк» ОАО, контрольный пакет акций которого принадлежит австрийскому Райффайзенбанку. «Приорбанк» ОАО принадлежит 7 процентов всего банковского капитала и 11 процентов всех банковских активов.

Жилищные кредиты выдаются 15 банками, три из которых являются государственными. Доля ОАО «АСБ Беларусбанк» в общем объеме непогашенных жилищных кредитов составляет 55 процентов, ОАО «Белагропромбанк» – 27 процентов, оставшиеся 18 процентов приходятся на долю трех других банков. 72 процента непогашенных жилищных кредитов составляют льготные кредиты, и лишь 28 процентов - рыночные жилищные кредиты.

В настоящее время система накопления жилищных сбережений еще не создана, но предпринимаются усилия по ее разработке в ближайшем будущем. Хотя детали этой схемы пока не известны, это будет так называемая

«открытая» система, т.е. она будет ближе к французской жилищно-накопительной системе, чем к германо-австрийской схеме «*Bausparkass*» (ввиду опасений, связанных с высокими объемами субсидирования, которые обычно ассоциируются с этой схемой). В настоящее время только ОАО «АСБ Беларусбанк» имеет отдельное управление по вопросам жилищных накоплений. Независимо от того, зарегистрированы граждане в списке ожидания или нет, они могут собирать средства на приобретение жилья в будущем. После определенного срока накопления, они могут получить кредит на приобретение жилья с процентной ставкой, равной ставке рефинансирования, установленной Национальным банком, плюс один процентный пункт (в июле 2008 года эта ставка составляла 10,25 процентов).

Г. Оценка

Очевидно, что в целом, система жилищного финансирования находится между плановой и рыночной, и все еще в относительно высокой степени основана на государственном финансировании. Это касается вопросов управления и технического обслуживания жилищного фонда, строительства нового жилья и выдачи кредитов на его приобретение. Уровень субсидирования сравнительно высок, особенно если принять во внимание экономические субсидии (приватизация жилья), перекрестное субсидирование (при управлении и пользовании коммунальными услугами) и косвенные гарантии деятельности государственных компаний и банков. Теоретически, не имеет значения, предоставляются жилищные услуги государственным или частным сектором; вопрос в отношении первого заключается в том, готов ли государственный бюджет к долгосрочному субсидированию жилищного сектора и существуют ли иные схемы, которые могут сэкономить государственные средства для других целей.

В целом, основы системы субсидирования приобретения жилья в Беларуси являются рациональными и четкими. Процентные субсидии являются одним из оправданных инструментов увеличения доступности жилищных кредитов в периоды высокой инфляции, при условии, что они предоставляются гражданам, действительно

нуждающимся в улучшении своих жилищных условий. Уровень процентных субсидий привязан к ставке рефинансирования Национального банка, что обеспечивает возможность быстрого и гибкого реагирования и экономии государственных средств. Уровень государственных расходов на предоставление этих субсидий может быстро вырасти, поскольку субсидируются как новые выданные, так и непогашенные старые кредиты. Однако если правительство и Национальный банк поставили перед собой четкую общую цель по дальнейшему снижению инфляции, то уровень расходов может сохранять устойчивость в связи с низкой инфляцией. Процентные субсидии дополняются целевыми пособиями, предоставляемыми семьям с низким уровнем доходов для внесения первого взноса на приобретение жилья. Поскольку такие семьи часто не располагают собственными сбережениями или средствами, а также ввиду негативной демографической ситуации, а также в случае наличия в семье детей, им предоставляется дополнительная возможность по освобождению от выплаты части кредита, что делается в целях повышения уровня рождаемости.

Строительство и выделение жилья для социального пользования логически дополняет систему субсидирования путем оказания поддержки гражданам, не имеющим возможности вернуть кредит (даже с учетом процентных субсидий и пособий на уплату первого взноса), гражданам преклонного возраста или с ограниченной дееспособностью, гражданам, испытывающим острую потребность в жилье, подверженным риску социальной изоляции, или бездомным. Определенные категории граждан имеют первоочередное право и возможность выбора наиболее подходящей для них субсидии ввиду своих особых заслуг (ветераны, инвалиды и герои войны), важности для функционирования государства (ключевые государственные чиновники, военнослужащие) или значения в обеспечении долгосрочного социально-экономического развития страны (многодетные семьи). Кроме этого, создаются стимулы для поощрения финансирования жилищного строительства иными организациями, такими как промышленные предприятия и сельскохозяйственные кооперативы, и соответственно для экономии государственных средств. Таким образом, общая структура

системы субсидирования целенаправленна и эффективна в теории.

Однако если рассматривать конкретную ситуацию, возникают две основные проблемы: а) количество граждан, имеющих право на субсидии, значительно превышает возможности государственного бюджета, и б) наличие множества исключений, касающихся отдельных случаев, внесенные поправки и указы президента снижают прозрачность и четкость квалификационных требований для получения субсидий. Из-за изменений, внесенных в квалификационные требования, некоторые граждане могут получить право первоочередности, в то время как другие должны будут ожидать дольше.

Право на получение процентных субсидий и новых жилых помещений, построенных для социального пользования, на неприбыльной основе, не связано с уровнем или ограниченностью доходов семей. Это можно обосновать для процентных субсидий, но не для предоставления права на приобретение недорогих, новых, жилых помещений. Наличие права как на получение процентных субсидий (льготных кредитов), так и права на получение недорого нового жилого помещения имеет несколько недостатков. Прежде всего, это существенно увеличивает срок ожидания в очереди на получение процентных субсидий, особенно для тех, кто желает приобрести жилье на вторичном рынке. Во-вторых, это существенно ограничивает свободу выбора во время приобретения жилья, поскольку семьи, включенные в список ожидания должны соглашаться на предложенное им жилое помещение. В некоторых случаях, жилое помещение или иной вид материальных активов (унаследованных, подаренных или приобретенных), находящиеся вне места постоянного проживания или работы, не принимаются во внимание при определении соответствия квалификационным критериям. Вместе с тем, наличие в собственности граждан жилого помещения учитывается при определении размера льготного кредита. Кроме того, право на включение в список ожидания основывается, в основном, на метраже жилой площади на члена семьи. Это не является приемлемым показателем потребности в жилье (его охват слишком широкий), и он может быть подвержен злоупотреблениям. Несоответствие между потенциальным и реальным правом на получение субсидий (длинная очередь) и частое

«изменение правил во время игры» существенно снижают прозрачность, рациональность и эффективность всей системы. Ввиду усложнения квалификационных требований они становятся все менее понятными даже для лиц, отвечающих за реализацию жилищной политики.

Субсидии для компенсации части стоимости управления, технического и коммунального обслуживания жилого помещения сильно отличаются от теоретически хорошо разработанной системы субсидий на приобретение жилья. Целью этих субсидий, предположительно, является повышение доступности жилья для белорусских граждан, имеющих относительно высокие расходы на продукты питания. Несмотря на эту цель, данные субсидии не учитывают уровень доходов и частично дублируются другой субсидией, компенсирующей долю расходов по оплате проживания, которая превышает 25 процентов совокупного дохода семьи. Практическое распределение данной субсидии с высокой долей вероятности происходит с перекосом в пользу городских домохозяйств, доходы которых, как правило, выше. Такая субсидия не создает стимулов для серьезного отношения ни к проблеме повышения цен на энергоносители в будущем, ни к необходимости принятия неотложных мер для снижения нерационального использования тепловой энергии. Более того, эта субсидия не ограничена сферой коммунальных услуг, она также компенсирует стоимость ремонта и модернизации, в том числе, многоквартирных зданий с уже приватизированными жилыми помещениями, что также не имеет четкого объяснения. В Беларуси существует всего несколько реально функционирующих товариществ собственников жилья, которые взяли на себя ответственность за техническое обслуживание своих домов, в то время как многие граждане до сих пор считают, что общее пространство и конструктивные элементы многоквартирных зданий остались в государственной собственности даже после того, как сами жилые помещения перешли в частную собственность. Такие ложные представления снижают ожидаемый эффект от приватизации государственного жилья, среди которых, повышение ответственности собственников жилья за техническое обслуживание и модернизации зданий. Кроме того, отчисления на капитальный ремонт низки, и, как правило, недостаточны для проведения

необходимой модернизации жилищных фондов, в связи с чем, данная область требует серьезного дополнительного финансирования.

Учитывая необходимость экономии средств государственного бюджета для финансирования иных секторов, помимо жилищного, возникает ряд дополнительных критических замечаний. Положительное макроэкономическое развитие и снижение инфляции должны идти рука об руку с усилением роли частного сектора. Однако и частное строительство, и частное финансирование строительства жилья в Беларуси относительно слабо развиты. В обеих сферах ощущается недостаток конкуренции, а деятельность частных застройщиков регулируется достаточно сложным законодательством. Частные банки сталкиваются с проблемой ликвидности капитала (особенно для долгосрочных вкладов) и высокими кредитными рисками (в связи с ненадлежащей законодательной базой). В таких условиях частный сектор не может конкурировать с государственным, а население не может освоить свои сбережения.

Наличие подобных законодательных документов может быть объяснимо. Особенно в период масштабных законодательных реформ в переходном периоде, когда существуют возможности для злоупотреблений и спекуляции. С другой стороны, они не должны препятствовать развитию конкуренции, поскольку потенциал частного сектора наиболее полно раскрывается только в конкурентной среде.

Глава IV

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

A. Управление земельными ресурсами

Правовые и институциональные рамки управления земельными ресурсами

Порядок управления земельными ресурсами в Республике Беларусь определяется следующими основными нормативными документами: Гражданским кодексом, Кодексом о земле, законом «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» и Указом Президента «Об оценочной деятельности в Республике Беларусь».

Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь контролирует работу всех учреждений, занимающихся управлением земельными ресурсами, ведет Государственный земельный кадастр, Единый государственный регистр недвижимого имущества, а также занимается оценкой. Функция оценки Государственного земельного кадастра была делегирована Государственным комитетом по имуществу Национальному кадастровому агентству (НКА).

В 2002 году указом Президента НКА определено в качестве национальной организации, ответственной за государственную регистрацию недвижимого имущества. Функции НКА в этой области определены законом «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним». В частности, НКА осуществляет ведение Единого государственного регистра недвижимого имущества, предоставляет методические инструкции, осуществляет общее управление территориальными организациями по государственной регистрации, осуществляет надзор за их деятельностью. Кроме того, НКА проводит аттестацию регистраторов и осуществляет контроль за их деятельностью.

Территориальные организации по государственной регистрации обеспечивают оценку недвижимого имущества, его государственную регистрацию, прав на него и

сделок с ним. Они также выполняют ряд других функций на подведомственных территориях. Республика Беларусь разделена на семь регистрационных районов, одним из которых является город Минск. Остальные шесть районов совпадают с границами шести областей Беларуси. В системе государственной регистрации занято свыше 2 400 человек, 800 из них – регистраторы. Только этим сотрудникам разрешено вносить записи в Единый государственный регистр недвижимого имущества. Организация по государственной регистрации состоит из 125 структурных единиц (местных отделений), расположенных по всей территории Республики Беларусь.

В Едином реестре административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь хранится информация о названиях, размерах и границах, а также об административных центрах административно-территориальных и территориальных единиц. Административно-территориальные единицы включают в себя областные и районные центры, сельские советы, а также крупные и малые города, в которых созданы местные Советы депутатов и государственные органы исполнительной власти. Территориальные единицы помимо перечисленного также включают поселения городского типа, в которых не созданы местные Советы депутатов и исполнительные и административные органы, и территории с особым режимом пользования. Последние могут включать в себя заповедники, национальные парки, исторические памятники и памятники природы, охраняемые территории и т.д.

В соответствии с Кодексом о земле, Государственный земельный кадастр состоит из: а) Единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, б) Регистра стоимости земельных участков государственного земельного кадастра, в) Реестра цен на земельные участки государственного земельного кадастра, г) Реестра земельных ресурсов Республики Беларусь.

Единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним содержит информацию о зарегистрированных объектах недвижимого имущества, правах на него и сделках с ним. (Государственный земельный кадастр и регистр недвижимого имущества объединены в единую систему). Регистр содержит сведения и документы в отношении: а) зарегистрированных земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, в том числе сведения о местоположении земельных участков, их размерах, границах, о целевом назначении и правах на эти участки; б) ограничений (обременений) прав на земельные участки, в том числе земельных сервитутов; в) сведения о сделках с объектами.

Регистр стоимости земельных участков содержит информацию о кадастровой стоимости земельных участков, полученной при проведении их кадастровой оценки.

Реестр цен на земельные участки содержит сведения о ценах на земельные участки и объекты недвижимого имущества, расположенные на этих участках, зафиксированных на момент совершения сделок с этими участками и объектами недвижимого имущества. Реестр цен был разработан на базе Единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним.

Реестр земельных ресурсов содержит сведения о а) распределении земель по категориям и видам, б) землепользователях, в) составе, структуре, состоянии, качестве и хозяйственном использовании земель, г) иные сведения о землях.

Государственная регистрация обязательна для следующих видов имущества: земельных участков, капитальных строений (зданий, сооружений), незавершенных законсервированных капитальных строений, изолированных помещений, в том числе жилых, и предприятий как имущественных комплексов. Права и обязанности вступают в силу в день государственной регистрации. Государственная регистрация может быть признана недействительной только решением суда.

Приватизации и право собственности

Частная собственность на землю возобновилась в Беларуси в 1993 году. Основным правовым актом, регулирующим все виды правоотношений, касающихся земельных ресурсов, является Кодекс Республики Беларусь о земле, принятый в 1999 году. Согласно Кодексу собственность в Беларуси может быть государственной и частной.

Кодекс Республики Беларусь о земле¹⁷ регламентирует права на частную собственность граждан, организаций негосударственной формы собственности, и собственность иностранных государств. Статья 34 определяет, что, земля может предоставляться в собственность в следующих случаях:

Ведение личного подсобного хозяйства гражданами Республики Беларусь (одним из членов семьи), проживающими в сельских населенных пунктах, поселках городского типа. Сельские исполнительные и распорядительные органы предоставляют в пожизненное наследуемое владение или передают в частную собственность дополнительные земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства в размере до 1 гектара земли, с учетом площади земельного участка, предоставленного для строительства и обслуживания жилого дома. Кроме того, для этой же цели сельские (поселковые) исполнительные и распорядительные органы могут предоставлять в аренду земельные участки в размере до 3 гектаров. Конкретные размеры земельных участков устанавливаются сельскими (поселковыми) исполнительными и распорядительными органами в зависимости от местных условий и особенностей.

Строительство и обслуживание жилого дома (в городах от 0,05 до 0,15 гектара, в сельских населенных пунктах и поселках городского типа от 0,15 до 0,25 гектара). В зависимости от местных условий и особенностей земельные участки для строительства и обслуживания жилого дома могут предоставляться гражданам в размерах: в

¹⁷ Здесь и далее имеется в виду редакция Кодекса о земле от 12 ноября 2007 года

городах – менее 0,05 гектара, в сельских населенных пунктах и поселках городского типа – менее 0,15 гектара. Предоставление земельных участков производится с согласия граждан с соблюдением противопожарных, санитарных, экологических, строительных и иных норм и правил.

Ведение коллективного садоводства.

Земельные участки для ведения коллективного садоводства предоставляются гражданам Беларуси в пожизненное наследуемое владение или передаются в частную собственность. Земельные участки выдаются районными исполнительными и распорядительными органами в размере до 0,15 гектара на одного члена кооператива в зависимости от местных условий и особенностей.

Дачного строительства. Земельные участки для дачного строительства предоставляются гражданам Республики Беларусь в пожизненное наследуемое владение или передаются в частную собственность в размере до 0,15 гектара на одного члена дачного кооператива.

По решению Президента земельные участки могут также передаваться в собственность юридических лиц. Кодекс о земле предусматривает, что иностранные государства могут приобретать в собственность земельные участки для дипломатического представительства и консульского учреждения, а также для обслуживания зданий (части зданий), используемых для размещения постоянного дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в Республике Беларусь. Это возможно, если в соответствии с законодательством иностранного государства Республика Беларусь может для этих же целей приобрести в собственность земельный участок на территории этого иностранного государства.

На референдуме 24 ноября 1996 года, граждане решили, что недра, водные и лесные ресурсы Республики Беларусь должны находиться в собственности и под постоянным контролем государства. Сельскохозяйственные земли также находятся исключительно в собственности государства. Земли, находящиеся в собственности государства составляют порядка 86 процентов от общей площади земельных ресурсов страны

(оставшиеся 14 процентов могут передаваться в частную собственность). Основной части юридических лиц земельные участки принадлежат на условиях бессрочного владения.

Согласно данным Государственного земельного кадастра на 1 января 2008 года, общая площадь земельных ресурсов составляет 207 598 км². В настоящее время в частной собственности находится 716 км², что составляет 0,3 процента всей территории страны, еще 8 процентов от всей территории страны (8 955 км²) могут быть потенциально переданы в частную собственность. Основной части юридических лиц земельные участки принадлежат на условиях бессрочного владения.

В аренде находится 4 515 км² земельных ресурсов, что составляет 2,2 процента от всей территории. Из них, 181 км² (0,1 процент) арендуется гражданами, а 4 334 км² юридическими лицами и частными предпринимателями.¹⁸

¹⁸ Площадь земельных участков, переданных гражданам в аренду для различных целей, составляет 11 450 км² или 5,5 процентов от общей площади страны. Необходимо отметить, что невысокая доля земельных участков, находящихся в частной собственности граждан, может быть объяснена отсутствием разницы между использованием земельных участков, переданных в частную собственность и земельных участков с жилыми домами, предоставляемых гражданам Беларуси в пожизненное наследуемое владение. В связи с этим, практически никто не воспользовался возможностью приобретения своих земельных участков по цене со скидкой в размере пятикратного налога на землю, несмотря на то, что эта возможность была предоставлена всем гражданам Беларуси в 1993-1999 годах. По той же причине, схожая ситуация наблюдается и для юридических лиц. Несмотря на то, что юридические лица имели законодательно установленное право приобретения в частную собственность земельных участков, они предпочли использовать свои участки на правах бессрочного или временного владения. Такой вариант бесплатен, однако дает те же возможности для пользования земельными участками, как и в случае приобретения земли в частную собственность.

Приватизация в основном коснулась жилых помещений. Согласно данным Единого государственного регистра недвижимого имущества, 1 019 395 жилых помещений находится в частной собственности.

Количество незарегистрированных земельных участков и объектов недвижимого имущества все еще остается большим, что снижает эффективность функционирования Единого государственного регистра недвижимого имущества

Регистрация земельных участков и объектов недвижимого имущества в Едином государственном регистре недвижимого имущества зависит от процессов формирования права собственности на имущество, которые в Беларуси крайне сложны.

Оценка недвижимого имущества

До 2007 года оценка недвижимого имущества в Беларуси, за исключением массовой оценки, не регламентировалась законом. В этот период любое физическое или юридическое лицо могло заниматься оценочной деятельностью. Ситуация изменилась в мае 2007 года, когда в силу вступил Указ Президента «Об оценочной деятельности в Республике Беларусь». Указ устанавливает, что оценку объектов гражданских прав, включая недвижимость, могут проводить только аттестованные оценщики.

