

ЕЭК ООН

Национальные обзоры жилищного хозяйства и землепользования

Беларусь



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

ЕЭК ООН

Национальные обзоры жилищного хозяйства и землепользования

Беларусь



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Женева, 2019 год

© 2019 год, Организация Объединенных Наций

Все права защищены во всем мире

Заявки на воспроизведение выдержек или фотокопирование следует направлять в Центр по проверке авторских прав на веб-сайт copyright.com.

Все другие запросы, касающиеся прав и разрешений, в том числе производных авторских прав, следует направлять по адресу United Nations Publications, 300 East 42nd St, New York, NY 10017, United States of America.

Электронная почта: publications@un.org; веб-сайт: un.org/publications

Выводы, толкования и заключения, изложенные в настоящей публикации, принадлежат ее соавторам и не обязательно отражают мнения Организации Объединенных Наций или ее должностных лиц или государств-членов.

Употребляемые обозначения и представление материала на любых картах в настоящей работе не означают выражения какого бы то ни было мнения со стороны Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района либо их властей или относительно делимитации их границ.

Настоящее издание выходит только на английском и русском языках.

Публикация Организации Объединенных Наций, изданная Европейской экономической комиссией (ЕЭК ООН).

.....
ECE/HBP/195
.....

eISBN 978-92-1-004160-7
.....

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Национальные обзоры жилищного хозяйства и землепользования призваны помочь правительствам в повышении эффективности их секторов жилищного хозяйства, градостроительства и землепользования и одновременно содействовать их устойчивому развитию. В обзорах анализируются тенденции и текущие изменения в политике и приводится общая оценка основ политики и социально-экономической базы в этих секторах. Инициатором этой работы по просьбе государств – членов ЕЭК в начале 1990-х годов стал Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК).

Исследования проводятся по запросам государств-членов международными группами экспертов в сотрудничестве с правительственными органами, другими международными организациями, неправительственными организациями, местными органами власти и структурами частного сектора. На основе процесса широких консультаций эксперты проводят всесторонний обзор секторов жилищного хозяйства, градостроительства и землепользования и разрабатывают рекомендации, призванные помочь разработчикам политики в составлении проектов стратегий и программ.

Настоящий национальный обзор, подготовленный по просьбе правительства Республики Беларусь, является двадцатым первым обзором этой серии. В программе национальных обзоров, как и прежде, делается акцент на подробном анализе и рекомендациях по вопросам политики и одновременно высвечиваются конкретные проблемы или достижения в жилищном хозяйстве, развитии городов и земельном администрировании, имеющие актуальное значение для страны – объекта обзора. В национальном обзоре по Республике Беларусь конкретное внимание уделяется жилищному сектору, в особенности обеспечению населения жильем и его ценовой доступности, управлению и обслуживанию жилищного фонда, энергоэффективности в жилищном секторе, жилищному финансированию, «умным» устойчивым городам, а также нормативно-правовой и институциональной базе.

В настоящем национальном обзоре сформулирован набор рекомендаций по вопросам политики. Их своевременное и эффективное осуществление рассматривается в качестве жизненно важного условия решения проблем, которые стоят перед Республикой Беларусь в настоящее время. Благодаря недавнему принятию Новой программы развития городов была подтверждена глобальная приверженность их устойчивому развитию. Политические рекомендации, содержащиеся в настоящем национальном обзоре, послужат стране опорой в деле обеспечения ее приверженности осуществлению Новой программы развития городов и достижению Целей устойчивого развития (ЦУР) Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года, в особенности ЦУР 11, касающейся городов и населенных пунктов.

Хотелось бы поблагодарить международных и национальных экспертов, внесших свой вклад в подготовку данного документа, правительства, предоставившие финансирование для его разработки, а также партнерские организации системы ООН, участвовавшие в подготовке исследования, а именно ООН-Хабитат и отделение Программы развития ООН (ПРООН) в Республике Беларусь. Предлагаю всем, кто интересуется жилищным сектором Республики Беларусь, в полной мере использовать информацию и рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе. Он может послужить основой для будущей деятельности и помочь в формировании программ на национальном и местном уровнях.

В заключение хотелось бы подчеркнуть актуальность национальных обзоров как единственных в своем роде инструментов. Они позволяют странам ЕЭК обмениваться опытом в вопросах жилищного хозяйства, градостроительства и землепользования, сопоставлять тенденции и приобретать знания о различных видах практики, утверждать инструменты политики и планирования, а также узнавать о предпринятых действиях.



Ольга АЛГАЕРОВА

Заместитель Генерального секретаря Организации
Объединенных Наций

Исполнительный секретарь
Европейской экономической комиссии
Организации Объединенных Наций

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий национальный обзор жилищного хозяйства и землепользования по Беларуси был запрошен правительством Республики Беларусь через ее Министерство архитектуры и строительства. Подготовка обзора была начата в декабре 2017 года с подготовительной миссии секретариата ЕЭК ООН, в ходе которой была согласована окончательная структура национального обзора. В мае–июне 2018 года состоялась ознакомительная миссия международной группы экспертов.

Объектами предыдущих исследований этой серии были Болгария (ЕСЕ/НВР/101, опубликовано в 1996 году), Польша (ЕСЕ/НВР/107, 1998 год), Словакия (ЕСЕ/НВР/111, 1999 год), Литва (ЕСЕ/НВР/117, 2000 год), Румыния (ЕСЕ/НВР/124, 2001 год), Республика Молдова (ЕСЕ/НВР/125, 2002 год), Албания (ЕСЕ/НВР/130, 2002 год), Армения (ЕСЕ/НВР/132, 2004 год), Российская Федерация (ЕСЕ/НВР/131, 2004 год), Сербия и Черногория (ЕСЕ/НВР/139, 2006 год), Грузия (ЕСЕ/НВР/143, 2007 год), Беларусь (ЕСЕ/НВР/150, 2008 год), Кыргызстан (ЕСЕ/НВР/157, 2010 год), Азербайджан (ЕСЕ/НВР/156, 2010 год), Таджикистан (ЕСЕ/НВР/163, 2011 год), Украина (ЕСЕ/НВР/176, 2013 год), Республика Молдова (ЕСЕ/НВР/181, 2015 год), Узбекистан (ЕСЕ/НВР/185, 2015 год), Армения (ЕСЕ/НВР/186, 2017 год) и Республика Казахстан (ЕСЕ/НВР/191, 2018 год).

Для Беларуси и других стран региона ЕЭК ООН полезными могут оказаться и другие публикации ЕЭК и ООН-Хабитат, касающиеся жилищного сектора и городского развития, а именно: а) *Региональный доклад для ХАБИТАТ III по вопросам жилья и городского развития в регионе ЕЭК* (2016 год); б) *Международное руководство по городскому и территориальному планированию* (2016 год); в) *Социальное жилье в регионе ЕЭК ООН: модели, тенденции и вызовы* (ЕСЕ/НВР/182, 2015 год); г) *Передовая практика создания энергоэффективного жилищного хозяйства в регионе ЕЭК ООН* (ЕСЕ/НВР/175, 2013 год); е) *Климатически нейтральные города: как добиться снижения энергоемкости и углеродоемкости в городах и сделать их более устойчивыми к изменению климата* (ЕСЕ/НВР/168, 2011 год); ф) *Зеленые дома: обеспечение энергоэффективности жилья в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций* (ЕСЕ/НВР/159, 2009 год); г) *Самовольно возведенные города: поиск долгосрочных решений проблемы неформальных поселений в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций* (ЕСЕ/НВР/155, 2009 год); h) *Руководящие принципы в области социального жилья: принципы и примеры* (ЕСЕ/НВР/137, 2006 год); к) *Системы финансирования жилищного сектора для стран с переходной экономикой: принципы и примеры* (ЕСЕ/НВР/138, 2005 год); л) *Руководство по вопросам жилищных кондоминиумов в странах с переходной экономикой* (ЕСЕ/НВР/123, 2003 год).

Кроме того, основой для разработки устойчивой политики в сфере жилищного хозяйства, городского развития, а также управления земельными ресурсами и землепользования могут служить основополагающие документы, утвержденные государствами – членами ЕЭК ООН.

К их числу относятся: Женевская хартия ООН об устойчивом жилищном хозяйстве, Женевское заявление министров по устойчивому жилищному хозяйству и городскому развитию (2017 год) и Стратегия в области устойчивого жилищного хозяйства и землепользования в регионе ЕЭК на период 2014–2020 годов. Настоящий национальный обзор и другие соответствующие публикации размещены на веб-сайте ЕЭК ООН. (<http://www.unece.org/housing.html>)

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящий обзор был подготовлен в сотрудничестве с ООН-Хабитат. Его подготовка стала возможной благодаря внебюджетным средствам, любезно предоставленным Российской Федерацией. Национальных экспертов для проведения исследования выделило правительство Республики Беларусь. Правительства Российской Федерации и Нидерландов внесли взносы в натуральной форме путем участия в обзоре их экспертов и их работы над главами исследования. Со стороны ООН-Хабитат финансировалось участие международного эксперта, который подготовил проект главы, посвященной городскому планированию. Успешное завершение обзора было бы невозможно без щедрой поддержки всех тех, кто внес в него вклад.

Окончательный вариант публикации следует рассматривать в качестве плода совместных усилий нижеперечисленных лиц:

СЕКРЕТАРИАТ ЕЭК ООН

Паола Деда	Директор отдела по лесам, землепользованию и жилищному хозяйству
Гульнара Ролл	Руководитель группы
Изабель Байрамукова	Координатор проекта
Сесилия Батак Эми Фигейредо Эвелина Рюхина Милица Апостолович Томмазо Бассетти Сергей Мазол	Участники обзора

ООН-ХАБИТАТ

Татьяна Хабарова	Руководитель Программы ООН-Хабитат в России и странах Содружества Независимых Государств
------------------	--

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Рик Воутерс	Управление кадастров, регистрации земель и географической информации Нидерландов
Хана Дауди	Сотрудник по экономическим вопросам ЕЭК ООН
Ирина Генцлер	Институт экономики города, Россия
Ульрих Грауте	Консультант ООН-Хабитат
Константин Литвинцев	Директор Федеральной кадастровой палаты Росреестра, Россия
Евгения Железова	Институт экономики города, Россия

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Александр Кручанов	Первый заместитель Министра архитектуры и строительства Республики Беларусь (Национальный координатор)
Алена Ракова	Консультант отдела внешнеэкономической деятельности главного управления экономики и внешнеэкономической деятельности Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь, координатор по взаимодействию с ЕЭК ООН
Александр Авраменко/ Елена Лукашевич	Начальник управления жилищной политики Минского городского исполнительного комитета
Виктор Агеев	Директор департамента кредитования населения ОАО «АСБ Беларусбанк»
Марина Астапенко	Заместитель начальника управления землеустройства Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь
Николай Бобер	Главный инженер Республиканского проектного института землеустройства «Белгипрозем»
Юрий Булахов	Заместитель директора Департамента контроля и надзора за строительством Республики Беларусь, Государственный комитет по стандартизации Республики Беларусь

Татьяна Гавриленко	Заместитель начальника главного управления градостроительства, проектной, научно-технической и инновационной политики Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь
Игорь Гончарик	Главный инженер ГО «Минское городское жилищное хозяйство» Минского городского исполнительного комитета
Александр Горваль	Начальник управления жилищной политики Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь (заместитель национального координатора)
Владимир Доропиевич	Заместитель начальника управления жилищной политики Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь
Марина Еременко	Заведующая отделом разработки и совершенствования жилищной политики ГП «Институт жилища – НИПТИС им. Атаева С.»
Владимир Здобнов	Председатель совета Ассоциации застройщиков объектов жилищного строительства и генеральный директор ООО «Юнвест-М»
Гонтарева Ирина	Начальник Комитета строительства и инвестиций Минского городского исполнительного комитета
Инна Лавринович	Начальник управления архитектуры и организации проектных работ, благоустройства и городского дизайна Комитета архитектуры и градостроительства Минского городского исполнительного комитета
Андрей Миненков	Начальник отдела научно-технической политики и внешнеэкономических связей Департамента по энергоэффективности Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь
Владимир Пилипенко	Директор ГП «Институт жилища – НИПТИС им. Атаева С.»
Алексей Сидоров	Начальник главного управления статистики инвестиций и строительства Национального статистического комитета Республики Беларусь
Дмитрий Турчин	Заместитель начальника управления надзора и профилактики, начальник отдела нормативно-технической работы и предупреждения чрезвычайных ситуаций Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь
Александр Хижняк	Директор Института регионального планирования и градостроительства «БЕЛНИИГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА»
Евгений Рачевский	Заместитель директора по экологической экспертизе государственного учреждения образования «Республиканский центр экологической экспертизы и повышения квалификации руководящих работников и специалистов» Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь
Андрей Ромашко	Начальник отдела обслуживания жилищного фонда управления коммунального хозяйства Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь
Анатолий Шумский	Заместитель начальника главного управления многосторонней дипломатии Министерства иностранных дел Республики Беларусь

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Вера Сысоева	Национальный консультант по проекту «Зеленое градостроительство», отделение ПРООН в Беларуси
Ирина Усова	Менеджер проектов, отделение ПРООН в Беларуси

ДРУГИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Геннадий Каленов	Исполнительный директор Международной ассоциации менеджмента недвижимости (МАМН) в Беларуси
------------------	---

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО	3
ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ.....	5
СОКРАЩЕНИЯ, АКРОНИМЫ, СИМВОЛЫ И КОНВЕРСИЯ ВАЛЮТ	10
РЕЗЮМЕ.....	13
1. ОБЩИЙ ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ СТРАНЫ	19
Политическая система.....	19
Экономическое развитие	19
Экономика и качество окружающей среды.....	21
Демографический контекст	22
2. ЖИЛИЩНЫЙ СЕКТОР И ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО	25
Правовые и организационные основы жилищного сектора.....	25
Существующий жилищный фонд	28
Формы владения жильем.....	31
Управление многоквартирными жилыми зданиями, их содержание и ремонт.....	34
Жилищное строительство	37
Инфраструктура и коммунальные услуги.....	43
Рекомендации	48
3. ДОСТУПНОСТЬ ЖИЛЬЯ.....	53
Национальная политика обеспечения доступности жилья.....	53
Доступ к приемлемому по цене жилью	54
Рекомендации	60
4. ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ	63
Система городского планирования в Республике Беларусь.....	67
Рекомендации	73
5. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ	75
Земельная политика и руководство земельной сферой.....	75
Нормативно-правовая, институциональная и техническая база управления земельными ресурсами	78
Геопространственная информация	82
Оценка прогресса, достигнутого в области управления земельными ресурсами в период начиная с 2018 года	84
Рекомендации	88
6. ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА, ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ.....	91
Взаимосвязь между жилищной политикой и финансированием жилищного строительства	91
Финансовая основа для расширения доступа к жилью для уязвимых групп населения.....	95
Обзор банковской системы и ее связь с жилищной политикой	99
Рекомендации	102
ИСТОЧНИКИ.....	105

СПИСОК ДИАГРАММ

ДИАГРАММА 1	Темпы роста ВВП в 2000–2018 годах.....	20
ДИАГРАММА 2	Численность безработных, зарегистрированных в органах по труду, занятости и социальной защите, и отображенная в информации организаций соответствующая потребность в рабочей силе на 2018 год в разбивке по областям	22
ДИАГРАММА 3	Плотность населения в 2017 году	29
ДИАГРАММА 4	Динамика жилищного фонда в 2005–2017 годах.....	29
ДИАГРАММА 5	Данные о типологии жилых зданий в разбивке по типам в 2017 году.....	29
ДИАГРАММА 6	Распределение жилищного фонда по удельному потреблению тепловой энергии в год	31
ДИАГРАММА 7	Динамика удельного годового потребления тепловой энергии на отопление и горячее водоснабжение жилых зданий в зависимости от года ввода в эксплуатацию, кВт•ч/м ² в год	40
ДИАГРАММА 8	Наличие социального жилья, площадь в млн м ²	55
ДИАГРАММА 9	Доступ малообеспеченных домохозяйств к коммунальным услугам (в процентах)	55
ДИАГРАММА 10	Государственные субсидии на жилищно-коммунальные услуги в расчете на домохозяйство	57
ДИАГРАММА 11	Динамика средних затрат на строительство, стоимости жилья и средней заработной платы (в тыс. нов. бел. руб.).....	58
ДИАГРАММА 12	Система расселения.....	64
ДИАГРАММА 13	Распределение населения в 2010 году	67
ДИАГРАММА 14	Годовые уровни инфляции в период 2000–2017 годов	78
ДИАГРАММА 15	Скриншот кадастровой карты с окном, в котором отображены атрибутивные данные	83

СПИСОК ТАБЛИЦ

ТАБЛИЦА 1	Структура политической системы	20
ТАБЛИЦА 2	Организационная структура управления жилищным сектором	27
ТАБЛИЦА 3	Количество и типы жилых зданий в 2017 году.....	30
ТАБЛИЦА 4	Ветхий и аварийный государственный жилищный фонд в 2017 году	30
ТАБЛИЦА 5	Распределение жилищного фонда Республики Беларусь по формам собственности в 2017 году.....	32
ТАБЛИЦА 6	Плановые показатели капитального ремонта жилых домов в Минске на 2016–2020 годы.....	36
ТАБЛИЦА 7	Тарифы на коммунальные услуги для населения и городского хозяйства Минска в 2018 году	47
ТАБЛИЦА 8	Финансовое участие домохозяйств в жилищном строительстве в рамках программ государственной поддержки	56
ТАБЛИЦА 9	Расходы домохозяйств на строительство жилья и приобретение недвижимости	56
ТАБЛИЦА 10	Динамика затрат на строительство жилья (в процентах).....	57
ТАБЛИЦА 11	Инвестиции в отдельные отрасли национальной экономики (в процентах от общего объема инвестиций).....	58
ТАБЛИЦА 12	Восприятие собственного уровня жизни малообеспеченными домохозяйствами в 2017 году (в процентах)	58
ТАБЛИЦА 13	Восприятие малообеспеченными домохозяйствами бедности и ее причин в 2017 году (процентная доля респондентов).....	59
ТАБЛИЦА 14	Расходы малообеспеченных домохозяйств на жилищно-коммунальные услуги и ссуды на приобретение жилья в период 2011–2017 годов	60
ТАБЛИЦА 15	Динамика изменения населения Минска	65
ТАБЛИЦА 16	Доля кредитования с обеспечением в 2017 году (в процентах)	78
ТАБЛИЦА 17	Количество электронных услуг и динамика их изменения в 2013–2017 годы.....	81
ТАБЛИЦА 18	Целевые параметры системы государственной регистрации по результатам выполнения Программы.....	82
ТАБЛИЦА 19	Динамика и структура инвестиций в основной капитал, направленных в жилищное строительство, в разбивке по источникам финансирования (млрд бел. руб.)	91
ТАБЛИЦА 20	Размер субсидий на уплату части процентов для отдельных категорий граждан в рамках Указа № 240.....	96
ТАБЛИЦА 21	Список системно значимых банков и небанковских кредитно-финансовых организаций	100
ТАБЛИЦА 22	Расчетные величины стандартного риска	101

СОКРАЩЕНИЯ, АКРОНИМЫ, СИМВОЛЫ И КОНВЕРСИЯ ВАЛЮТ

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

АО	акционерное общество
АС	аварийное состояние
БГЦА	Белорусский государственный центр аккредитации
бел. руб.	белорусский рубль
БелГИМ	Белорусский государственный институт метрологии
Белгипрозем	Республиканское унитарное предприятие «Проектный институт Белгипрозем»
БелГИСС	Белорусский государственный институт стандартизации
Белстат	Национальный статистический комитет Республики Беларусь
ВВП	валовой внутренний продукт
ВИЭ	возобновляемые источники энергии
ВТО	Всемирная торговая организация
ГИС	географическая информационная система
ГОСТ	государственный стандарт
ГСКТО РБ	Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь
ГЧП	государственно-частное партнерство
ГЭФ ПРООН	глобальное экологическое финансирование по линии ПРООН
долл. США	доллар Соединенных Штатов
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕврАзЭС	Евразийское экономическое сообщество
ЕГРНИ	Единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним
ЕС	Европейский союз
ЕСА	Европейское сотрудничество по аккредитации
ЖКУ	Информационно-платежная система для оплаты жилищно-коммунальных услуг
ИРПГ	Институт регионального планирования и градостроительства
ИСО/МЭК	Международная организация по стандартизации/Международная электротехническая комиссия
ИЭМИ	Институт эталонных материалов и измерений
МСД	местный совет депутатов
НИОКР	научные исследования и разработки
НИПД	национальная инфраструктура пространственных данных
НКА	Национальное кадастровое агентство
НПО	неправительственная организация
ОАО	открытое акционерное общество

ООС	органы по оценке соответствия
ПДН	показатель долговой нагрузки
ПДСК	постоянно действующая система координат GPS
ПОК	показатель обеспеченности кредита
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПУСС	подход, предполагающий устойчивое обеспечение средств к существованию
РВСР	расчетные величины стандартного риска
СНГ	Содружество Независимых Государств
ЦУР	Цели в области устойчивого развития

СИМВОЛЫ

га	гектар
Гкал	гигакалория
кВт	киловатт
кВт т	киловатт тепловой энергии
кВт·ч	киловатт-час
км	километр
км ²	квадратный километр
м ²	квадратный метр
м ³	кубический метр
МВт	мегаватт
МВт·ч	мегаватт-час
мм	миллиметр

КОНВЕРСИЯ ВАЛЮТ

Обменный курс (декабрь 2017 года)

1 новый белорусский рубль (нов. бел. руб.) = 0,499 доллара США (долл. США)

1 долл. США = 2,005 стар. бел. руб.

1 евро = 2,38 стар. бел. руб.

Примечание. За рассматриваемый период (2011–2017 годы) все данные, выраженные в национальной валюте, представлены в старых белорусских рублях для обеспечения единообразия в анализе. После деноминации в 2016 году 1 нов. бел. руб. равен 10 000,0 стар. бел. руб. Ниже приведены средневзвешенные годовые обменные курсы старого белорусского рубля к 1 долл. США: 2011 год – 5 606; 2012 год – 8 370; 2013 год – 8 971; 2014 год – 10 260; 2015 год – 16 254; 2016 год – 19 998; 2017 год – 19 333¹.

¹ Доступно по адресу <http://www.nbrb.by/statistics/ForexMarket/AvrExRate/>.

РЕЗЮМЕ



РЕЗЮМЕ

В настоящем резюме представлен общий обзор нынешнего положения дел в области жилищного хозяйства, градостроительства и землепользования в Беларуси, отражен прогресс, достигнутый со времени опубликования национального обзора 2008 года, а также сформулированы отдельные рекомендации по вопросам политики.

Общее положение и обзор жилищного сектора

С момента составления национального обзора 2008 года показатели урбанизации в Беларуси демонстрируют скромный, но неуклонный рост: если в 2008 году доля населения, проживавшего в городах, составляла примерно 73%, то в 2018 году она превысила 78%. Такая динамика урбанизации соответствует региональным и мировым тенденциям концентрации населения в крупных городах с населением более 100 000 человек: в настоящее время в городах такого размера проживает около 70% городского населения Беларуси. Поэтому государственная политика должна быть направлена прежде всего на обеспечение ценовой доступности жилья в крупных городах, в том числе в столице – городе Минске.

Беларусь признает важное значение жилищного сектора для благосостояния граждан, поэтому в стране предпринимаются усилия по сохранению приоритетности жилищной политики в повестке действий правительства, которые заслуживают высокой оценки. В принятой в 2016 году Государственной программе «Строительство жилья» на 2016–2020 годы повышение уровня обеспеченности доступным по цене высококачественным жильем названо первоочередной целью жилищной политики. Центральную роль в этом играет предоставление государством льготных кредитов на приобретение недавно построенного жилья уязвимым группам населения, а также выделение земельных участков под индивидуальное жилищное строительство. Предварительным результатом реализации программы является уменьшение в 2010–2017 годах количества домохозяйств, зарегистрированных в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 20%. Эти домохозяйства определяются как располагающие менее 15 м² жилой площади, независимо от дохода семьи.

Таким образом, нынешняя жилищная политика в достаточной степени ориентирована на домохозяйства с низким уровнем дохода, и она приносит свои результаты. Тем не менее показатель отношения цены жилья к доходам домохозяйств вырос с 10,8% в 2011 году до 11,7% в 2016 году, что в условиях продолжающегося экономического спада заставило

правительство ужесточить критерии предоставления государственной поддержки для обеспечения доступного жилья. Правительству следует пересмотреть нынешние критерии предоставления государственной поддержки, с тем чтобы обеспечить удовлетворение жилищных потребностей уязвимого населения.

В результате массовой приватизации жилищного фонда доля собственников жилья в Беларуси достигла высокого уровня, и нынешняя жилищная политика ориентирована главным образом на его поддержку. Съемное жилье включает в себя жилье государственного и муниципального жилищного фонда, а также частные жилые помещения, принадлежащие в основном физическим лицам, которые сдаются в аренду на рыночных условиях. Объекты государственного и муниципального фонда сдаются в аренду по договорам коммерческого найма или по договорам найма социального жилья. Доля съёмного жилья остается низкой и в 2017 году составляла всего 5,8%. В настоящее время государственное и муниципальное арендное жилье не позволяет удовлетворить потребности в съемном жилье, которые лишь частично удовлетворяются за счет частного жилищного фонда, находящегося в собственности граждан. Поскольку нехватка арендного жилья препятствует мобильности рабочей силы и уменьшает доступ к жилью для населения с низким уровнем доходов, правительство рекомендуется разработать дополнительные варианты обеспечения доступного по цене жилья, включая арендное жилье. Это могло бы способствовать расширению доступа к недорогостоящему жилью для малообеспеченных и уязвимых групп населения.

Жилищное строительство, управление многоквартирными домами и коммунальные услуги

Вследствие замедления экономического развития темпы строительства жилья снижаются с 2014 года. В 2017 году было построено 3,79 млн м² жилья, что является самым низким показателем за период 2011–2017 годов. Ключевым участником жилищного строительства остается государство, при этом ведущую роль в реализации решений в области жилищного строительства под руководством правительства играют государственные компании. Государственные застройщики также обладают преимуществами перед частными при выделении земельных участков для строительства. С 2013 года правом постройки жилья для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и получивших льготные ссуды на строительство жилья, наделены только государственные застройщики.

В национальном обзоре 2008 года настоятельно рекомендовалось открыть строительную отрасль для конкуренции, в том числе со стороны частных застройщиков. Несмотря на некоторый прогресс,

сохраняются значительные проблемы, поскольку государственные компании продолжают пользоваться значительными преимуществами по сравнению с частным сектором. Поэтому правительству следует разработать меры по привлечению негосударственных застройщиков к участию в строительстве социального и доступного по цене жилья за счет налаживания государственно-частного партнерства. Следует особо стимулировать частный сектор и такие некоммерческие организации, как жилищные кооперативы.