В 2007 году была разработана система стандартов по оценке объектов гражданских прав. Стандарты устанавливают а) виды стоимости, методы оценки и методы расчета стоимости недвижимого имущества; б) требования к первичной информации; в) порядок проведения оценки, требования к результатам оценки и оценочным документам; г) требования к оценщикам и исполнителям оценки; д) взаимоотношения между заказчиком и исполнителем оценки. При проведении оценки оценщики обязаны руководствоваться вышеуказанными стандартами.

Аттестация оценщиков проводится Государственным комитетом по имуществу Республики Беларусь. После получения аттестации оценщики получают право на проведение оценки следующих объектов: земельных участков, капитальных строений (зданий), незавершенных строений,

изолированных помещений, предприятий как имущественных комплексов и иных объектов. Порядок аттестации оценщиков устанавливается правилами проведения аттестации оценщиков, утвержденными постановлением Совета Министров. Аттестация начала проводиться в мае 2007 года.

Земельные участки подлежат массовой, так называемой кадастровой, оценке. В результате такой оценки определяется кадастровая стоимость земельных участков. Массовая оценка земель населенных пунктов началась в Беларуси в 2003 году в результате принятия Советом Министров соответствующего постановления. Кадастровую оценку могут проводить только государственные организации, в которых работают специалисты, аттестованные для проведения оценки земельных участков. Государственный комитет по имуществу разрабатывает методику и программное обеспечение для массовой оценки, и само проводит ее большую часть.

Для оценки земель населенных пунктов, садоводческих товариществ, коммерческих и промышленных земель за пределами населенных пунктов используются различные методы массовой оценки. Выбор наиболее подходящей модели массовой оценки зависит от рыночной стоимости земельного участка. Результаты кадастровой оценки фиксируются в Регистре стоимости земельных участков Государственного земельного кадастра. Этот регистр, как было сказано ранее, является составной частью Государственного земельного кадастра, и был создан в 2007 году. Доступ к нему можно получить бесплатно в сети Интернет.

Рынок и аренда недвижимого имущества

Неоднородность развития различных сегментов рынка недвижимого имущества отражает неоднородность экономического развития Беларуси: земельный рынок почти совсем неразвит, чуть лучше развит рынок недвижимости (кроме жилых строений), а наиболее развитым является рынок жилья.

В соответствии с существующим законодательством, земельные участки, используемые для различных целей, могут находиться в частной собственности граждан, а,

в некоторых случаях, и юридических лиц. Порядок, касающийся установления прав юридических лиц слабо развит. Данная категория обладает также иными правами, кроме прав собственности, а именно правом бессрочной аренды или лизинга. В качестве арендодателей выступают местные исполнительные и распорядительные органы власти. Условия и арендная стоимость устанавливаются по обоюдному согласию сторон и прописываются в контракте. Срок аренды земельного участка не может превышать 99 лет, а в случае аренды земли сельскохозяйственного назначения срок аренды составляет минимум 5 лет. Земельные участки также могут использоваться в качестве предмета залога для обеспечения кредита.

В области развития земельной реформы наблюдаются следующие тенденции: а) развитие рынка аренды, б) переход к системе оплаты на основании кадастровой стоимости, в) распределение земельных участков путем проведения аукциона. Ожидается, что новая редакция Кодекса о земле сделает важный вклад в развитие рынка недвижимого имущества. В частности, проект Кодекса предусматривает возможность передачи земельных участков в собственность или аренду. Основной упор делается на аренде, в то время как права собственности на землю законодательно ограничиваются. В соответствии с Конституцией, «недра, леса, водные ресурсы и сельскохозяйственные земли» принадлежат государству.

Проект Кодекса предусматривает получение права аренды при условии оплаты арендатором права на заключение договора аренды. В случае если изначально за земельный участок не было внесено оплаты, юридическое или физическое лицо, желающее продать капитальные строения, построенные на этом участке, обязано выкупить участок или взять его в аренду и заплатить за это право. Из этого случая есть ряд исключений. Например, если земельный участок берется в аренду не для коммерческого использования, плата за заключение контракта не взимается. Право бессрочной аренды, которая пользуется в настоящее время большой популярностью, будет предоставляться государственным органам, товариществам собственников, жилищным кооперативам и иным организациям, при условии, что земельный

участок не будет использоваться в коммерческих целях.

Права, предоставленные гражданам и организациям Кодексом о земле в редакции 1999 года, останутся в силе (например, право пожизненного наследуемого владения) Проект Кодекса также признает право иностранных граждан на владение земельными участками, но лишь в случае наследования. Такие земельные участки могут быть проданы как частная собственность лишь гражданам Беларуси или местным исполнительным и распорядительным органам.

Что касается первичного рынка, в 2006 году в Едином государственном регистре недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, было зарегистрировано 257 239 объектов недвижимости, в том числе 143 116 земельных участков (56% от всех зарегистрированных объектов). Организациями по государственной регистрации было зарегистрировано 562 626 случаев передачи различных прав на всевозможные виды недвижимого имущества. Рынок жилой недвижимости в Минске носит плановый характер, т.е. жилые дома строятся в районах, определенных городскими властями в строгом соответствии с генеральным планом.

Налогообложение арендованного и недвижимого имущества

Налог на землю рассчитывается путем умножения площади земельного участка на ставку земельного налога. Ставка земельного налога постоянная и не зависит от стоимости земельного участка. Имеются планы по установлению ставки земельного налога на основе данных массовой (кадастровой) оценки земельных участков. Плательщиками налога на землю являются владельцы земельного участка, или носители прав бессрочного и временного владения и прав пожизненного наследуемого владения. Арендаторы освобождены от уплаты налога на землю и оплачивают только ренту. Начиная с 2006 года, ставки арендной платы за государственные земельные участки устанавливаются на основе их кадастровой стоимости.

В ходе процесса приватизации, начиная с мая 2007 года, земельные участки, находящиеся в государственной собственности передавались в частную собственность граждан. Передача производилась на основе

кадастровой стоимости, а не на основе прежней льготной и стандартной стоимости. Данный порядок был введен в 2007 году указом Президента. Кадастровая стоимость также применяется в случае продажи прав аренды. Земельные участки под строительство в г. Минске, областных центрах и жилых пригородах этих городов предоставляются в аренду после оплаты прав аренды по кадастровой стоимости (платежи за аренду зависят от условий лизингового соглашения).

Существуют также документально установленные требования к формированию системы ипотечных кредитов. Для целей залога недвижимости ее стоимость всегда определяется по кадастровой стоимости. Стоимость закладываемой земли не может быть ниже кадастровой.

Если владельцами являются граждане Республики Беларусь, их жилые помещения не облагаются налогом. Юридические лица уплачивают налог на недвижимость в соответствии со стоимостью, указанной в финансовых документах.

Заклад недвижимого имущества

В 2006 году в Едином государственном регистре недвижимого имущества было зарегистрировано 34 624 договоров залога объектов недвижимости, в том числе 319 (0,9 процентов) договоров залога земельных участков, 8 004 (23,4 процента) договоров залога капитальных строений, 26 135 (75,3 процента) договоров залога изолированных помещений и 166 (0,4 процента) договоров залога незавершенного строительства. Большая часть договоров залога была зарегистрирована в Минске (10,7 процентов от всех договоров в стране) и в областных центрах (9,1 процент в Бресте и 2,4 процента в Витебске). Для сравнения, количество зарегистрированных договоров залога в 2004 году составило 12 865, а в 2005 году – 9 151.

Льготные кредиты, предоставляемые ОАО «АСБ Беларусбанк», составляют большую часть жилищных кредитов. Для получения льготного кредита гражданин должен быть включен в список лиц, нуждающихся в финансовой поддержке для улучшения жилищных условий. Областные исполнительные комитеты и другие ведомства

утверждают эти списки и приоритетность включенных в него граждан. Льготные кредиты выдаются сроком максимум на 20 лет в городах, и на 40 лет - в сельской местности и многодетным семьям. Процентная ставка по кредитам колеблется в диапазоне от 3 до 5%.

В качестве залога могут использоваться как уже имеющиеся объекты недвижимости, так и объекты незавершенного строительства. Объекты закладываются без земельного участка, на котором построены. Право на заложенное имущество переходит к залогодержателю в момент заключения кредитного соглашения, а не в момент его государственной регистрации. Передача заложенного имущества запрещена до полного погашения кредита. По состоянию на 6 января 2007 года, 191 000 граждан получили льготные кредиты на общую сумму 2,833 миллиарда рублей.

В. Территориально-пространственное планирование

Территориально-пространственное планирование осуществляется в Республике Беларусь по следующим функциональным направлениям: а) планирование социально-экономического развития; б) планирование землепользования, развития населенных пунктов и территорий; в) планирование промышленной деятельности, транспортной и инженерно-технической инфраструктуры; и планирование национальной экологической сети. Одной из основных сложностей является развитие сельскохозяйственной и промышленной деятельности с учетом сохранения экологической сети.

Государственная схема комплексной территориальной организации (ГСКТО) определяет стратегию устойчивого территориального развития страны. Она была разработана в 1999 году и одобрена Советом Министров в 2000 году¹⁹. В 2007 году указом Президента была утверждена обновленная редакция ГСКТО, разработанная УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» по

¹⁹ «Беларусь 2015: Основные положения Государственной схемы комплексной территориальной организации, Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь

заказу Министерства архитектуры и строительства. Этот документ может рассматриваться в качестве генерального плана для всей страны.