Управление многоквартирными домами в настоящее время осуществляется несколькими субъектами. К ним относятся собственники отдельных квартир, если в доме не более десяти квартир, товарищества собственников или организации застройщиков, например жилищно-строительные потребительские кооперативы, а также уполномоченные представители государственных организаций, отвечающих за управление обслуживанием и эксплуатацией многоквартирных домов. Частные организации не вправе заниматься управлением многоквартирными домами. Товарищества собственников и жилищно-строительные кооперативы имеют право заниматься эксплуатацией многоквартирного дома самостоятельно либо могут привлекать к оказанию услуг обслуживающие организации государственного сектора. В настоящее время договоры с государственными организациями жилищно-коммунального хозяйства имеют более 52% товариществ собственников и жилищно-строительных кооперативов, а 48% занимаются вопросами содержания своих квартир самостоятельно. Ни одна из этих групп не имеет права проводить капитальный ремонт: в принятии решений по нему или в процессе капитального ремонта домовладельцы не участвуют.

В национальном обзоре по Беларуси за 2008 год содержался призыв к расширению участия всех заинтересованных сторон в деятельности в жилищном секторе, в частности, к более инициативному участию частного сектора в управлении жилищным хозяйством, а также к децентрализации процесса принятия решений и предоставлению местным органам власти и заинтересованным сторонам большей самостоятельности. Далее подчеркивалось, что частичное дублирование обязанностей на самых высоких уровнях и ограниченные полномочия местных структур по принятию решений наносят ущерб эффективности жилищно-коммунального сектора. Эта рекомендация была частично выполнена: были уточнены роли организаций в управлении многоквартирными жилыми домами, и сейчас дублирование отсутствует. В настоящем национальном обзоре рекомендация о содействии участию домовладельцев и организаций частного сектора в управлении жильем повторяется.

Правительству следует также разрешить частному сектору участвовать в капитальном ремонте. Несмотря на то, что большая часть жилого фонда Беларуси

построена относительно недавно и находится в хорошем состоянии, потребность в капитальном ремонте многоквартирных жилых домов, тем не менее, велика. По данным государственного объединения «Минское городское жилищное хозяйство» Минского городского исполнительного комитета, в капитальном ремонте нуждается 2 648 жилых зданий (36,09% от их общего числа) общей площадью 15,9 млн м² (39,8% общей площади многоквартирного жилищного фонда) со сроком эксплуатации от 25 до 45 лет. Однако нынешней государственной централизованной системы, которая доминирует в сфере капитального ремонта многоквартирных домов, для удовлетворения существующей потребности в капитальном ремонте недостаточно. Поэтому правительству следует разработать меры для перевода капитального ремонта и модернизации частного многоквартирного жилого фонда на рыночные механизмы. В частности, это нужно делать путем содействия передаче ответственности за капитальный ремонт товариществам собственников или управляющим многоквартирными домами, которые выбираются собственниками: сказанное должно обеспечить для владельцев стимулы к инвестированию в капитальный ремонт собственных и заемных средств.

Одной из наиболее острых проблем жилищного сектора является его высокое энергопотребление. Для жилых домов, построенных до 1993 года, которые составляют 60% всего жилищного фонда, характерна низкая энергоэффективность. Потребление энергии в таких зданиях составляет 230 кВт·ч/м². Здания, построенные после 2009 года в соответствии с современными стандартами энергоэффективности, потребляют не более 130 кВт·ч/м². Однако доля таких энергоэффективных жилых домов сравнительно невелика и составляет около 15%. Повышение энергоэффективности зданий, особенно построенных после 2009 года, остается важной задачей. Например, капитальный ремонт, который проводят местные органы власти, не включает в себя работы по термомодернизации жилых домов, и термомодернизация остается делом владельцев квартир, которые не всегда могут позволить себе финансировать мероприятия по тепловой изоляции. Облегчить владельцам финансирование мер по повышению энергоэффективности может вовлечение в управление многоквартирными жилыми домами и в финансирование ремонтных работ негосударственных застройщиков, в частности частного сектора и таких некоммерческих организаций, как жилищные кооперативы.

Недостатки в регулировании энергоэффективности зданий объясняются отсутствием полноценной системы сбора и обработки информации о фактических показателях энергопотребления жилых зданий. Такая система позволяла бы, помимо всего прочего, оценивать соответствие зданий нормативным требованиям, а также измерять энергоэффективность материалов и изделий.

Коммунальная инфраструктура, необходимая для предоставления коммунальных услуг, нуждается в значительных инвестициях на развитие и модернизацию. Несмотря на поставленную цель по постепенному переходу к экономически обоснованным тарифам на коммунальные услуги, субсидирование тарифов на отдельные виды коммунальных услуг, особенно теплоснабжение, сохраняется. Зависимость коммунальных предприятий от субсидий делает их деятельность финансово неустойчивой. Правительство должно завершить переход к экономически обоснованным тарифам на коммунальные услуги при одновременном обеспечении мер поддержки для домохозяйств с низким уровнем доходов.

Наконец, следует отметить, что система связей в жилищном секторе, как правило, отличается очень большой сложностью, и в настоящее время он управляется самыми разными министерствами и ведомствами. После роспуска в 2014 году общенационального Межведомственного совета по проведению реформы в строительной отрасли и сфере жилищно-коммунального хозяйства, который выполнял для жилищного сектора функции координационного органа, новый координационный орган создан не был. В связи с этим правительству следует создать новый специальный межведомственный координационный орган для жилищного сектора и трансформировать местные структуры с тем, чтобы дать им больше автономии в принятии решений.

Поддержка разработки политики на основе фактических данных и комплексного городского планирования и управления земельными ресурсами

Для поддержки комплексной и эффективной разработки политики на национальном и местном уровнях важно создать хорошую инфраструктуру данных. Хотя Национальный статистический комитет собирает достаточно большой объем сведений о жилищном секторе, которые публикуются в различных по тематике статистических сборниках с разным объемом и составом данных, они не обобщаются в специальном статистическом бюллетене. Кроме того, часть информации о жилищном секторе собирается на местном уровне и резюмируется для соответствующих министерств и ведомств, но не отражается в государственной статистике. Поэтому существует потребность в регулярном выпуске специального статистического бюллетеня, в котором отражались бы все аспекты текущего состояния жилищного сектора и сопутствующих коммунальных услуг, в частности данные о потребностях в жилье и его ценовой доступности, а также о потребностях в капитальном ремонте и энергоэффективной модернизации жилых зданий.

После национального обзора 2008 года Беларусь добилась больших успехов в деле гармонизации национального законодательства в области строительства и архитектуры и его приведения в соответствие с техническими регламентами Евразийского экономического союза, а также с международными и европейскими стандартами. Для обеспечения дальнейшего успеха Министерству архитектуры и строительства следует выработать последовательную политику для разработки технических регламентов и стандартов с целью обеспечения их согласования с соответствующими международными стандартами в области строительства и городского планирования. Правительству также следует разработать программы поддержки усилий строительных компаний по выполнению требований гармонизированных стандартов. Это важно не только для обеспечения безопасности, охраны здоровья и окружающей среды, но и для развития технологического и инновационного потенциала строительных предприятий.

Система городского и территориального планирования в Беларуси развита хорошо. Ответственность за пространственное планирование лежит на местных и областных органах власти. Генпланы городов и районов хорошо проработаны, и их размещают на веб-сайте правительства. Территориальные планы готовятся в рамках национальных законов и нормативных актов и регулярно обновляются. Существует хорошо разработанный механизм изъятия земель для строительства, парки и дороги. При этом выплачивается справедливая компенсация стоимости земли, а также возмещаются потери дохода от сельскохозяйственных и лесных угодий в предстоящие годы.

Правительству рекомендуется продолжить реализацию основных направлений государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2016–2020 годы и разработать градостроительную политику на последующие пять лет. Эти меры должны способствовать выполнению Целей ООН в области устойчивого развития, Новой программы развития городов и Женевской хартии ООН об устойчивом жилищном хозяйстве в Беларуси. Правительству также рекомендуется предусмотреть меры по сбалансированному развитию регионов. Эти меры будут способствовать сохранению системы населенных пунктов в более устойчивом и сбалансированном состоянии и содействовать расширению возможностей трудоустройства.

В случае столицы страны, города Минска, Генплан охватывает не только город, но и всю агломерацию, в частности небольшие развивающиеся города, которые называются «городами-спутниками» Минска. Одним из новаторских аспектов этого генплана является то, что он предусматривает защиту территории между первой и второй внешними кольцевыми автодорогами вокруг Минска в качестве «зеленого пояса». В будущем он может

стать своего рода незаменимыми «зелеными легкими», что позволит метрополии оставаться настоящим «зеленым городом».

Важно отметить, что реализация Генерального плана Минска организуется совместно городом и Минской областью, однако совместного планового органа для города и области не существует. Правительству следует рассмотреть вопрос о создании совместного органа управления метрополией для упорядочения процесса. Кроме того, в условиях растущего давления таких глобальных тенденций, как массовая миграция, цифровизация и т.д., необходимо добиваться более активного вовлечения в работу различных заинтересованных субъектов городов (частный сектор, гражданское общество, научно-преподавательские круги) для обеспечения того, чтобы эти тенденции находили отражение в действиях территориальных органов. Наконец, с учетом строительства в Минске китайско-белорусского индустриального парка и связанной с этим возможностью неравномерного пространственного развития правительству рекомендуется разработать потенциальные меры для поддержки более сбалансированного экономического развития на всей территории страны.

В области земельного администрирования Беларусь достигла значительного прогресса и выполнила многие рекомендации, содержащиеся в национальном обзоре за 2008 год, в том числе по совершенствованию основ политики, улучшению качества реестров и государственного земельного кадастра. Кроме того, было улучшено информационное обеспечение пространственными и административными данными из различных реестров благодаря их размещению на интернет-порталах. Этот прогресс нашел отражение в месте страны в рейтинге доклада Всемирного банка «Ведение бизнеса» за 2018 год, где Беларусь была поставлена на 38-е место, то есть продвинута вверх со 110-го места, которое она занимала в 2008 году. Особенно убедительно о прогрессе свидетельствует показатель «Регистрация собственности», по которому Беларусь занимает пятое место в мире, а также ее высокое место по индексу качества системы земельного администрирования.

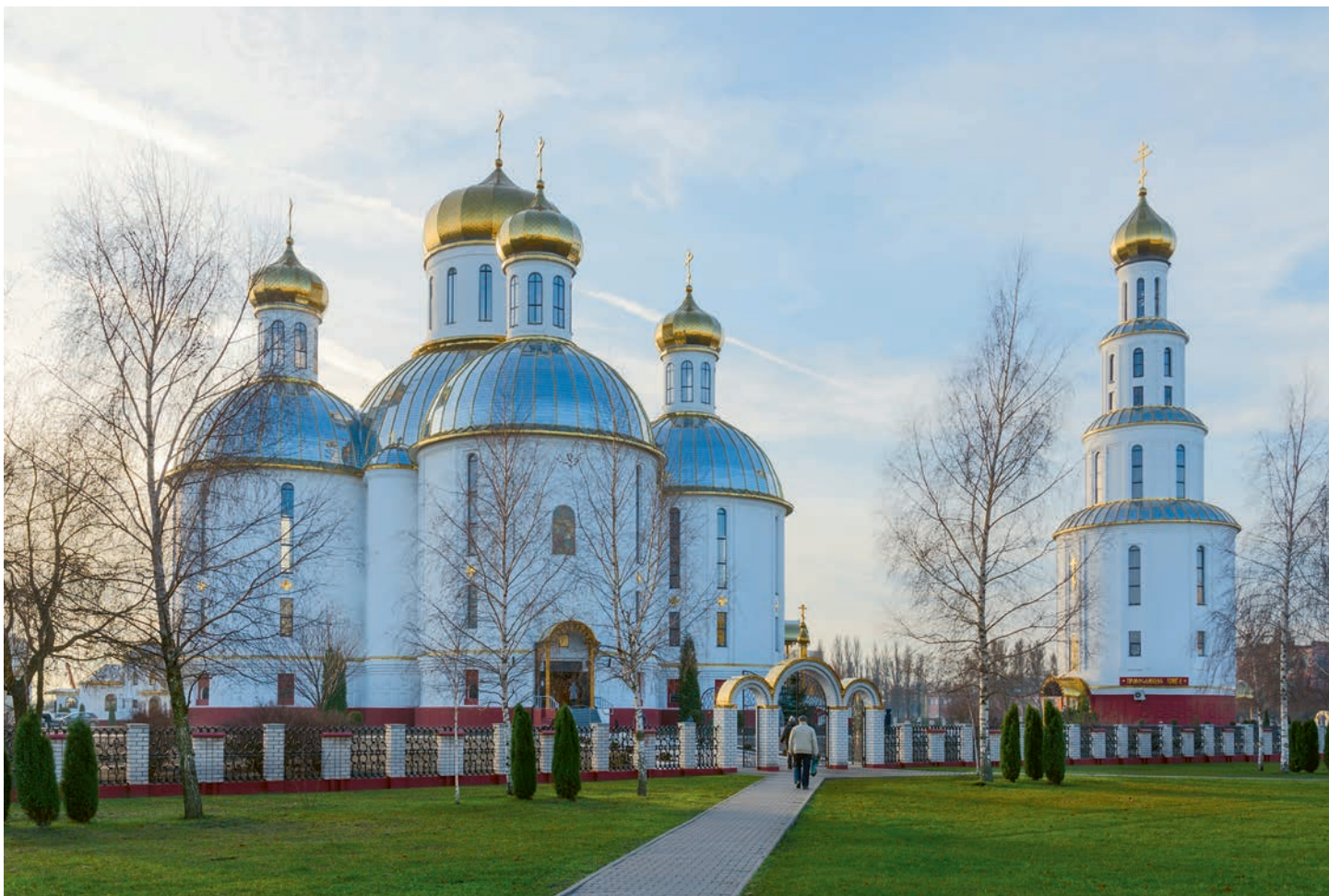
Дальнейшее совершенствование практики земельного администрирования и управления земельными ресурсами потребует улучшения и конкретизации стратегии приватизации и ее более эффективного и предметного осуществления. Это должно включать использование связанных с землей доходов для инфраструктурных и социальных целей, снижение ограничений на иностранную собственность на землю, дальнейшее упрощение процедуры формирования недвижимости и облегчение электронного земельного администрирования. К другим необходимым улучшениям следует отнести использование в качестве основы для земельного налога кадастровой рыночной

стоимости земли, повышение гибкости ипотечной системы и расширение полномочий местных сообществ по формированию и реализации своих местных потребностей в области планирования. Наряду с этим, продолжение перехода к более эффективной и устойчивой практике управления земельными ресурсами требует оценки усилий по развитию малых и средних городов, а также оценки последствий процесса развития жилищного строительства вдоль транспортной магистрали Е30. Это будет также предполагать привлечение большего числа специалистов, работающих в секторе градостроительства (в том числе из частного сектора), к участию в процессе планирования, а также тщательный мониторинг расширения городских границ Минска.