ГСКТО включает предложения по взаимодополняющему развитию национальной экологической сети, национальных и основных региональных автомобильных дорог, и функционального и зонального планирования территорий страны. ГСКТО также содержит предложения по улучшению среды жизнедеятельности и предлагает следующие меры для обеспечения устойчивого и конкурентоспособного развития ее территорий и населенных пунктов:

- Классификация городских поселений по типам, их роли в системе расселения, функциональному назначению и величине
- Классификация сельских поселений
- Стратегические направления развития городских поселений с учетом местных особенностей
- Основные направления развития системы сельских поселений и создание *агрогородков*
- Список городских и сельских поселений, административный статус которых должен быть изменен

Ключевые предложения ГСКТО в области развития среды жизнедеятельности касаются: а) развития жилищного сектора и строительного комплекса; б) обеспечения социального и транспортного обслуживания; в) энергообеспечения страны; г) обезвреживания и использования коммунальных отходов; д) обеспечения средствами телекоммуникаций, е) предупреждения чрезвычайных ситуаций. Эти предложения согласованы с программами и планами действий соответствующих министерств и ведомств.

Согласно ГСКТО главной целью развития жилищного сектора является увеличение объема жилищного фонда, совершенствование его качественных характеристик, оптимизация размещения в

городских и сельских населенных пунктах на основе нового строительства и реконструкции.

Несмотря на то, что ГСКТО в основном отражает национальные интересы в области территориально-пространственного развития Республики Беларусь, многие мероприятия реализуются на местном уровне. Хотя лишь небольшое число стратегических решений принимается на этом уровне, местные исполнительные комитеты оказывают содействие представителям национального уровня в ходе сбора данных для анализа, оценки и рекомендаций.

Законодательная база и последние изменения в области градостроительства

Как уже отмечалось выше, в Беларуси принята новая редакция Кодекса о земле, которая отличается от предыдущей, принятой еще во времена Советского союза. Она была принята 4 января 1999 года и способствовала разработке конкретных мер, направленных на нужды Республики Беларусь.

Кодекс о земле направлен на формирование условий, необходимых для рационального использования и охраны земель, восстановления их плодородности, охраны и улучшения окружающей среды²⁰. Кодекс используется как главный законодательный акт при стратегическом развитии сельскохозяйственных, промышленных, жилых, рекреационных земель, а также при формировании соответствующей инфраструктуры.

Дальнейшие требования в данной области прописаны в Законе «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» (2004). Данный закон закрепляет требования в областях: а) охраны окружающей среды; б) сохранения недвижимых материальных историко-культурных ценностей; в) создания и развития систем инженерной, транспортной инфраструктуры и благоустройства территорий; и г) социальной адаптации физически ослабленных лиц (инвалидов, а также лиц с ограниченными возможностями передвижения), и другие

²⁰ http://www.belarus.net/softinfo/catal_la/l00138.htm

требования. В Законе прописана компетенция и взаимосвязь органов управления всех уровней. Он также устанавливает порядок утверждения градостроительных проектов. Кроме того, приняты меры по усилению компетенции территориальных органов архитектуры и градостроительства, введена обязательность общественного обсуждения градостроительных проектов, вопросов благоустройства населенных пунктов, жилищного и иного строительства.

Кроме того, техническим нормативно-правовым актом «О составе, порядке разработки и согласования градостроительных проектов» устанавливаются правила, в соответствии с которыми министерства и комитеты разрабатывают общие условия и порядок разработки и утверждения стратегий планирования на национальном, областном и местном уровнях. Данный технический нормативный акт в первую очередь касается работы Министерства архитектуры и строительства²¹.

В настоящее время разрабатывает ряд иных технических нормативно-правовых актов, которые будут направлены на улучшение ситуации в области территориально-пространственного развития.

7 июня 2007 года указом Президента одобрена Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007 – 2010 годы. Кроме того, разрабатывается Концепция регионального развития Беларуси на период до 2015 года.

Государственная программа возрождения и развития села на 2005-2010 годы является национальной инициативой, направленной на оздоровление сельской экономики и решения социальных проблем в сельской местности²². Ожидается, что создание устойчивых источников дохода в сельских поселениях, таких как фермы или поселки городского типа, снизит уровень трудовой миграции в Минск и другие крупные города Беларуси.

В настоящее время местные сообщества не принимают активного участия в инициативах территориально-пространственного развития национального уровня. Основой территориально-пространственного планирования является национальная повестка дня, а не ответная реакция на местные потребности.

Ключевые элементы территориально-пространственного планирования

В принципе, ГСКТО является всеобъемлющим документом, в котором всем регионам Беларуси уделяется одинаковое внимание. Ключевыми вопросами, включенными в ГСКТО, являются:

Переход на принципы устойчивого развития. Документ рассматривает необходимость развития самокупающихся экономических стратегий промышленного, сельскохозяйственного и градостроительного развития. Основной задачей является повышение способности административных и географических регионов функционировать с независимыми бюджетами и/или с ограниченной финансовой поддержкой со стороны национального бюджета.²³

Реформирование экономики, создание высокоэффективной рыночной экономики. Для эффективного управления торговыми отношениями на глобальных рынках, политика в области экономического планирования должна опираться на международных торговых партнеров, главным образом на Российскую Федерацию и страны ЕС.²⁴

Усиление роли и ответственности местных органов. Усиление роли местных органов власти имеет высокую приоритетность с точки зрения стимулирования полунезависимого функционирования областных и районных администраций.²⁵ Ожидается, что двумя основными результатами станут создание условий для ответственного

²¹ <http://www.vasab.leontief.net/countries/belarus1.htm>

²² http://www.mintorg.gov.by/index.php?option=com_content&task=view&id=287

²³ Беларусь 2015: Основные положения Государственной схемы комплексной территориальной организации, стр. 3.

²⁴ там же.

²⁵ там же.

финансового управления на местном уровне и повышение роли граждан в принятии решений.

В то время как ГСКТО основана на единых мерах по развитию национальной жилищной политики, в ней прописаны приоритеты для развития в трех основных областях.

***Оси урбанизации, расположенные
вдоль торговых и промышленных
магистралей страны***

Беларусь расположена на пересечении ключевых транспортных путей для промышленных и коммерческих товаров между Западной Европой и Российской Федерацией с одной стороны, и Украиной и портами на Балтийском море с другой стороны. Будучи частью Хельсинского транспортного коридора, белорусская часть трассы Е 2 является звеном более крупных трасс для транспортировки товаров. В связи с этим, правительство рассматривает такое положение в качестве ключевого стратегического ресурса (особенно для национального производственного сектора и сектора услуг).

В процессе проведения консультаций с Советом Министров и Администрацией Президента Министерство архитектуры и строительства предложило развивать промышленность на прилегающих к трассе территориях с тем, чтобы уменьшить использование регионального транспорта. Развитие транспортных узлов, местной промышленности и производственных мощностей вдоль этой трассы приведет к увеличению эффективности, снижению расходов и уменьшению экологической нагрузки на систему местных дорог, а также на зоны отдыха и сельскохозяйственные угодья.

Развитие промышленных зон в радиусе 50 километров от главной транспортной магистрали приведет к росту количества доступного жилья. Причем, оно будет финансироваться из областных бюджетов при лишь незначительной поддержке республиканского бюджета. Хотя в настоящее время инфраструктура вдоль трассы оборудована только самым необходимым, рост спроса на жилье приведет к появлению сопутствующих объектов, таких как школы, торговые центры и транспортной инфраструктуры.

Несмотря на отсутствие оценки необходимого количества жилищных объектов, запланированное развитие транспортных магистралей укрепит местную экономику и привлечет в районы ресурсы, которые будут способствовать международной торговле между Беларусью и соседними странами, а также внесет свой вклад в панъевропейскую транспортную сеть.²⁶

***Агломерирование населенных
пунктов с г. Минском***

Численность населения г. Минска продолжает расти за счет сельско-городской миграции. Мигранты из сельской местности переезжают в Минск в поисках работы. Такая миграция ведет к росту уровня урбанизации, который сейчас составляет 73,4 процента²⁷, и увеличению плотности населения, и создает нагрузку на существующий жилищный фонд. Расширение границ города создает проблемы для поддержания предпочтительной плотности населения и контроля транспортной нагрузки и ведет к загрязнению окружающей среды и увеличению роста промышленности. Изменение зонирования внешних границ города снижает риск незапланированного или плохо спланированного развития сельских территорий на окраинах столицы. Усилия по контролю над такой ситуацией должны привести к более четкому размежеванию границ между городом и сельской местностью, что позволит сохранить за пределами города особенности, характерные для сельской местности. Вместе с тем, соседние города, такие как Борисов и Молодечно, все больше становятся частью пригородной территории Минска и теряют свою индивидуальность.

Минский городской исполнительный комитет и соответствующие подразделения Минского областного комитета провели консультации об административных границах города. В результате было признано право г. Минска развивать территории под жилищную застройку. Ожидаемое повышение спроса на жилые помещения в многоквартирных домах, построенных на таких территориях, будет сопровождаться развитием локализованных промышленных зон в данных

²⁶ Там же.

²⁷ Там же, стр.6.

районах. Предполагается, что изменение зонирования внешних границ Минска снизит эффект неконтролируемого разрастания окраин путем локализации производства, ограничения количества поездок из пригородов в город на работу и повышения качества жизни людей, работающих и проживающих в этих вновь образованных районах города.²⁸ Запланированное развитие внешних границ города отражено на рисунке VIII.

Зоны, загрязненные в результате Чернобыльской аварии

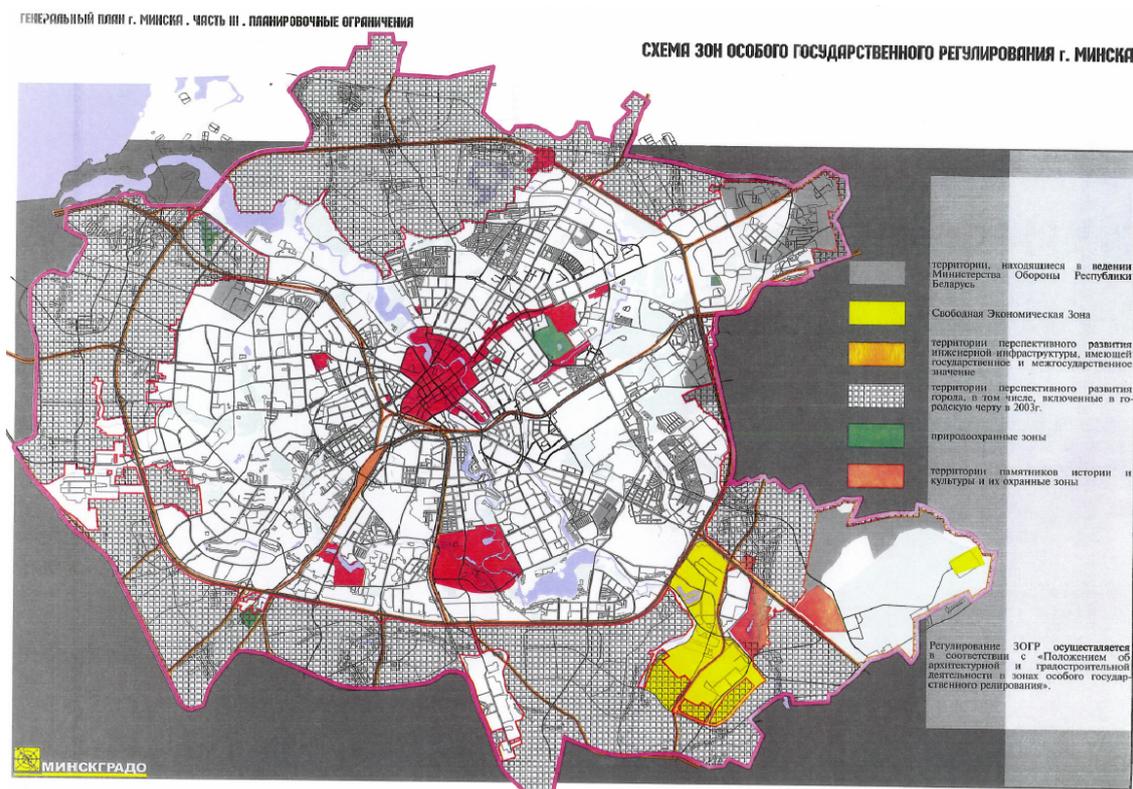
Хотя полнота влияния чернобыльской катастрофы все еще исследована не конца,

ГСКТО включает меры по возрождению территорий, пострадавших в результате аварии на атомной станции в 1996 году (известных как «территории особого статуса»). Население пострадавших территорий с уровнем загрязнения 40 Ки/км² была переселена сразу же после аварии (всего 138 000 человек).

Согласно существующему законодательству, население, проживающее на территориях с уровнем загрязнения, превышающем 15 Ки/км², получило возможность перелиться в жилые помещения, бесплатно предоставленные государством. Безопасные условия проживания были также созданы на территориях, где уровень загрязнения не превышал 15 Ки/км².

²⁸ Там же, стр. 3.

Рисунок VIII. Схема зон особого государственного регулирования г. Минска



Источник: Минский городской комитет.

Согласно ГСКТО целями развития территорий особого статуса являются: а) дальнейшее преодоление последствий Чернобыльской катастрофы; б) социально-экономическая реабилитация загрязненных территорий; и в) повышение благосостояния населения, проживающего на данных

территориях. Вместе с тем, соглашение о генеральном плане развития этих территорий пока не достигнуто, так как местные и международные экологические и здравоохранительные организации имеют различные мнения в отношении пригодности

этих территорий для проживания в настоящее время.

С. Развитие села

Развитие коллективных хозяйств, особенно с целью оказания поддержки сельскохозяйственному производству имеет приоритетное значение для Беларуси. С целью снижения плотности населения в городах и создания источников дохода в сельской местности и местности с более низкой плотностью населения, Правительством было предложено две программы. Первая - Государственная программа возрождения и развития села - предлагает создание *агрогородков*. Вторая - Программа развития малых и средних городов - направлена на создание устойчивой сети малых и средних городов, которые станут центрами административной, институциональной и культурной жизни.

Государственная программа возрождения и развития села планирует возродить сельскохозяйственное производство (агробизнес) на базе формирования качественно новых типов сельских населенных пунктов (*агрогородков*), которые будут обладать развитой инженерно-транспортной и социальной инфраструктурой. Министерство архитектуры и строительства и Министерство жилищно-коммунального хозяйства вовлечены в исполнение данных программ.

Кроме активизации сельской экономики *агрогородки* будут способствовать снижению оттока местных жителей, а также создадут условия для притока в сельскую местность городских жителей. Еще одной целью является снижение административной и инфраструктурной нагрузки на малые и средние города путем перераспределения ресурсов в эти новые административные районы. Это также позволит им функционировать с большей степенью независимости. Расположенные таким образом, чтобы обеспечивать социальные стандарты проживающему в них населению и жителям прилегающих территорий в радиусе до 15 км, *агрогородки* представляют собой небольшие населенные пункты, создаваемые на базе центров сельсоветов, а также центральных усадеб сельскохозяйственных организаций. Развитие *агрогородков* будет выполняться в рамках общих основных направлений,

принятых на республиканском и областных уровнях, с избирательным подходом при их реализации на местном уровне. Предусмотрено, что к 2010 году в Беларуси будет создан 1481 *агрогородок*.

Главная цель программы заключается в развитии устойчивой местной экономики, использующей собственные доходы от прибыли и налогов для оплаты разовых расходов - в частности на создание транспортной сети, санитарно-гигиенических и коммунальных служб, - и расходов по поддержанию инфраструктуры. Предоставление жилья станет стимулом для дальнейшего проживания семей или их переезда в *агрогородки*, с целью получения работы, снижения ежемесячных расходов, улучшения экологических (снижение уровня шума и загрязнения окружающей среды) условий проживания и др.

Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь провело консультации с представителями местных органов власти с целью определения количества и состояния существующих жилищных фондов в сельской местности. Министерство жилищно-коммунального хозяйства определило, что большая часть жилья, необходимого для реализации программы, будет обеспечена за счет обновления существующих жилищных фондов в этих сельских населенных пунктах. Как правило, качество жилья в сельской местности, пригодно как для немедленного использования, так и для реконструкции в целях его последующего использования. В тех населенных пунктах, где отмечается нехватка жилья, представители местной администрации проводят встречи с областными представителями Министерства архитектуры и строительства и Государственного комитета по имуществу, с целью обеспечения финансовых средств для удовлетворения жилищных потребностей.

Ежегодно постановлением Совета Министров Республики Беларусь одобряется план действий по выполнению Указа Президента от 25 марта 2005 года № 150 "О Государственной программе возрождения и развития села на 2005 — 2010 годы". В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь и национального банка Республики Беларусь от

27 декабря 2007 года № 1838/18 “О мерах по выполнению заданий на 2008 год по строительству жилых домов” в 2008 году за счет средств сельскохозяйственных организаций предусматривается ввод в эксплуатацию 7 580 жилых помещений (квартир).

Кроме того, областные исполнительные комитеты ежегодно совместно с Министерством сельского хозяйства и продовольствия и Министерством архитектуры и строительства одобряют график строительства, реконструкции и финансирования жилищного строительства, осуществляемого за счет средств сельскохозяйственных и иных организаций.

Расходы на жилищное строительство в *агрозгородках* в основном покрываются за счет кредитов, предоставляемых ОАО «Белагропромбанк», а также за счет собственных средств сельскохозяйственных организаций.

Указ Президента от 7 июня 2007 года №265 «О Государственной комплексной программе развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007-2010 годы» рекомендует модернизацию и необходимое развитие жилищных фондов и сопутствующей инфраструктуры в городах с численностью населения до 50 000 человек.²⁹ По аналогии с предложением о повышении эффективности *агрозгородков* по всей стране, данный документ предусматривает строительство многоквартирных и одноквартирных жилых домов с целью привлечения населения в менее густонаселенные районы, и снижения, таким образом, нагрузки на крупные городские центры. Такие малые и средние города играют ключевую роль в обеспечении окружающих административных районов, поскольку в них имеется инфраструктура, необходимая для поддержки сельских населенных пунктов, которые находятся в предусмотренном радиусе 15 километров.

²⁹ В соответствии с Государственной комплексной программой развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007-2010 годы, к малым и средним городам относятся населенные пункты, численность населения которых не превышает 50 000 человек.

Обе вышеуказанные программы, призванные привлечь население продолжать проживать либо переехать в малые и средние города, а также пропагандирующие идею *агрозгородков*, одновременно направлены на более равномерное распределение областных налоговых функций по территории Беларуси. Растущий отток мигрантов в крупные города повысил нагрузку на местные налоговые системы, которые обеспечивают поддержание местной инфраструктуры и техническое обслуживание, поскольку имеющихся теперь ресурсов не хватает для удовлетворения текущих и прогнозируемых потребностей. Государственная стратегия по развитию менее населенных районов с одновременным предоставлением основных видов услуг позволит распределить финансовую нагрузку среди большего количества населенных районов, получивших статус административных.

Полномочия и обязанности органов местной власти

Как отмечалось в главе 1, эффективное разделение полномочий между республиканскими и местными органами власти обеспечивает четкую правовую и административную основу для осуществления территориально - пространственного планирования. В то время как все жилищные инициативы формируются на республиканском уровне, они затрагивают местное население.