Финансовая основа жилищного хозяйства, городского развития и землепользования

Публикация национального обзора за 2008 год совпала со взрывом жилищного пузыря, который возник в Соединенных Штатах, но последствия которого ощущались во всем мире. В ответ на последовавший экономический спад правительство приняло в 2013 году концептуальный документ о национальной жилищной политике. В нем предполагалось создать для жилищного строительства такие новые финансовые механизмы, как ипотечное кредитование, система жилищных строительных сбережений, выпуск жилищных облигаций, увеличение фонда доступного для найма жилья и обеспечение более благоприятных условий для строительства жилья на коммерческой основе.

В системе жилищного финансирования долгое время отмечался перекоп в сторону государственного финансирования, и она характеризовалась непоследовательностью. В последние годы экономический спад привел к широкомасштабному сокращению жилищного строительства. Инвестиции в основной капитал, направляемые в жилищное строительство, сократились с более чем 40 млрд рублей в 2014 году до 3,7 млрд рублей в 2017 году, уменьшившись почти на 91%. С целью решения этих проблем нынешняя администрация разрабатывает стимулы для привлечения частных инвестиций в новое жилье, а также в капитальный ремонт существующего жилищного фонда. Правительству рекомендуется содействовать стабильному притоку инвестиций в жилищный сектор путем предоставления стимулов национальным и иностранным компаниям. Это могло бы предусматривать применение соответствующих инструментов и политики для снижения административных барьеров и налогового бремени, и создания благоприятного инвестиционного климата.



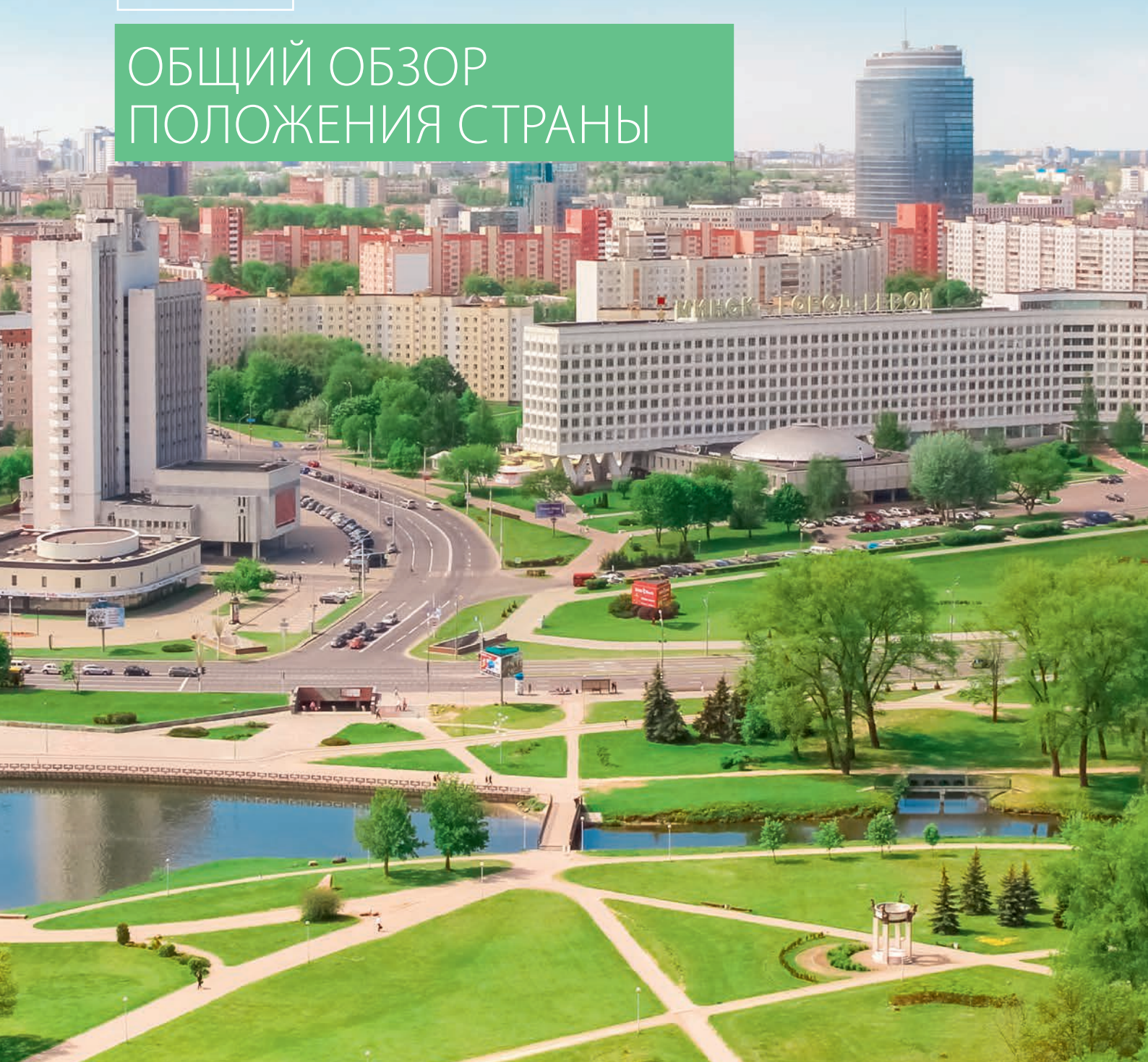
Правительству также следует рассмотреть вопрос о создании рынка внутренних заимствований в национальной валюте, поскольку система ипотечного кредитования в настоящее время развита в недостаточной мере. Создание рынка ипотечных ценных бумаг, например двухуровневой системы рефинансирования ипотечных кредитов, могло бы способствовать освобождению балансов банков от чрезмерной долгосрочной задолженности, улучшению оборачиваемости средств и формированию стабильного источника долгосрочных внутренних заимствований. На начальном этапе осуществлять рефинансирование ипотечных кредитов с целью формирования обеспечительных пулов покрытия по ипотечным ценным бумагам может Национальное агентство ипотечного кредитования, создание которого было анонсировано в

Государственной программе «Строительство жилья» на 2016–2020 годы.

Правительству следует также диверсифицировать в интересах местных органов власти источники финансирования мер по поддержке строительства и ремонта жилья. В настоящее время в соответствии с законом о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь в компетенцию органов местного управления и самоуправления входит широкий круг вопросов, связанных с финансированием жилищного сектора. Им необходимо обеспечить более разнообразные источники финансирования: нужно, например, гарантировать предоставление льготных кредитов и субсидий гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий.

1.

ОБЩИЙ ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ СТРАНЫ



1. ОБЩИЙ ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ СТРАНЫ

Республика Беларусь расположена в Восточной Европе. На западе страна граничит с Польшей, на северо-западе с Литвой, на севере с Латвией, на северо-востоке и востоке с Российской Федерацией и на юге с Украиной.

Беларусь находится в центральной части европейского континента на пересечении евразийских континентальных коммуникационных путей. Она не имеет выхода к морю, но ее в остальном благоприятное экономико-географическое расположение содействует развитию торговли с большинством европейских стран. Через территорию страны проходят транзитные маршруты, а также крупные нефте- и газопроводы.

Рельеф страны в основном является равнинным, что способствует развитию сельского хозяйства и транспортных сетей. Основными реками Беларуси являются Днепр и его притоки, но в стране еще имеется более 20 000 других рек и ручьев, а также около 11 000 озер. На юге страны находится крупный район болот и заболоченной местности – Полесье.

Климат Беларуси является умеренно-континентальным – с зимами от мягких до холодных и теплым летом. Большое количество осадков создает благоприятные условия для выращивания сельскохозяйственных культур.

Общая площадь страны составляет 207 600 км². В 2019 году территория делилась на 6 областей и 118 районов. В настоящее время национальная система расселения представляет собой совокупность опорных населенных пунктов, объединенных в единое целое транспортными, коммуникационными, социально-экономическими и культурными связями.

Политическая система

Республика Беларусь – унитарное демократическое государство, ставшее независимым в 1991 году после распада Советского Союза. Ныне действующая Конституция страны была принята в 1994 году и изменена и дополнена на национальных референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года. Страна является президентской республикой с главой государства в лице Президента, избираемого народным голосованием на срок пять лет. Президент является гарантом Конституции, а также прав и свобод граждан.

Исполнительная власть осуществляется Советом министров. Правительство подотчетно Президенту и ответственно перед парламентом. Законодательная ветвь власти представлена парламентом, или Национальным собранием, которое, как определено в законодательстве, состоит из двух палат: Палаты представителей и Совета Республики.

Территория Беларуси состоит из 6 областей – Брестской, Витебской, Гомельской, Гродненской, Минской и Могилевской, а также 118 районов. Столицей является город Минск, а местное управление осуществляется посредством исполнительных и распорядительных органов локального уровня.

Минск находится на берегах реки Свислочь, и в нем проживает пятая часть всего населения страны. Географически город располагается на пересечении основных транспортных маршрутов, и он также является крупным промышленным центром.

Экономическое развитие

Республика Беларусь унаследовала от советских времен хорошо развитый промышленный сектор и высококвалифицированную рабочую силу. В период с 1996 по 2010 год в экономике Беларуси наблюдались динамичные годовые темпы прироста ВВП – в диапазоне от 6,3% до 7,5%. В 2010 году Республика Беларусь занимала по ним третье место среди стран СНГ вслед за Российской Федерацией и Республикой Казахстан². Это явилось следствием действия нескольких внешних факторов, например высокого экспортного спроса со стороны основных торговых партнеров, а именно стран СНГ, в особенности Российской Федерации, что в значительной мере способствовало росту. Кроме того, мощными стимулами для развития экономики служили доступность недорогого топлива из Российской Федерации и прибыльный экспорт нефтепродуктов и удобрений. К 2017 году реальный ВВП Беларуси превышал уровень 1990 года почти в 1,9 раза. Однако с 2010 года темпы экономического роста значительно замедлились, так как сильное влияние на белорусскую экономику оказало общее замедление экономического развития в странах ЕС и Российской Федерации. В конце 2017 года темпы роста ВВП составили 2,4% (см. диаграмму 1). После двух лет спада меры, принимавшиеся правительством с 2017 года, позволили стабилизировать макроэкономическую ситуацию и восстановить инвестиционную активность.

Неопределенность в отношении факторов, определяющих экономическое развитие Беларуси, сохраняется. В период с конца 1990-х до начала 2000-х годов экономический рост обеспечивало промышленное производство, но для будущего роста необходимо учитывать новые факторы, связанные с технологиями, инновациями и инвестициями³.

² Информация с официального веб-сайта Президента Республики Беларусь. Доступна по адресу http://president.gov.by/ru/ecomomy_ru/.

³ «Инновации для устойчивого развития: обзор по Республике Беларусь», стр. 20 оригинала.