Согласно ГСКТО, жилищные программы республиканского уровня, наделяющие полномочиями местные органы власти и физических лиц, также предполагают их активное участие в процессе принятия решений. Хотя представители местных органов власти, входящие в сельские Советы и не избираются в соответствии с демократической процедурой, они, как правило, представляют интересы жителей соответствующих районов.

В соответствии с ГСКТО каждый из 118 административных районов разрабатывает схему территориального планирования района. Являясь базовым элементом планирования на местном уровне, районные администрации оценивают потребности в своих районах. При этом, должны учитываться потребности местных сельских Советов, по большей части состоящих из представителей *агрозгородков*. Районная администрация отвечает за

формирование индивидуальных запросов, а также за обеспечение финансирования расходов по разработке схем территориального планирования. Запросы направляются в областной исполнительный комитет, а затем в Министерство архитектуры и строительства для последующего учета при формировании графика развития областных схем территориального планирования и ГСКТО. Местные органы власти заключают договор о разработке схемы территориального планирования с УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО». Разрабатывая схему УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО» консультируется с представителями администрации соответствующего района с целью определения насколько местные жилищные потребности соответствуют планам промышленного и экономического развития данного района.

Малые города, подпадающие под юрисдикцию района, рассматриваются как часть данного района, в то время как города с населением свыше 100 000 жителей должны разрабатывать подробные планы с указанием существующих, новых и предлагаемых районов для развития. Малые города должны оплачивать расходы по разработке таких планов за счет средств городского бюджета.

Создание стимулов для оттока населения из густонаселенных районов Беларуси, таких как Минск и другие города, создает ряд проблем, связанных со стандартизацией услуг, оказываемых гражданам. Модернизация сети транспортных автодорог является не только национальным приоритетом с точки зрения экономического роста, но и оказывает прямое влияние на размещение населенных пунктов. Близость к зонам отдыха и обслуживания, а также доступа к объектам общественного пользования, таким как больницы, школы и водоснабжение также имеют большое значение. Областные органы власти отвечают за развитие и обслуживание систем, поддерживающих национальные программы, например в области развития транспортной сети, но при этом обычно не учитываются специфические местные условия. Это зачастую приводит к появлению финансовых и технических трудностей в областях, стремящихся к выполнению своих национальных обязательств. В частности, согласно ГСКТО все граждане должны затрачивать не более одного часа на поездку

автомобилем или общественным транспортом к ближайшему месту предоставления основных видов услуг или к месту работы.³⁰ Соответствие этому требованию зависит от способности областных и местных органов власти согласовать и разместить жилищные ресурсы таким образом, чтобы выполнить данное требование.

D. Подходы к энергообеспечению и техническому обслуживанию

В ответ на проблемы с поставками газа между Беларусью и Российской Федерацией, в стране началось развитие инфраструктуры, необходимой для использования альтернативных источников энергии, которая позволит снизить энергетическую зависимость от соседних стран. Ожидается, что в период с 2006 по 2010 годы реализация энергосберегающих мероприятий позволит сэкономить 884 500 тонн условного топлива на сумму 1 545 800 белорусских рублей. Амбициозные планы правительства в жилищном секторе требуют от Министерства архитектуры и строительства изучения способов использования нетрадиционных и возобновляемых источников энергии, среди которых энергия ветра и воды, а также энергия, получаемая в результате переработки органических отходов и биомассы. С целью перевести отопление домов с нефтепродуктов на более устойчивые и доступные энергоресурсы проводится пропаганда переработки отходов деревообрабатывающей промышленности в горючие виды топлива. Еще одним приоритетом в стране является установка приборов индивидуального учета расхода воды и газа, которая должна быть завершена к 2010 году. Также рассматривается возможность использования альтернативных источников энергии для обогрева и энергоснабжения объектов общественного пользования, таких как больницы и школы, что приведет скорее к снижению налоговой нагрузки населения, а не к получению им чистой финансовой прибыли.

Как было отмечено в главе 2, этот вопрос имеет отношение к крупномасштабным

³⁰ Беларусь 2015: Основные положения Государственной схемы комплексной территориальной организации, стр. 12.

стратегиям строительства нового жилья. В 1996 году Центр ХАБИТАТ при УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» получил финансирование ООН-ХАБИТАТ для исследования возможности применения устойчивых технологий строительства для снижения зависимости от традиционных источников отопления и теплоизоляции и для разработки новых концепций экономически эффективных технологий строительства³¹. Хотя по этим технологиям было построено и успешно испытано несколько прототипов, они до сих пор не внедрены в массовое производство³².

Е. Прозрачность процесса градостроительства и территориально-пространственного планирования

Хотя в соответствии с законом УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» не обладает эксклюзивным правом на предоставление услуг проектирования в Беларуси, фактически он является единственным исполнителем государственных заказов. УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» занимается разработкой всех генеральных планов и схем территориального развития для шести областей. Единственным исключением является Минскградо – еще одна организация, выполняющая заказы государства. Эти две организации отвечают за разработку градостроительного и территориально-пространственного плана Минска и сотрудничают с Минским городским исполнительным комитетом. Хотя теоретически Министерство архитектуры и строительства может выдавать лицензии частным градостроительным проектным организациям, позволяющие им предоставлять услуги региональным заказчикам, в настоящее время ни одна другая компания не работает по заказу региональных или местных органов власти.

В результате УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» и Минскградо являются

единственными разработчиками исследовательских и проектных предложений.

Принятие закона «О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь» в 1992 году позволило физическим лицам осуществлять строительство и приобретать право собственности на жилые помещения посредством использования механизма сделок с недвижимым имуществом, регулируемого государством. Частные застройщики обязаны выполнять положения нормативных документов по градостроительной деятельности, установленные государством; это обеспечивает равенство подхода к заказчикам, вне зависимости от того, финансируют они строительство за счет собственных или государственных средств. Контроль за развитием новых территорий осуществляется правительством; частные застройщики жилья не могут предлагать изменения в действующую редакцию Кодекса о земле. Кодекс о земле четко определяет типы развития городских и негородских районов. ГСКТО определяет «природные территории» как зоны биологического и географического разнообразия, которые подлежат контролю в целях охраны, развития туризма и отдыха, а также в целях развития устойчивого лесопользования³³. Развитие жилищного строительства на таких территориях подлежит строгому контролю в области водоотведения и управления твердыми бытовыми отходами.

В результате, жилищное строительство жестко контролируется. В соответствии с национальной директивой по обеспечению различных слоев населения жильем государство осуществляет тщательный мониторинг масштабов и эффективности таких проектов. В соответствии с требованиями закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» (2004), все запросы и разрешения на строительство рассматриваются и выдаются

³¹ http://www.bestpractices.at/main.php?page=programme/europe/best_practices/minsk_belarus&lang=en (последнее посещение 12 декабря 2008 года)

³² <http://www.ebrd.com/projects/psd/psd1997/2842.htm> (последнее посещение 12 декабря 2008 года)

³³ Беларусь 2015: Основные положения Государственной схемы комплексной территориальной организации, стр. 18

Министерством архитектуры и строительства³⁴, - тем же органом, которое разрабатывает планы городского и регионального развития в стране. Частные строительные компании обязаны оплачивать расходы по созданию инфраструктуры, чтобы жители могли иметь доступ к водо- и газоснабжению, электричеству и оптоволоконным сетям.

В результате таких нормативных условий несанкционированное строительство жилых зданий сведено до минимума. Уровень государственного контроля над использованием земельных ресурсов обеспечил относительно хорошо отлаженную систему регистрации разрешений на строительство. Летние дома в сельской местности (*дачи*), как правило, строятся в качестве дополнительного сезонного жилья для городских жителей, но в настоящее время наметилась тенденция к круглогодичному проживанию на дачах, что стало возможным в связи с расширением предоставляемых услуг и улучшением транспортной инфраструктуры. Это позволяет сельским жителям совершать ежедневные поездки в город. Расширение городских границ рассматривается в качестве попытки восстановления контроля над полугородскими районами, которые в настоящее время используются значительно более активно, чем планировалось первоначально, что увеличивает нагрузку на инфраструктуру. Областные исполнительные комитеты приняли решение о повышении качества услуг и перенесению расходов на владельцев собственности с целью восстановления контроля над расширением.

Несанкционированное строительство жилья в сельской местности облагается штрафными санкциями. Согласно имеющимся данным, нарушители обязаны уплатить небольшой штраф, после чего они могут ходатайствовать об изменении зонирования. В связи с этим, существует риск что застройщики

вместо того, чтобы рассматривать штрафы как сдерживающий фактор несанкционированного строительства, могут закладывать расходы на них в проектную смету. Хотя точные данные, указывающие на наличие такой практики, отсутствуют, представляется, что порядок подачи апелляций четко не определен, что ведет к нестыковкам. Аналогичная практика характерна и для строительства в сельской местности на земельных участках с четко обозначенными границами. Городская несанкционированная застройка является объектом таких же санкций, однако благодаря тому, что требования в отношении густонаселенных районов сформулированы более четко, количество случаев несанкционированного строительства в городах значительно ниже, а мониторинг ведется более тщательно.

³⁴ Однако согласно статье 17 данного закона, местные исполнительные и распорядительные органы ответственные за архитектурную, градостроительную и строительную деятельность, принимают решения в отношении: а) предварительного согласования места размещения объекта строительства; б) разрешения проведения проектно-изыскательских работ; в) предоставления земельного участка и разрешения строительства объекта

Глава 1

1. Национальные жилищные программы должны содействовать децентрализации и усилению роли местных органов власти и частного сектора

Жилищные программы в Беларуси обеспечивают относительно хорошие жилищные условия для населения и носят всеобъемлющий характер, включая как вопросы строительства нового жилья, так и технического обслуживания и льготного кредитования. В будущем следует разработать и начать постепенную реализацию более децентрализованного подхода, предусматривающего повышение роли местных органов власти и частного сектора в строительстве, техническом обслуживании и финансировании жилищного сектора.