ТАБЛИЦА 1

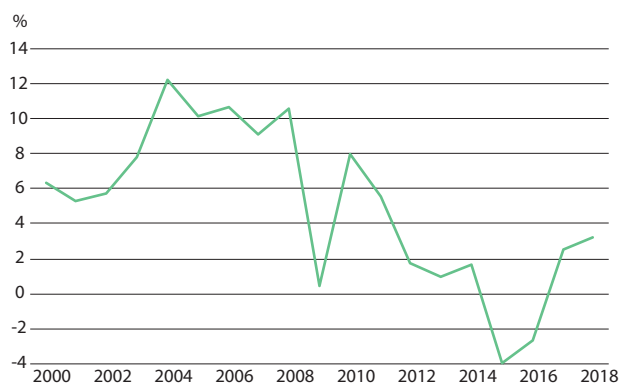
Структура политической системы

ПРЕЗИДЕНТ						
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ		ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ		СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ		
Власть национального уровня						
НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ		НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ОРГАНЫ		НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ		
Национальное собрание		Совет министров		Высшие судебные органы		
Совет Республики	Палата представителей	Министерства Комитеты	Президиум Совета министров	Конституционный суд	Верховный суд	Высший экономический суд
Местный уровень						
МЕСТНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ (САМОУПРАВЛЕНИЯ)		МЕСТНЫЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ОРГАНЫ (МЕСТНОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО)		ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ		
Региональный подуровень						
<ul style="list-style-type: none"> Региональный (областной) совет депутатов Городской совет депутатов (включая город Минск) 		<ul style="list-style-type: none"> Региональный (областной) исполнительный комитет Городской исполнительный комитет (включая исполком город Минска) 		<ul style="list-style-type: none"> Региональный (областной) суд Городской суд (включая суд города Минска) 		
Базовый подуровень						
<ul style="list-style-type: none"> Совет депутатов административного района Городской совет депутатов (в городах областного подчинения) 		<ul style="list-style-type: none"> Исполнительный комитет административного района Городской исполнительный комитет (в городах областного подчинения) 		<ul style="list-style-type: none"> Суд административного района Городской суд (в городах областного подчинения) 		
Первичный подуровень						
<ul style="list-style-type: none"> Сельский совет депутатов Исполнительный комитет и Совет депутатов города и сельского населенного пункта Городской исполнительный комитет (в городах районного подчинения) 		<ul style="list-style-type: none"> Местные администрации городских районов 				

Источник: Akademie Fur Raumforschung und Landesplanung. Доступно по адресу <https://www.arl-net.de/en/commin/belarus/15-division-and-interrelation-political-and-administrative-system>.

ДИАГРАММА 1

Темпы роста ВВП в 2000–2018 годах



Источник: Всемирный банк, 2018 год.

К основным отраслям экономики относятся промышленность, сельское хозяйство, строительство, торговля и транспорт. Основу производственного потенциала страны составляет промышленность, на долю которой приходится четверть валового внутреннего продукта страны и 23% всех занятых в экономике.

К ведущим отраслям промышленности относятся машиностроение, станкостроение, химическая промышленность, лесная и деревообрабатывающая промышленность, оптико-механическая промышленность, легкая и пищевая промышленность. В стране насчитывается более 100 крупных промышленных предприятий⁴.

⁴ «О Беларуси», веб-сайт Организации Объединенных Наций в Беларуси. Доступен по адресу <http://un.by/en/oon/about-belarus>, посещен 16 февраля 2018 года.

Сельское хозяйство специализируется на производстве продукции животноводства, выращивании льна и картофеля, зерновых и овощных культур, а также сахарной свеклы, рапса и кормовых культур. Агропромышленный комплекс страны ориентирован на многоукладное сельское хозяйство. Доля сельского хозяйства составляет 6–7% от объема ВВП страны и 9% от общей численности занятого населения⁵.

С 2001 по 2014 год Беларусь являлась членом Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), а в 2015 году стала членом Евразийского экономического союза (ЕАЭС). ЕАЭС был создан в 2015 году и объединяет Армению, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Российскую Федерацию. В настоящее время ЕАЭС является лишь экономическим союзом, в рамках которого упор делается на свободное движение капитала, товаров и услуг, а также рабочей силы в границах общего рынка. Основным торговым партнером Беларуси является Российская Федерация, на долю которой приходится более 40% ее экспорта и более половины объема импорта, поэтому свободное перемещение товаров и упрощение процедур торговли с Российской Федерацией имеет существенно важное значение.

Экономика и качество окружающей среды

В советскую эпоху ВВП Беларуси обеспечивало производство военного вооружения, автомобилей, тракторов, станков, электроники и приборов. В настоящее время в экономике страны доминируют государственный промышленный сектор и сельское хозяйство. Беларусь не обеспечивает самостоятельно все свои потребности в энергоресурсах: основным источником энергии по-прежнему является импортная нефть⁶.

Главным фактором, влияющим на качество городской окружающей среды, является загрязнение воздуха. В большинстве белорусских городов среднегодовое содержание загрязняющих веществ не превышает установленных гигиенических нормативов. Однако загрязнение воздуха и воды остается серьезной экологической проблемой. Доля объектов жилищно-коммунального хозяйства в общем объеме выбросов в стране составляет соответственно 70% и 14%. Основные выбросы происходят из мобильных источников, в то время как на стационарные промышленные источники, включая электростанции, приходится 15% всех выбросов. К числу других экологических проблем относятся проблемы, связанные с удалением твердых отходов и очисткой сточных вод.

Среди стационарных источников выбросов основной вклад в загрязнение вносят предприятия энергетики, химической и нефтехимической промышленности, литейное производство, сельское хозяйство и производство строительных материалов. Наибольшая доля загрязняющих примесей, поступающих из стационарных источников в атмосферу, по-прежнему приходится на Витебскую область, предприятия которой выбрасывают 22% всего объема таких примесей. Список городов с наиболее высокой плотностью эмиссии вредных веществ возглавляет Новополоцк: здесь находятся такие крупные нефтехимические производства, как ОАО «Нафтан» и завод «Полимир», а также ряд других предприятий промышленности и энергетики⁷.

В целом удельный вес уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферный воздух веществ в общем количестве загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников, является стабильно высоким (86–89%). На протяжении последних двадцати лет преобладающим источником выбросов, загрязняющих атмосферу городов, являлись мобильные источники.

Республика уделяет большое внимание снижению риска стихийных бедствий. В ней создана обширная нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы предупреждения и уменьшения интенсивности чрезвычайных ситуаций, а также их последствий, мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Такие чрезвычайные ситуации природного характера, как наводнения, бури, ураганы и пожары, возникают ежегодно, но при этом отмечается устойчивая тенденция к уменьшению их количества. Одной из самых серьезных промышленных и экологических катастроф в XX веке стала авария на Чернобыльской АЭС на Украине, произошедшая в 1986 году. На Беларусь выпало около 70% радиоактивных осадков, а заражению подверглось 23% территории страны.

Реабилитация населенных пунктов, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС

В результате чернобыльской катастрофы на территориях радиоактивного загрязнения оказалось 3 678 населенных пунктов, в том числе 27 городов, в которых проживало в общей сложности 2,2 млн человек. В течение 1986 года из белорусской зоны аварии было эвакуировано 24 700 жителей 107 наиболее пострадавших населенных пунктов. Всего с территорий, пострадавших от чернобыльской катастрофы, было отселено 137 700 человек, из которых 75% – жители Гомельской области. Решили самостоятельно покинуть территории радиоактивного загрязнения около 200 000 человек. После чернобыльской катастрофы прекратили существование 479 населенных пунктов – 306 в Гомельской и 173 в Могилевской области.

⁵ Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Доступно по адресу <http://www.belstat.gov.by/> (доступ осуществлен 20 февраля 2018 года).

⁶ UN-Habitat, 2013, стр. 134–135 оригинала.

⁷ <http://belchas.by/news/uzhe-mnogo-let-spisok-samykh-griaznykh-gorodov-belarusi-vozglavljaet-novopolotck.html>.

Сегодня этой катастрофой в различной степени затронута половина из 118 районов Беларуси, из которых 21 относится к наиболее пострадавшим. Последствия катастрофы до сих пор полностью не преодолены и оказывают негативное влияние на социально-демографическую и экономическую ситуацию в городских и сельских населенных пунктах, расположенных на пострадавших территориях.

Экологические проблемы в стране после чернобыльской аварии обусловлены в первую очередь загрязнением цезием-137, который в настоящее время более чем на 90% определяет дозу облучения населения. Основная концентрация цезия-137 отмечается в Гомельской и Могилевской областях, а в Брестской, Гродненской и Минской областях доля загрязненных территорий невелика.

Практическая работа по преодолению последствий катастрофы проводится в рамках государственных программ и проектов международного сотрудничества. В настоящее время в соответствии с пятой государственной программой проводится экологическая и экономическая реабилитация пострадавших районов.

За счет регулярного мониторинга обеспечивается информационная база для принятия управленческих решений благодаря проведению оценки радиационной обстановки и прогнозированию изменений в радиационно-экологическом состоянии среды. В настоящее время на территории страны функционирует 55 дозиметрических постов, на которых ежедневно измеряются уровни мощности дозы гамма-излучения и суммарная бета-активность. На 27 постах контролируются радиоактивные выпадения из приземного слоя атмосферы.

Демографический контекст

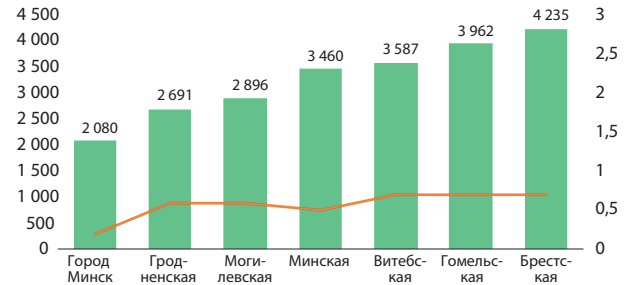
Общая численность населения остается стабильной: на начало 2005 года она составляла 9 697 475 человек, но к началу 2014 года снизилась на 2,36% до 9 468 154 человек. В 2018 году численность населения Республики Беларусь составила 9,452 млн человек⁸.

Другие демографические показатели несколько изменились. За период между 2005 и 2013 годами продолжительность жизни мужчин и женщин увеличилась соответственно на 4,4 и 2,8 года до 67,3 и 77,9 лет. За тот же период суммарный коэффициент рождаемости увеличился на 33,2% с 1,25 до 1,67, в то время как коэффициент младенческой смертности

⁸ Доступно по адресу <http://data.un.org/en/iso/by.html>.

ДИАГРАММА 2

Численность безработных, зарегистрированных в органах по труду, занятости и социальной защите, и отображенная в информации организаций соответствующая потребность в рабочей силе на 2018 год в разбивке по областям



■ Количество безработных, зарегистрированных в органах по труду, занятости и социальной защите, население

— Зарегистрированный уровень безработицы в процентах от численности рабочей силы

Источник: Демографический ежегодник, Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, 2018 год.

снизился более чем вдвое – с 7,1 на 1 000 живорождений в 2005 году до 3,5 в 2013 году, то есть на 50,7%, что представляет собой значительное снижение до весьма низкого абсолютного уровня.

Средний возраст населения с 1990 года постоянно увеличивается. За этот период он вырос на 5,1 года (у мужчин – на 4,7 года, женщин – на 5,2 года). На сегодняшний день средний возраст населения составляет 40,2 года (у мужчин – 37,3 года, женщин – 42,6 года).

Средняя плотность населения равна 45,6 чел./км². В столице страны Минске проживает 1 975 000 человек, то есть пятая часть всего населения страны. Среди областей наиболее заселены Минская и Гомельская области, в которых проживает почти 30% населения страны. Самым маленьким по численности населения среди городов является город Дисна в Витебской области, где проживают 1 462 человека.

Уровень зарегистрированной безработицы (данные за 2018 год см. на диаграмме 2) остается на очень низком уровне и не подвержен колебаниям. К повышению уровня безработицы не привел даже экономический спад после 2008 года. До 2007 года уровень зарегистрированной безработицы составлял более



Map No. 3776 Rev. 3 UNITED NATIONS
January 2004

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

1,0% от численности рабочей силы, но в 2008 году он опустился ниже 1,0% и остается на этом уровне до сих пор.

Доля населения с доходами ниже национальной черты малообеспеченности за рассматриваемый период уменьшилась. В 2005 году она составляла 12,7% населения, но постепенно снижалась вплоть до 2010 года, достигнув минимума на уровне 5,2%. В 2011 году эта тенденция сменилась на обратную, однако в 2012 году положительная динамика в

области сокращения масштабов малообеспеченности привела к ее восстановлению, и в конечном итоге этот показатель составил 5,5% в 2013 году и 4,8% в 2014 году⁹. В 2017 году национальный уровень малообеспеченности в Республике Беларусь составил 5,9%.

⁹ Основные социально-экономические показатели Республики Беларусь, областей и города Минска в январе–марте 2018 года размещены по адресу http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_8931/.

An aerial photograph of a city, likely Minsk, showing a mix of historic and modern architecture. In the foreground, a river flows through a park-like area with green lawns and trees with vibrant autumn foliage in shades of yellow and orange. A curved promenade follows the riverbank. In the middle ground, there are several large, light-colored buildings with red-tiled roofs, including a prominent white church with two towers. The background is filled with a dense urban landscape of multi-story apartment buildings in various colors (white, grey, blue, red) under a soft, hazy sky.

2.

ЖИЛИЩНЫЙ СЕКТОР И ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

2. ЖИЛИЩНЫЙ СЕКТОР И ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

Правовые и организационные основы жилищного сектора

В целом жилищный сектор имеет хорошо развитую правовую базу. Отличительной особенностью правовой системы являются широта круга компетентных органов и непосредственное регулирование многих жилищных вопросов президентскими указами.

Жилищное законодательство основывается на Конституции Республики Беларусь и состоит из Жилищного кодекса, нормативных и законодательных актов Президента Республики и иных актов законодательства.

Жилищный кодекс Республики Беларусь является основным законом, касающимся жилья. Он определяет:

- полномочия органов управления национального и местного уровней в области жилищных отношений;
- права и обязанности граждан и организаций в области жилищных отношений;
- правила государственного учета жилых помещений и их использования, в частности их переустройства и перепланировки;
- порядок учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилья из государственного жилищного фонда;
- правила приобретения, использования и прекращения прав собственности на жилые помещения, владения и пользования ими;
- вопросы приватизации жилья;
- обязанности по обеспечению сохранности жилищного фонда, по внесению платы за жилье и коммунальные услуги и за пользование жилыми помещениями, а также структуру и порядок внесения такой платы;
- вопросы управления жилищным фондом, в частности общим имуществом собственников в многоквартирных жилых домах;
- вопросы создания организаций собственников жилья (жилищных кооперативов) и товариществ собственников жилья и их функционирования.

Ожидается, что в 2019 году будет принята новая редакция Жилищного кодекса. Соответствующий законопроект подготовлен и уже прошел обсуждение и рассмотрение в Национальном собрании.

Правовой статус участников гражданско-правовых сделок, основания передачи имущества и процедуры осуществления имущественных и смежных прав определяет *Гражданский кодекс Республики Беларусь*. В нем, в частности, охватываются вопросы приобретения прав собственности членом жилищного кооператива, полностью внесшим свой обязательный паевой взнос, и перехода прав на землю в случае владения домами отдельно от земли.

Гражданский кодекс предоставляет собственникам квартир право создавать товарищества собственников жилья для обеспечения эксплуатации многоквартирных жилых домов. Он также наделяет собственников квартир в таких домах правом на совместное владение общим имуществом дома и определяет права собственности на общее имущество владельцев квартир в многоквартирных жилых домах.

Основным законом, регулирующим земельные права, является *Кодекс Республики Беларусь о земле*. Он определяет компетенцию органов государственной власти в земельной сфере, а также переход и прекращение права собственности и других вещных прав на землю. Этот законодательный акт устанавливает ограничения на передачу земельных участков в частную собственность, а также определяет порядок возникновения и ограничения прав на землю, формирования границ земельного участка, установления прав и обязанностей землепользователей.

Архитектурную, градостроительную и строительную деятельность регулирует *Закон Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности*. Он устанавливает нормы в отношении разрешений на проекты и лицензий на проектирование, возведение, реконструкцию, реставрацию, капитальный ремонт объектов и порядок получения разрешений на проведение строительно-монтажных работ.

Этот закон также устанавливает требования к проведению государственной экспертизы градостроительных, архитектурных и строительных проектов, в том числе смет на такие проекты. Наконец, в нем изложен порядок осуществления надзора за строительной деятельностью и приемки в эксплуатацию объектов после завершения строительства.

Однако в его сферу применения не входят переустройство или перепланировка квартир в многоквартирных жилых домах и переустройство, перепланировка и реконструкция многоквартирных и одноквартирных домов, включая жилые или нежилые площади. В его сферу регулирования также не входят нежилые капитальные постройки на придомовой территории. Для исправления этого в 2019 году в закон будут внесены изменения, которые позволят устанавливать нормы в отношении капитального или текущего ремонта жилых помещений и домов, а также работ по обследованию многоквартирных или одноквартирных жилых домов и их придомовых территорий.

Организационные основы управления жилищным хозяйством

Жилищным кодексом предусмотрен контроль за участием в управлении жилищным сектором в пределах своей компетенции следующих органов: органов государственного управления и исполнительной власти, местных советов депутатов, областных и Минского городского исполнительных комитетов, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций районов (см. таблицу 2).

За координацию правовых, организационных и экономических мер правительства по реализации политики в области строительства и жилищно-коммунального хозяйства в период с 2011 по 2014 год отвечал национальный Межведомственный совет по проведению реформы в строительной отрасли и сфере жилищно-коммунального хозяйства. В число основных задач этого межведомственного совета входила выработка предложений по совершенствованию тарифной политики в области жилищно-коммунальных услуг и снижению затрат на их оказание. Он организовал разработку мероприятий по совершенствованию методов работы в строительной отрасли, сфере жилищно-коммунального хозяйства и управления комплексной застройкой и благоустройством городских территорий. Он также разработал меры по повышению инвестиционного потенциала строительной отрасли и привлечению новых источников финансирования для жилищного строительства.

В настоящее время межведомственного координирующего органа для жилищного сектора больше не существует. Вместо него за координацию действий министерств и ведомств в этой области непосредственно отвечает Совет министров.

В Республике сохранились созданные в советское время научно-исследовательские, проектные и производственные организации, большинство из которых в настоящее время являются государственными предприятиями, подотчетными соответствующим министерствам. Эти организации играют значительную роль в разработке и реализации государственной жилищной политики, а также технической политики в жилищном секторе и жилищном строительстве. Роль негосударственного сектора и общественности ограничена.

Жилищная политика

В Конституции определено право граждан на достойный уровень жизни, включая жилье. Право граждан на жилище обеспечивается за счет развития государственного и частного жилищного фонда и оказания помощи в приобретении жилья. Гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется национальными и местными органами

бесплатно или за доступную для них плату в соответствии с законодательством.

Одним из первых программных документов, определяющих основы жилищной политики в условиях перехода к рыночной экономике, была Национальная жилищная программа от 3 мая 1999 года. В принятом позднее (22 февраля 2008 года) концептуальном документе о строительстве и реконструкции доступного и комфортного жилья для граждан были комплексно решены проблемы перехода к устойчиво функционирующему жилищному сектору при обеспечении ценовой доступности жилья и создании безопасных и комфортных условий проживания.

Основные предложения по достижению поставленной цели заключались в:

- создании условий для обеспечения жильем в больших масштабах;
- обеспечении эффективного использования жилищного фонда за счет его оптимального распределения между нанимателями и собственниками, совершенствования системы социальной защиты путем упорядочения существующих льгот и усиления адресной направленности учета потребностей при обеспечении жильем;
- стимулировании устойчивого спроса на жилье путем применения дифференцированного подхода к семьям с различными экономическими возможностями при побуждении их к активному поиску возможностей для обеспечения себя достаточным жильем.

Основной целью национальной жилищной политики на 2012–2015 годы являлось удовлетворение потребности в доступном и комфортном жилье при одновременном активном поощрении граждан к инвестированию личных средств в строительство собственного жилья. Для ее достижения проводимая политика была направлена на создание и совершенствование форм, методов и механизмов привлечения финансовых ресурсов населения, таких как ипотечное кредитование и выпуск жилищных облигаций. Кроме того, эта политика могла бы стимулировать финансирование жилищного строительства из внебюджетных источников, включая предоставление компаниями жилищных ссуд работникам, строительство организациями и предприятиями социального жилья для работников и привлечение в жилищное строительство иностранных инвестиций.

В условиях глобального экономического кризиса в 2013 году был принят новый концептуальный документ о национальной жилищной политике на период до 2016 года¹⁰. В этом документе предлагалось развивать существующие финансовые механизмы для жилищного строительства, а также стимулировать ипотечное

¹⁰ Концептуальный документ был утвержден постановлением Совета министров Республики Беларусь № 267 от 5 апреля 2013 года.

ТАБЛИЦА 2

Организационная структура управления жилищным сектором



Источник: Государственное предприятие «Институт жилища – НИПТИС им. Атаева С.», 2018 год.

кредитование, систему жилищных строительных сбережений и жилищных облигаций. Он также предусматривал создание благоприятных условий для строительства жилья на коммерческой основе, увеличения фонда доступного для найма жилья и развития индивидуального жилищного строительства на индустриальной основе.

Цели и задачи жилищной политики на период до 2020 года были определены постановлением Совета министров № 326 «Комфортное жилье и благоприятная среда», рассчитанным на период 2016–2020 годов, и национальной программой «Строительство жилья» на 2016–2020 годы. Национальная жилищная политика на период до 2020 года направлена на создание условий для удовлетворения потребностей граждан в доступном и комфортном жилье сообразно их индивидуальным запросам и финансовым возможностям, а также на формирование полноценного рынка жилья¹¹.

Жилищная политика формируется исходя из предположения о том, что страна будет продолжать развиваться, снижая потребность в государственном финансировании и расширяя внебюджетные источники. Именно поэтому особый упор делается на создание комфортного, долговечного жилищного фонда, экономичного в обслуживании и управлении, а также способного удовлетворить жилищные потребности нынешнего и будущих поколений. Это должно обеспечить ценовую доступность жилья для всех и повысить показатель обеспеченности жильем на душу населения. Кроме того, она должна финансироваться преимущественно за счет средств внебюджетных источников и долгосрочных жилищных кредитов для граждан.

Задачи национальной жилищной политики в настоящее время состоят в том, чтобы предоставить каждому гражданину широкий выбор способов решения жилищного вопроса, включая строительство нового жилья, его приобретение на вторичном рынке или наем помещений из государственного или частного жилищного фонда.

Государственная поддержка оказывается гражданам, которые не могут собственными силами улучшить свои жилищные условия, а также иным категориям граждан, исходя из обстоятельств. Государственная поддержка предоставляется адресно и корректируется с учетом потребностей граждан.

Инструменты реализации жилищной политики (национальные и муниципальные программы в жилищном секторе)

Национальная жилищная политика Республики Беларусь направлена на создание условий для удовлетворения потребностей граждан в доступном

и комфортном жилье. Эта установка отражена в концептуальных программных документах и последовательно реализуется посредством целенаправленных государственных жилищных программ, принятых на период от 2 до 5 лет.

Национальная жилищная политика осуществляется с помощью целого ряда национальных программ, касающихся также и жилищного строительства в сельских районах и индивидуального жилищного строительства, которые перечисляются ниже:

- Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 годы;
- Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007–2010 годы;
- Комплексная программа по проектированию, строительству и реконструкции энергоэффективных жилых домов на 2009–2010 годы и на перспективу до 2020 года;
- Государственная программа устойчивого развития села на 2011–2015 годы;
- Программа индустриального индивидуального жилищного строительства до 2016 года;
- Программа индивидуального жилищного строительства до 2016 года;
- Государственная программа «Строительство жилья» на 2016–2020 годы.

Последняя по времени национальная программа – программа «Строительство жилья» на 2016–2020 годы – направлена на повышение подушевого показателя обеспеченности доступным по цене и качественным жильем. Данный целевой показатель планировалось увеличить с 26,5 м² на человека в 2016 году до 27,3 м² в 2020 году. В связи с досрочным достижением этого целевого показателя в нее были внесены изменения и дополнения¹².

Существующий жилищный фонд

Плотность населения

Показатель плотности населения в среднем составляет 46 чел./км²¹³, но население расселено по территории страны неравномерно (см. диаграмму 3). Показатель плотности населения в сельских районах варьируется от менее 10 чел./км² до более 70 чел./км².

Районами с наибольшей плотностью населения являются Минский и Молодечненский районы Минской области, Мозырский район Гомельской области, Оршанский район Витебской области и Лидский район Гродненской области.

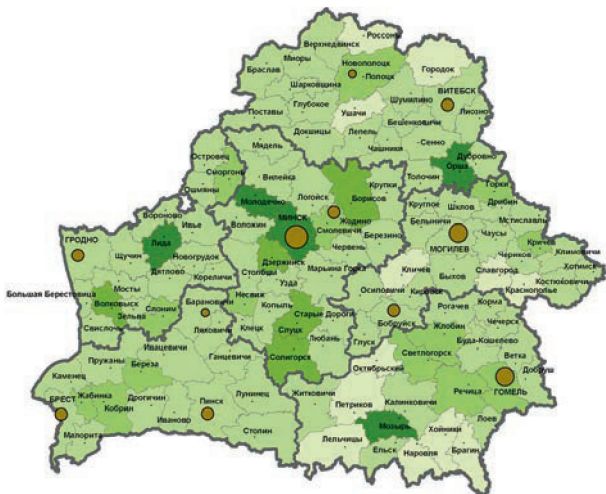
¹² Поправки в Программу были внесены постановлением Совета министров № 984 от 29 декабря 2018 года.

¹³ «Беларусь в цифрах: статистический сборник», Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2018 год, стр. 6.

¹¹ Республика Беларусь, Министерство архитектуры и строительства. Адрес веб-сайта – http://www.mas.by/ru/housing_ru/.

ДИАГРАММА 3

Плотность населения в 2017 году



Источник: «Статистический сборник: социальное положение и уровень жизни населения Республики Беларусь», Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2017 год, стр. 37.

К городам с наибольшей плотностью населения по состоянию на 1 января 2017 года относятся Минск (5 675 чел./км²), Гомель и Могилев (от более 3 000 до 3 830 человек на км²).

Площадь жилого фонда

По данным на начало 2018 года, общая площадь жилищного фонда республики составляет 256,4 млн м² из которых 70,17%, или 179,9 млн м², приходится на городской жилищный фонд, а 29,83%, или 76,5 млн м², – на сельский жилищный фонд¹⁴. Четвертая часть всей площади жилищного фонда, или 44,91 млн м², находится в городе Минске.

С 2005 года площадь жилого фонда увеличилась на 16,2%. Этот прирост в значительной мере обеспечен приростом городского жилищного фонда, который составил 24,61%. Сельский жилищный фонд увеличился в сравнении с 2005 годом всего лишь на 0,28% (см. диаграмму 4).