2. Следует более четко разграничить полномочия в сфере жилищных программ на национальном уровне и укрепить межведомственное сотрудничество

В целом, институциональная структура Республики Беларусь характеризуется высоким организационным уровнем. Однако, несмотря на сложившуюся иерархию полномочий, в стране недостает четкости в разделении полномочий в данной области. Правительству следует рассмотреть пути ускорения процесса принятия решений и улучшить координацию при согласовании жилищных вопросов, в том числе уменьшить количество вовлеченных правительственных органов.

3. Следует расширить полномочия на местном уровне и активизировать участие гражданского общества

Областным и районным администрациям следует предоставить более широкие и автономные полномочия с тем, чтобы они не только исполняли национальные программы, но и занимались формированием и реализацией жилищных программ, учитывая местные потребности. Существующий подход, основанный на принципе «сверху

вниз» сдерживает участие представителей муниципального уровня, интересы которых в большинстве случаев затрагиваются данными решениями. Хотя одной из целей ГСКТО является повышение роли представителей местных органов в процессе принятия решений, значительного прогресса в достижении этой цели пока не отмечено. Возможности местного управления оказывать влияние на принимаемое решение будут способствовать повышению гражданского участия.

4. Следует расширить роль неприбыльных, неправительственных, международных и частных субъектов.

НПО и частный сектор не играют достаточной роли в процессе формирования и реализации мер политики. Имеются существенные ограничения, которые препятствуют полноценному функционированию этих субъектов. Более активное участие международного сообщества увеличит инвестиционную привлекательность страны для международных инвесторов. Местные инвесторы также получают дополнительный стимул к участию, поскольку правительство будет восприниматься как посредник, а не как регулирующий орган. Увеличится доверие к системе, которая часто воспринимается как довольно бюрократическая. Определение порядка участия НПО обеспечит равный и беспристрастный подход к управлению.

Глава 2

5. Следует содействовать участию частного сектора в жилищном и строительном секторе и оказывать поддержку его развития.

Главным участником сектора жилищного хозяйства и строительства является государство, строительная деятельность осуществляется государством посредством государственных строительных компаний. Частный сектор недостаточно развит и недостаточно представлен. Частным компаниям сложно получать государственные заказы и принимать участие в тендерах, поскольку их главными конкурентами являются государственные компании. Такая ситуация ведет к созданию изначальных барьеров для

участия частного сектора, а также ограничивает его конкурентоспособность и снижает экономические стимулы. Необходима децентрализация строительного сектора и его открытие для участия частных компаний на конкурентной основе. Для повышения конкурентоспособности частного сектора в данной сфере необходимы более гибкие нормативные требования. Следует упразднить требования к размеру минимального капитала и к регулярности продления лицензий на строительство для строительных компаний. Также необходимо обеспечить добросовестную конкуренцию между частными и государственными компаниями при распределении субсидий в ходе аукционной продажи земельных участков. Следует также рассмотреть возможность снижения количества бюрократических процедур (особенно упразднения обязанности оплачивать различные опции и продажи нового жилья по регулируемым ценам), необходимых для создания частного бизнеса (включая иностранные компании) и реализации проектов жилищного строительства. Государственные компании во многих сферах деятельности замещают частный сектор. Часто, на пути дальнейшего развития частных предприятий существует множество барьеров. Для повышения конкурентоспособности крупные региональные предприятия технического обслуживания можно, например, разукрупнить на несколько конкурирующих друг с другом частных предприятий технического обслуживания, а накопленные ими средства направить в качестве первоначальных взносов (государственных пособий) в ремонтные фонды вновь создаваемых товариществ собственников жилья.

6. Помощь по предоставлению доступного жилья следует сделать более адресной, а количество опций увеличить. Крайне важным является снижение количества граждан, ожидающих своей очереди на получение льготного кредита – в развитых городских районах этот срок иногда может достигать 20 лет. Политика государства должна быть ориентирована исключительно на граждан, испытывающих действительно острую потребность в жилье, а к категории нуждающихся следует отнести семьи с низким уровнем доходов, проживающие в наиболее неблагоприятных жилищных

условиях. Для граждан, не попадающих под категорию малоимущих, следует разработать такие программы поддержки, которые позволят им улучшить свои жилищные условия путем использования набора различных финансовых инструментов. Вместе с тем, любые изменения в данной области должны быть постепенными и приниматься при условии развития альтернативного и доступного ипотечного рынка, а также после одобрения четких законодательных правил. Также следует рассмотреть возможность укрепления сектора жилья социального назначения.

7. Создание товариществ собственников жилья следует сделать обязательным. Во всех многоквартирных домах с приватизированными жилыми помещениями должны быть созданы товарищества собственников жилья, а возможные государственные субсидии, предназначенные для собственников жилых помещений, должны предоставляться на конкретные цели (например, на улучшение теплоизоляции) и лишь в том случае, если собственники регулярно делают отчисления на ремонтные работы в размере, установленном на минимально возможном уровне.

8. Следует продолжать и углублять деятельность по повышению энергоэффективности жилищного сектора. Учитывая доступ к дешевой нефти и газу, к настоящему моменту энергоэффективности жилищного сектора уделялось очень мало внимания. Государственная комплексная программа модернизации основных производственных фондов белорусской энергетической системы, энергосбережения и увеличения доли использования в республике собственных топливно-энергетических ресурсов на 2006-2010, утвержденная указом Президента в 2005 году, направлена на эффективное использование энергоресурсов во всех отраслях промышленности, в том числе в строительном секторе. Для успешной реализации этой программы необходимо повысить энергоэффективность жилищного сектора. Особое внимание следует уделить жилым зданиям, построенным в советское время, поскольку они отличаются высоким уровнем энергопотребления. Следует содействовать использованию инновационных строительных материалов, таких как эко-конструкции, и инновационному и технологическому развитию в этом секторе. Проведение кампаний по повышению

осведомленности даст возможность проинформировать население о важных преимуществах энергоэффективного строительства

9. Государственное субсидирование в секторе коммунального хозяйства должно быть более целенаправленно и предоставляться лишь действительно нуждающимся категориям граждан. Домашние хозяйства со средним и высоким уровнем доходов не должны получать данные субсидии. Это позволит государству избежать существенных расходов на коммунальное хозяйство и, в то же время, сосредоточить ранее использовавшиеся ресурсы на восстановлении и техническом обслуживании коммунального хозяйства.

Глава 3

10. Следует реформировать систему льготного кредитования

Необходимо сократить срок ожидания льготных кредитов и доступа к новому некоммерческому собственному жилью. Длительность срока ожидания (как кредитов, так и недорогого нового жилья) связана с недостатком четкости квалификационных требований для получения и прозрачности процесса выделения кредитов.

11. Следует четко определить и разграничить квалификационные критерии

Четкое разграничение между правом на получение нового «недорогого» жилья и правом на получение процентных субсидий (льготных кредитов) может значительно сократить срок ожидания льготных кредитов. Это также будет способствовать повышению свободы выбора. Лица, ответственных за разработку жилищной политики, должны более четко определить квалификационные критерии для получения различных видов субсидий.

12. Следует обеспечить оперативную доступность процентных субсидий.

Все домашние хозяйства, удовлетворяющие квалификационным требованиям, должны иметь возможность оперативного получения льготных кредитов. Их следует распределять либо в меньшем объеме всем желающим

приобрести новое жилье или жилье на вторичном рынке, либо в полном объеме, но только тем гражданам, которые имеют первоочередное право на его получение (семьи с низким уровнем доходов, молодые и многодетные семьи) и желают приобрести жилье без промедления.

13. Должна оказываться поддержка развитию конкурентоспособного и разностороннего банковского сектора

Ликвидность государственных и частных банков может быть повышена путем открытия банковского сектора для иностранного капитала и денежных поступлений, а также ипотечного кредитования (выпуск ипотечных облигаций) при условии проведения тщательного анализа накопительных привычек белорусских граждан и государственных расходов, и создания на его основе сильных регулирующих органов.

14. Закон «Об ипотеке» должен быть полностью реализован.

Уже одобренная законодательная база в области ипотечных рынков, является необходимым условием для перехода от жилищных кредитов (и различных существующих лизинговых схем) к классическим ипотечным кредитам, а также для снижения кредитных рисков ипотечных кредиторов. Усилия по дальнейшему снижению уровня инфляции являются важнейшим фактором сокращения государственных расходов на процентные субсидии в будущем

15. Следует рассмотреть возможность введения жилищных субсидий, основанных на размере доходов.

Принимая во внимание относительно низкую долю жилищных расходов в структуре общих расходов населения и уже существующие достаточно высокие субсидии, восходящие к проведенной ранее безвозмездной приватизации, следует постепенно упразднить субсидию на компенсацию разницы между действующими тарифами и стоимостью технического обслуживания жилищного фонда, и заменить ее новым пособием, предоставляемым на основе размера доходов. Такое жилищное пособие должно предоставляться в основном тем домашним

хозяйствам, которые в нем нуждаются, т.е. расходуя слишком большую долю своих доходов на оплату жилищных услуг, а его размер должен быть ограничен нормативами стоимости и площади жилья. При внедрении данной рекомендации можно обращаться к указу Президента Республики Беларусь от 14 декабря 2007 года № 638 «О некоторых мерах государственной поддержки населения».

Глава 4

Управление земельными ресурсами

16. Следует усилить право частной собственности на землю (Право частной собственности на земельные участки установлено статьей 11)

Для более эффективного использования земельных ресурсов и привлечения большего объема частного капитала на развитие сельского хозяйства и промышленности, необходимо повысить доступность рынка земельных ресурсов путем передачи большего количества земельных участков частному сектору.