Обеспеченность жильем на душу населения

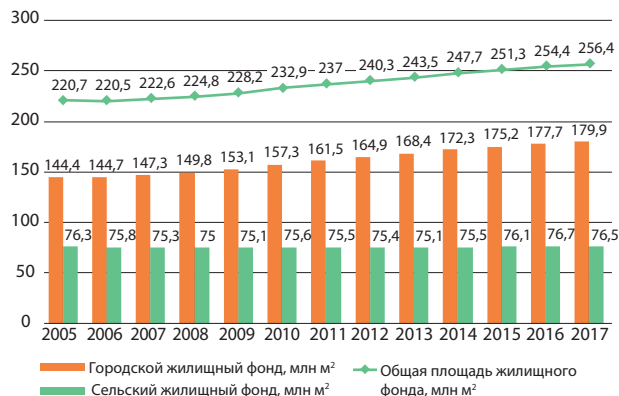
Согласно статистическим данным, обеспеченность жильем в среднем по Республике Беларусь выросла с 24,6 м² в 2010 году до 27,0 м²/чел. в 2018 году¹⁵. Обеспеченность им в городах за этот же период увеличилась с 22,1 до 24,3 м²/чел., а в сельской местности – с 32,0 до 36,8 м²/чел. Самое низкое значение подушевой обеспеченности жильем, 22,7 м²/чел., отмечается в городе Минске.

¹⁴ Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, Статистический сборник «Жилищный фонд Республики Беларусь», Минск, 2018 год, стр. 7–9.

¹⁵ Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, Статистический сборник «Социальное положение и уровень жизни населения Республики Беларусь», Минск, 2017 год, стр. 188; Статистический сборник «Жилищный фонд Республики Беларусь», Минск, 2018 год, стр. 5.

ДИАГРАММА 4

Динамика жилищного фонда в 2005–2017 годах



Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/zhilischnye-usloviya/godovye-dannye_4/zhilischnyi-fond-po-oblastyam-i-g-minsku/.

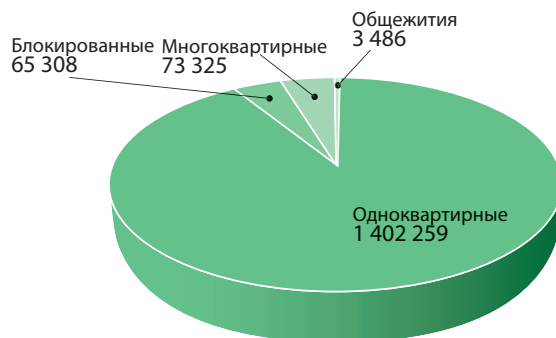
Тип и возраст жилых зданий

Общее число жилых зданий в Беларуси составляет 1 544 378 единиц, из которых 554 734 (36%) находятся в городах и поселках городского типа, а 989 644 (64%) – в сельских населенных пунктах¹⁶. Типология жилых зданий в количественном и долевым выражении показана в таблице 3 и на диаграмме 5.

Общее количество жилых помещений на начало 2018 года составляло 4 235 252 единицы, из которых 3 051 804 (72%) находились в городских поселениях, а 1 183 448 (28%) – в сельских поселениях. Согласно статистическим данным, многоквартирные жилые здания (73 325 единиц) составляют только 4,75% от общего числа жилых зданий в Беларуси, но на них приходится более 60% жилых помещений (квартир) и более 70% общей площади жилищного фонда.

ДИАГРАММА 5

Данные о типологии жилых зданий в разбивке по типам в 2017 году



Источник: Статистический сборник «Жилищный фонд Республики Беларусь», Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2018 год.

¹⁶ Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, Статистический сборник «Жилищный фонд Республики Беларусь», Минск, 2018 год, стр. 5.

ТАБЛИЦА 3

Количество и типы жилых зданий в 2017 году

	Количество жилых зданий, в единицах				
	Общее число	Общежития	Одноквартирные	Блокированные	Многоквартирные
Республика Беларусь	1 544 378	3 486	1 402 259	65 308	73 325
Процент	100,00	0,23	90,8	4,23	4,75
В городских поселениях	554 734	2 709	465 937	40 627	45 461
Процент	35,92				
В сельских поселениях	989 644	777	936 322	24 681	27 864
Процент	64,08				

Источник: Статистический сборник «Жилищный фонд Республики Беларусь», Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2018 год, стр. 5.

По данным Минского городского исполнительного комитета, общее число жилых зданий в городе Минске составляет 23 899 единиц. Они распределяются следующим образом:

- общежития – 428 единиц (1 709 800 м²);
- одноквартирные и блокированные дома – 16 133 единицы (3 324 200 м²);
- многоквартирные жилые дома – 7 338 единиц (39 926 000 м²).

Многоквартирные жилые дома в городе Минске составляют 10,01% от общего числа таких домов в стране. Эта доля складывается из следующих элементов:

- 2 063 зданий высотой от одного до трех этажей. Они составляют 28,11% от общего числа многоквартирных жилых зданий в Минске, но только 2,32% от общей площади многоквартирного жилищного фонда, т. е. на них приходится 927 600 м² из 39 926 900 м²;
- 5 275 зданий средней-повышенной этажности и высотных зданий. Они составляют 71,89% от общего числа многоквартирных жилых зданий в Минске и 97,68% от общей площади многоквартирного жилищного фонда, или 38 998 400 м².

На примере города Минска можно увидеть, что в городских поселениях находится большое количество односемейных домов и малоэтажных многоквартирных жилых домов, но что в то же время наибольшую долю городского жилищного фонда составляют многоквартирные жилые дома с числом этажей более трех. При этом, однако, по мнению национальных экспертов, люди предпочитают жить в многоквартирных домах малой или средней этажности. Данные о распределении жилищного фонда по времени ввода в эксплуатацию собирались не государственными

статистическими учреждениями национального уровня, а местными органами исполнительной власти.

Жилищный фонд столицы Беларуси был практически полностью уничтожен в ходе Второй мировой войны и начал восстанавливаться с 1946 года. Более 60% нынешней площади многоквартирного жилья были введены в эксплуатацию в период с 1946 по 1985 год.

Техническое состояние жилищного фонда

Большая часть жилищного фонда Республики Беларусь построена недавно и находится в сравнительно неплохом конструктивном состоянии. По данным 2017 года, в аварийном или ветхом состоянии (ABC) находилось только 0,086% жилищного фонда (по площади). Доля такого некачественного государственного жилья сокращается с 2013 года, когда она составляла 0,12%.

Доля некачественного государственного жилья в сельских поселениях составляет 0,148% и превышает его долю в городском жилищном фонде, где она равна 0,06%. Больше всего некачественного государственного жилья в стране находится в Витебской и Могилевской областях – 50 560 м² и 47 530 м² соответственно, или 0,16% от общей площади жилья. Меньше всего такого жилья в городе Минске – 3 450 м², или 0,008%.

ТАБЛИЦА 4

Ветхий и аварийный государственный жилищный фонд в 2017 году

	Общая площадь, м ²		Количество людей, проживающих в ветхих и аварийных домах
	Ветхий	Аварийный	
Республика Беларусь	162 268	59 442	2 047
Городские поселения	88 691	19 446	1 723
Сельские поселения	73 577	39 996	324

Источник: Статистический сборник «Жилищный фонд Республики Беларусь», Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2018 год.

Несмотря на очень низкую долю ветхого и аварийного жилья, существует значительная потребность в капитальном ремонте многоквартирных жилых домов. По данным государственного объединения «Минское городское жилищное хозяйство» Минского городского исполнительного комитета, в капитальном ремонте нуждается 2 648 жилых зданий (36,09% многоквартирных домов) общей площадью 15,89 млн м² (39,8% площади многоквартирного жилищного фонда) со сроком эксплуатации от 25 до 45 лет.

Для выполнения Технического регламента TR 011/2011 «Безопасность лифтов» Таможенного союза к 2020 году в многоквартирных жилых домах необходимо заменить более 11 000 лифтов. На решение этой задачи специально направлена одна из подпрограмм национальной программы «Комфортное жилье и благоприятная городская среда» на 2016–2020 годы. В ней предусматривается увеличивать количество заменяемых лифтов ежегодно: их число должно возрасти с 410 в 2016 году до 2 439 в 2020 году.

Энергоэффективность жилищного фонда

Одной из важнейших проблем жилищного сектора является высокое энергопотребление жилищного фонда¹⁷. Низкая энергоэффективность характерна для зданий, построенных до 1993 года, которые составляют 60% всего жилищного фонда¹⁸. Удельное потребление энергии на отопление и горячее водоснабжение в таких зданиях в среднем составляет 230 кВт·ч/м² в год (диаграмма 6). Для зданий, построенных после 2009 года в соответствии с современными требованиями по тепловой защите, аналогичный показатель теплотребления не превышает 130 кВт·ч/м² в год, но доля таких зданий в общей площади жилищного фонда составляет только 15%. На модернизацию старого жилищного фонда с той целью, чтобы удельные нормы потребления тепла в нем были такими же, как и в недавно построенном энергоэффективном жилье, направлена национальная программа «Комфортное жилье и благоприятная городская среда» на 2016–2020 годы.

Формы владения жильем

В соответствии с Жилищным кодексом жилые помещения могут быть государственной или частной собственностью. В зависимости от формы собственности различают государственный жилищный фонд и частный жилищный фонд.

Государственный жилищный фонд включает в себя:

- национальный жилищный фонд, то есть совокупность жилых помещений, находящихся в собственности Республики Беларусь;
- коммунальный жилищный фонд, то есть совокупность жилых помещений, находящихся в собственности субнациональных территориальных органов.

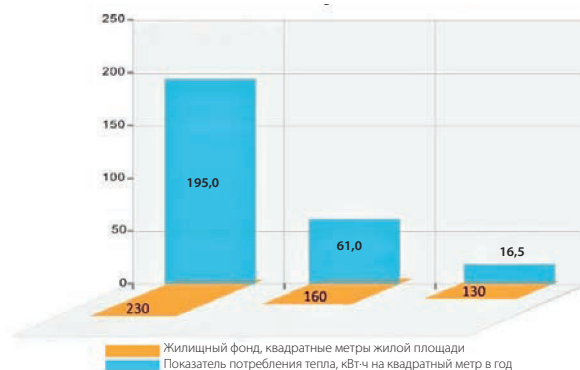
Жилые помещения государственного жилищного фонда находятся в хозяйственном ведении и оперативном управлении местных исполнительных органов, а также иных государственных органов и организаций.

¹⁷ Александр Терехов, Министр жилищно-коммунального хозяйства, «Минский опыт распространяют по стране до конца года», Минск, 26 марта 2018 года. Доступно по адресу http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/march/28232/?sphrase_id=713521.

¹⁸ «Открытый разговор на тему энергоэффективности жилищного сектора: достижения, проблемы, перспективы», *Стандартизация*, № 5, 2018 год. Доступно на веб-сайте www.gosstandart.gov.by/belgiss.by.

ДИАГРАММА 6

Распределение жилищного фонда по удельному потреблению тепловой энергии в год



Источник: Государственное предприятие «Институт жилища – НИПТИС им. Атаева С.»¹⁹.

Государственный жилищный фонд также включает в себя:

- жилые помещения социального пользования;
- жилые помещения в общежитиях и специальные жилые помещения;
- жилые помещения коммерческого использования;
- другие жилые помещения – в случаях, установленных Президентом.

Фонд жилья для коммерческого использования состоит из жилых помещений, не приватизированных в период приватизации государственного жилья, служебных жилых помещений и части государственного жилищного фонда. В настоящее время фонд жилья для коммерческого использования пополняется за счет приобретения вновь построенных жилых помещений.

Жилые помещения коммерческого использования предоставляются гражданам на условиях договоров найма помещений государственного жилищного фонда, и за пользование ими взимается арендная плата. В новой редакции Жилищного кодекса они называются арендным жильем. Жилые помещения социального пользования в составе государственного жилищного фонда также предоставляются гражданам, имеющим право на их получение, на условиях договора найма. За пользование ими плата не взимается, и они не подлежат приватизации, обмену, разделу или поднайма.

¹⁹ Данилевский Леонид Н., первый заместитель директора государственного предприятия «Институт жилища – НИПТИС им. Атаева С.», «Основные принципы создания энергоэффективных жилых зданий», представленные на семинаре «Устойчивое жилищное хозяйство и городское планирование: национальные приоритеты Республики Беларусь и лучшие примеры мировой практики» 31 мая – 1 июня 2018 года в Гродно, Республика Беларусь.

Частный жилищный фонд включает в себя:

- жилые помещения, находящиеся в собственности граждан;
- жилищный фонд организаций негосударственной формы собственности, включая жилые помещения.

Право владения и пользования жилыми помещениями возникает из статьи 23 Жилищного кодекса и предоставляется на следующих основаниях:

- права собственности;
- членства в жилищном или жилищно-строительном кооперативе;
- договора найма или поднайма;
- иных основаниях, предусмотренных законодательством.

Значительная доля жилищного фонда, находящегося в собственности граждан, образовалась в результате приватизации государственного жилищного фонда, которая продолжалась в течение последних нескольких десятилетий. До 1 июля 2016 года²⁰ граждане, занимающие жилые помещения государственного жилищного фонда, имели право подать заявление о приватизации таких помещений, за исключением помещений, перечисленных в статье 135 Жилищного кодекса.

В настоящее время граждане и юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке, вправе приобретать жилые помещения по договорам купли-продажи, мены или на основании любой иной сделки по передаче собственности в любых населенных пунктах республики. Объектами сделок по передаче прав собственности могут быть целые дома или квартиры либо доли в них.

Законодательством Республики Беларусь не допускается дискриминация по признаку гендерных различий в отношении прав собственности на объекты недвижимого имущества, включая жилье.

Распределение жилых помещений по формам собственности

Распределение жилищного фонда республики по формам собственности согласно статистическим данным на конец 2017 года представлено в таблице 5.