17. Доходы, полученные от платы за земельные участки, следует направлять на инфраструктурные и социальные цели.

Передача земельных участков частному сектору принесет доходы, которые можно будет использовать для решения социальных проблем, в частности, для развития инфраструктуры и строительства социального жилья.

18. Следует снизить ограничения на право владения земельными участками иностранными гражданами. Несмотря на то, что указ Президента Республики Беларусь № 667, позволяет иностранным гражданам приобретать в собственность земельные участки на срок до 99 лет, правовые барьеры, препятствующие продаже земли иностранным гражданам, ограничивают приток иностранных инвестиций. Иностранцам следует предоставить право на приобретение в частную собственность несельскохозяйственных земель; это активизирует экономическую деятельность в стране.

19. Следует упростить порядок формирования прав на недвижимость. С целью обеспечения более высокого уровня защиты прав на недвижимое имущество и повышения эффективности системы налогообложения следует ускорить процедуру регистрации земельных участков и объектов недвижимости.

20. Следует поддерживать дальнейшее развитие системы электронного управления земельными ресурсами. Использование государственными органами власти современных информационных технологий будет способствовать принятию решений, связанных с недвижимым имуществом. Для реализации на практике принципа «одного окна» государству следует предоставить гражданам большее количество электронных услуг для управления недвижимым имуществом. Электронная система управления земельными ресурсами является важным элементом процесса создания системы электронного правительства.

21. Налог на землю следует рассчитывать на основании кадастровой (рыночной) стоимости земли. Это будет способствовать социальному равенству и упростит процесс формирования местных бюджетов.

22. Следует повысить гибкость системы ипотечного кредитования с целью повышения привлекательности рынка земельных ресурсов. Такая ипотечная система предоставит физическим и юридическим лицам больше возможностей для получения кредитов.

Территориально-пространственное планирование

23. Следует предоставить местным сообществам более широкие полномочия по формированию и реализации своих местных потребностей в области планирования. Хотя представители сельских Советов направляют краткий перечень своих потребностей в администрации районов, на практике влияние национальной политики преобладает над местными потребностями. Наделение местных администраций более широкими полномочиями по принятию решений в отношении местных планов и их реализации улучшит качество и восприимчивость к мерам планирования.

24. Следует запланировать и выполнить оценку усилий по развитию малых и средних

городов. Расширение малых и средних городов (а также *агрозгородков*) направлено на восстановление равновесия между численностью городского и сельского населения и перераспределение налоговой базы. Однако необходимо периодически выполнять оценку предпринимаемых действий для того, чтобы оценить насколько эффективно такая политика решает проблему сельско-городской миграции в стране, особенно принимая во внимание тот факт, что в настоящее время уровень урбанизации в Беларуси выше, чем когда бы то ни было

25. Следует и далее проводить оценку влияния жилищного строительства вдоль транспортной магистрали Е 30. Поскольку экономика этих районов развита в недостаточной мере, такое строительство может привести к появлению временного жилья. Как правило, городское строительство вдоль основных транзитных магистралей приводит к появлению негативных последствий, таких как ухудшение правопорядка и безопасности населения, повышенное загрязнение окружающей среды и нестабильность экономики.

26. Следует привлечь большее количество специалистов к участию в процессах планирования, которые должны быть открыты для вклада частного сектора. Учитывая, что в Беларуси лишь две организации – УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» и Минскградо – занимаются разработкой градостроительных планов, в стране де факто сохраняется государственная монополия на услуги в сфере проектирования. Правительству следует рассмотреть возможность использования потенциала иных градостроительных организаций, в том числе работающих в частном секторе. Если местные эксперты по градостроительному планированию получают независимость в вопросах проектирования и реализации своих стратегий в рамках общих критериев, это приведет к появлению большего разнообразия в городском и сельском планировании, а также к более эффективному процессу планирования в целом.

27. Следует осуществлять тщательный мониторинг расширения городских границ Минска. Расширение города имеет как положительные, так и отрицательные аспекты: к числу последних относятся

стихийный рост города за счет перевода используемых в настоящее время земельных участков под жилищное и промышленное строительство. Промышленные зоны и свободные экономические зоны могут нежелательным образом смешиваться с новой жилой застройкой. С другой стороны, Минский городской исполнительный комитет осознает важность разработки рационального плана, который учитывает и контролирует рост города, тем самым, предотвращая случаи возникновения несанкционированных и незапланированных поселений. От этого может пострадать «дачная культура» в окрестностях Минска, но зато такой план упорядочит рост города и плотность населения, при условии, что государство желает сохранить контроль над этими вопросами.

Приложение

Основные законы, коды, указы и программы

Жилищное хозяйство и управление земельными ресурсами Республики Беларусь регулируется рядом часто упоминавшихся в тексте обзора указов Президента, законов, нормативно-правовых актов, кодексов. Наиболее важные и часто упоминавшиеся приведены ниже:

- Закон Республики Беларусь “О собственности в Республике Беларусь” (1990)
- Закон Республики Беларусь “О платежах за землю” (1991)
- Закон Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” (1991)
- Закон Республики Беларусь “О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь” (1992)
- Закон Республики Беларусь “О Совете Министров Республики Беларусь” (1992)
- Закон Республики Беларусь “О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь” (1993)
- Закон Республики Беларусь “Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь” (1998)
- “Кодекс о земле Республики Беларусь” (1999)
- Жилищный кодекс Республики Беларусь (1999).
- Указ Президента Республики Беларусь “Об утверждении положения о порядке передачи земельных участков в собственность юридических лиц” (2000)
- Закон Республики Беларусь “Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь” (2004)
- Стандарты в области окружающей среды и жизнедеятельности Республики Беларусь (2005)
- Государственная программа возрождения и развития села на 2005 — 2010 годы
- Указ Президента Республики Беларусь “О структуре, функциях и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов” (2006)
- Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006-2010 годы
- Программа развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на 2006-2010 годы
- Государственная программа по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» на 2006-2010
- Государственная комплексная программа модернизации основных производственных фондов белорусской энергетической системы, энергосбережения и увеличения доли использования в республике собственных топливно-энергетических ресурсов на 2006–2010 годы

- Указ Президента Республики Беларусь “О Государственной комплексной программе развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007-2010 годы” (2007) (изменен 1 января 2008 года указом Президента Республики Беларусь № 667)
- Указ Президента Республики Беларусь “Об особенностях передачи земельных участков, находящихся в частной собственности, в ипотеку для получения банковского кредита” (2007)
- Указ Президента Республики Беларусь “О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения” (2007)
- Указ Президента Республики Беларусь “О некоторых мерах по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемого государственного имущества” (2007)
- Указ Президента Республики Беларусь “Об изъятии и предоставлении земельных участков” (2007)
- Государственная схема комплексной территориальной организации (2007)
- Указ Президента Республики Беларусь “Об ипотеке” (2008)
- Указ Президента Республики Беларусь “Об оценочной деятельности в Республике Беларусь” (2008)
- Указ Президента Республики Беларусь “О предоставлении гражданам льготных кредитов на строительство (реконструкцию) или приобретение жилых помещений” (2000)
- Указ Президента Республики Беларусь “О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь “О некоторых мерах по регулированию жилищных отношений”” (2008)
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь “О внесении изменений и дополнений в Государственную комплексную программу развития материально-технической базы строительной отрасли на 2006-2010 годы” 2008.

Библиография

Электронные источники

- http://www.belarus.net/softinfo/catal_la/100138.htm
- http://www.bestpractices.at/main.php?page=programme/europe/best_practices/minsk_belarus&lang=en
- <http://www.ebrd.com/projects/psd/psd1997>
- <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/D4A6AD9D-F203-1EE9-BB468E0B6B0F53AC>
- http://www.mintorg.gov.by/index.php?option=com_content&task=view&id=287
- <http://www.ngo.by/en/legalregulations/>
- <http://www.vasab.leontief.net/countries/belarus1.htm>
- <http://www.vasab.leontief.net/countries/belarus1.htm#2>
- <http://vasab.leontief.net/countries/belarus.htm#1>
- <http://un.by/en/aboutbelarus/>

(Последнее посещение всех веб-сайтов 12 декабря 2008 года)

Печатные источники

- Беларусь 2015: Основные положения Государственной схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь, Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь (2001).
- Государственный стандарт Республики Беларусь СТБ 1154 – 99 «Жилище. Основные положения», Государственный стандарт Республики Беларусь СТБ 1589 – 2005 «Социальное жилище. Основные положения».
- *Территориально-пространственное планирование, Ключевой инструмент развития и эффективного управления с уделением особого внимания странам с переходной экономикой*, ЕЭК ООН, Нью-Йорк и Женева, 2008. ЕСЕ/НВР/146. Публикация размещена он-лайн по адресу: http://www.uncece.org/hlm/prgm/urbanenvperf/Publications/spatial_planning.pdf

Комитет ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию, являющийся межправительственным органом всех государств - членов ЕЭК ООН, играет роль форума для сбора и распространения информации и опыта, а также обмена ими в области жилищного хозяйства, территориально-пространственного планирования и управления земельными ресурсами. Комитет оказывает поддержку социально-экономической стабилизации в странах с переходной экономикой, предлагая им новые подходы к налаживанию сотрудничества между различными уровнями правительства. В рамках проводимых им различных рабочих совещаний, исследований по вопросам городского хозяйства и управления земельными ресурсами, а также анализов, посвященных жилищному сектору, Комитет занимается консультированием стран-членов по программам и стратегиям в области населенных пунктов и оказывает содействие в их практическом осуществлении. 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.

За дополнительной информацией о работе Комитета просьба обращаться на его вебсайт:

<http://www.unece.org.htm>.