ТАБЛИЦА 5

Распределение жилищного фонда Республики Беларусь по формам собственности в 2017 году

Тип объекта жилищного фонда	Площадь, тыс. м²	Доля в жилищном фонде, в процентах
Жилищный фонд, всего	256 415,7	100,0
Государственный жилищный фонд,	14 882,6	5,8
включая фонд:		
организаций республиканской формы собственности	2 315,0	15,6
организаций коммунальной формы собственности	12 567,5	84,4
Частный жилищный фонд,	241 397,7	94,1
включая фонд в собственности:	227 440,4	94,2
физических лиц		
негосударственных юридических лиц,	7 281,2	3,0
в частности:		
жилищных и жилищно-строительных кооперативов	6 099,0	2,5
организаций смешанной формы собственности без иностранного участия	6 183,8	2,6
организаций смешанной формы собственности с иностранным участием	492,2	0,2
в собственности организаций иностранной формы собственности	135,5	0,1

Источник: Статистический сборник «Жилищный фонд Республики Беларусь», Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2018 год, стр. 7.

Согласно этим данным, на конец 2017 года в собственности граждан находилось 227 440 400 м² жилья, или 88,70% жилищного фонда страны. Еще 6 099 000 м², или 2,38% жилищного фонда, находились в собственности жилищных и жилищно-строительных кооперативов.

Законодательство защищает имущественные права собственников и иных землепользователей при изъятии государством земельных участков²¹. Когда на земельном участке расположены объекты недвижимого имущества граждан или организаций, им должны быть

²⁰ Эта дата была установлена Указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2013 года № 563 о некоторых вопросах правового регулирования жилищных отношений.

²¹ Указ Президента Республики Беларусь от 2 февраля 2009 года № 58 о некоторых мерах по защите имущественных прав при отводе земельных участков для государственных нужд (с изменениями и дополнениями); Положение о порядке реализации имущественных прав граждан и организаций при изъятии у них земельных участков (утверждено Указом Президента Республики Беларусь № 58 от 2 февраля 2009 года).

предложны на выбор следующие варианты обеспечения имущественных прав:

- получение в собственность вместо изымаемого имущества иного имущества с денежной компенсацией в случае, если рыночная стоимость предоставляемого взамен имущества меньше рыночной стоимости первоначального имущества. Общая площадь нового объекта имущества не должна быть меньше общей площади первоначального объекта имущества, при этом в любом случае на каждого члена домохозяйства, включая собственника, должно приходиться не менее 15 м²;
- получение денежной компенсации за утраченное имущество по рыночной цене, но не в меньшем размере, чем стоимость строительства равноценного объекта имущества.

Владельцу, теряющему свое жилище, должны быть дополнительно предложены следующие варианты:

- строительство или получение в собственность объекта имущества с внешними строениями и насаждениями при нем, равноценного по благоустройству и площади утрачиваемому;
- перенос и восстановление объекта имущества, внешних строений и насаждений при нем, которые будут вскоре утрачены.

Если изымаемое имущество находится в городе Минске, Минский городской исполнительный комитет дополнительно обязан предложить за пределами города без проведения аукциона вариант с предоставлением земельного участка для строительства жилого дома в любом ином населенном пункте Беларуси. В случае принятия собственником этого варианта Минский городской исполнительный комитет ходатайствует о предоставлении земельного участка перед местным исполнительным комитетом соответствующего населенного пункта.

Решение об изъятии земельного участка не может быть принято без реализации имущественных прав собственника недвижимости. Срок между принятием местным исполнительным комитетом решения об изъятии земельного участка и его исполнением не может быть менее 3 месяцев, и оно может быть оспорено в течение 2 месяцев. Срок для реализации имущественных прав собственников не может превышать двух лет со дня принятия соответствующего решения. По истечении указанного срока решение об изъятии земельного участка считается утратившим силу.

Кондоминиумы и собственность на общее имущество в многоквартирных домах

В законодательстве Республики Беларусь для обозначения многоквартирных жилых домов и нежилых помещений, которые принадлежат двум или более собственникам, термин «кондоминиум» не используется. К таким многоквартирным домам применяется термин «совместное домовладение».

Совместное домовладение возникает с момента возникновения права собственности на недвижимые активы, квартиры и нежилые помещения, находящиеся в одном жилом здании, у двух или более собственников.

В соответствии с Гражданским кодексом собственникам квартир многоквартирного дома общее имущество в таком доме принадлежит на принципах совместного домовладения. В Жилищном кодексе в качестве участников общей долевой собственности в совместном домовладении также рассматриваются собственники нежилых помещений в многоквартирном доме.

В целом положения законодательства Республики Беларусь о правах собственности на общее имущество в многоквартирных жилых домах аналогичны положениям других стран. Одной из отличительных особенностей является то, что в законодательстве республики земля, на которой построен многоквартирный жилой дом, не считается частью общего имущества собственников.

Связь форм собственности на жилье с правами собственности на земельные участки

В соответствии с Кодексом о земле земельные участки могут находиться у землепользователей на основании следующих прав:

- прав государственной и частной собственности, а также прав собственности иностранных государств или международных организаций;
- пожизненного наследуемого владения;
- постоянного пользования без заранее установленного срока;
- временного пользования;
- аренды или субаренды.

Земля для строительства и обслуживания одноквартирного дома или обслуживания квартиры и блокированного дома может предоставляться гражданам:

- в частную собственность;
- в пожизненное наследуемое владение в случаях, установленных Президентом, когда земля предоставляется без проведения аукциона.

Земля, находящаяся в государственной собственности, может быть предоставлена в аренду для строительства или обслуживания капитальных строений, зданий или сборных сооружений. Срок аренды при этом должен быть не менее разумного срока строительства и должен учитывать срок эксплуатации строящегося сооружения.

Юридическим лицам для строительства многоквартирных жилых домов, не относящихся к категории домов повышенной комфортности, эксплуатации и обслуживания многоквартирных жилых домов, строительства или обслуживания общежитий, гаражей и автомобильных стоянок земля может предоставляться в постоянное пользование.

Количество зарегистрированных земельных участков для размещения жилых зданий

Согласно данным Государственного комитета по имуществу, по состоянию на конец 2017 года в регистре недвижимости для целей размещения жилых зданий было зарегистрировано право государственной собственности на 1 166 899 земельных участков, которые составляют 46,3% от общего числа участков, пригодных для этой цели. Площадь земельных участков в частной собственности, на которых размещены жилые здания, равна 188 897 га, что составляет 14,1% от общей площади земельных участков, предназначенных для размещения жилых зданий.

Согласно Кодексу о земле одним из основных принципов земельных отношений является единство судьбы земельного участка и расположенных на нем капитальных строений. Следовательно, земельные участки, находящиеся в частной собственности, могут отчуждаться только вместе с такими строениями, а также с незавершенными или законсервированными капитальными строениями. Отчуждение находящихся в частной собственности земельных участков, которые были предоставлены для строительства или обслуживания капитальных строений, запрещается при отсутствии у их собственников документов, удостоверяющих право на расположенные на них капитальные строения либо в том случае, если иное не установлено актами Президента.

Предоставление в аренду находящихся в частной собственности земельных участков, на которых расположены жилые дома, блокированные дома или иные капитальные строения, допускается только вместе с этими капитальными сооружениями, причем только с сохранением их целевого назначения и только при наличии документов, удостоверяющих права собственности на эти объекты имущества.

Не допускается изменение вида вещного права на земельные участки, находящиеся в аренде у граждан, внесших плату за право заключения договора аренды, на право пожизненного наследуемого владения в отношении земельных участков, предназначенных для строительства или обслуживания жилых домов. Исключение составляют земельные участки, принадлежащие гражданам, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Управление многоквартирными жилыми зданиями, их содержание и ремонт

Управление жилищным фондом

В соответствии с Жилищным кодексом управление жилищным фондом зависит от формы собственности:

- Управление национальным жилищным фондом осуществляется органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными правительству.
- Управление коммунальным жилищным фондом осуществляется местными исполнительными и распорядительными органами в пределах их компетенции.
- Управление частным жилищным фондом осуществляется непосредственно собственниками жилых помещений, жилищными и жилищно-строительными кооперативами, товариществами собственников, организациями, управляющими общим имуществом, или уполномоченными органами в случаях, предусмотренных Жилищным кодексом.

Жилищный кодекс в действующей редакции наделяет собственников жилых помещений, жилищные кооперативы и жилищно-строительные кооперативы, товарищества собственников и другие уполномоченные органы правом заключать договоры на управление общим имуществом с организациями, независимо от форм собственности. Однако в новой редакции Жилищного кодекса право привлекать к работе конкретные обслуживающие организации предоставляется только жилищным и жилищно-строительным кооперативам. К обслуживающим организациям отнесены организации, осуществляющие эксплуатацию и техническое обслуживание жилищного фонда или предлагающие жилищно-коммунальные услуги, и организации, обеспечивающие услуги по учету в жилищной сфере, взимание платы за жилищно-коммунальные услуги и платы за пользование жилыми помещениями.

Таким образом, ожидаемая новая редакция Жилищного кодекса официально закрепляет ограничения, определенные указами Президента и реализованные в практике управления многоквартирными домами. Когда эти ограничения вступят в действие, частные организации не будут иметь права управлять общим имуществом в многоквартирных жилых домах, а товарищества собственников не смогут привлекать к выполнению функций управления многоквартирным домом профессиональные организации.

Расходы собственников на содержание общего имущества в многоквартирном жилом доме

С юридической точки зрения участник совместного домовладения обязан нести расходы по эксплуатации его общего имущества, например расходы по содержанию, обслуживанию, текущему и капитальному ремонту, пропорционально своей доле в находящемся в собственности имуществе. Против собственников имущества в многоквартирных жилых домах, не оплачивающих расходы по его содержанию, могут быть приняты соответствующие меры. Взыскание задолженности по этим расходам производится на основании исполнительных надписей нотариусов, а при наличии спора по поводу задолженности – в судебном порядке. Кроме того, существует процедура выселения при уклонении собственника от внесения платы за жилищно-коммунальные услуги в течение шести месяцев или в случае нарушений прав других жильцов, делающих совместное проживание невозможным. Она предусматривает направление письменного предупреждения местным исполнительным органом, а если нарушение не устраняется, – право этого органа обратиться в суд с иском о понуждении собственника к отчуждению помещений.

При поддержке судом иска нарушитель обязан произвести отчуждение жилых помещений в течение года с момента вынесения судом своего решения. Если в течение года нарушитель погашает задолженность по оплате в полном объеме и устраняет иные нарушения, исполнительное производство по этому делу судом прекращается. Если это не делается и нарушитель не продает свои помещения в течение года со дня вынесения судебного решения, местный исполнительный орган вправе подать в суд иск об их принудительной продаже. При принятии судом положительного решения они подлежат продаже с публичных торгов. Правонарушителю местным исполнительным органом будет передано другое уступающее по своим качествам жилое помещение меньшей площади, которое может находиться в ином населенном пункте. Владельцу выплачивается стоимость проданных жилых помещений за вычетом стоимости нового жилого помещения, затрат на продажу старых жилых помещений и погашение задолженности по плате.

Собственников помещений и организации собственников законодательство не наделяет правом требовать от собственника продажи своих жилых помещений. Участники совместного домовладения или их товарищество или кооператив должны действовать для этого через местный исполнительный орган.

Размер платы за содержание общего имущества определяется правилами, установленными законодательством для основных жилищно-коммунальных услуг. В соответствии с Указом Президента № 72 (2011):

- тарифы на газ, электроэнергию и отопление устанавливаются правительством;
- тарифы на техническое обслуживание многоквартирных жилых домов, услуги водоснабжения, водоотведения и обращения с твердыми отходами устанавливаются областными исполнительными комитетами или – в городе Минске – Минским городским исполнительным комитетом.

Порядок начисления платы за жилищно-коммунальные услуги является единым для всего населения и не зависит от проживания в частном или государственном жилищном фонде. На него также не влияет и то, кто управляет многоквартирным жилым домом – государственная управляющая организация или организация собственников.

Тарифы на услуги управления общим имуществом в многоквартирном жилом доме государственными организациями не устанавливаются. Расходы государственных органов управления покрываются за счет отчислений от платы за жилищно-коммунальные услуги, например услуги по техническому обслуживанию, эксплуатации лифтов и обращению с твердыми отходами. В товариществах собственников и кооперативах размер вознаграждения председателю правления, выполняющего функции управляющего, устанавливается решением общего собрания.

В существующей системе управления многоквартирными жилыми домами плата собственников за содержание и ремонт общего имущества регулируется государством. При этом размер платы не зависит от технического состояния общего имущества или потребности здания в капитальном ремонте и модернизации. Даже если многоквартирным домом управляет товарищество собственников, участники совместного домовладения ограничены в праве принятия решения о размере платы за содержание, ремонт и модернизацию общего имущества. Товарищества собственников и кооперативы могут принять решение о покрытии разницы между фактическими расходами на содержание и ремонт общего имущества и платежами собственников по установленным тарифам за счет дополнительных взносов. Убытки государственным управляющим организациям, возникающие в связи с субсидированием тарифов, должны компенсироваться из бюджета.

До 1 марта 2019 года на нормативную площадь квартиры в многоквартирном жилом доме устанавливались

субсидируемые тарифы. Платежи за квартиры со сверхнормативной площадью осуществлялись на основе экономически обоснованных тарифов, которые устанавливаются областными исполнительными комитетами и Минским городским исполнительным комитетом. С 1 марта 2019 года субсидируемые тарифы будут применяться ко всей площади жилого помещения, если в нем в качестве жильца зарегистрирован хотя бы один человек, даже если он не является собственником или членом семьи собственника. Таким образом, субсидируемые тарифы применяются не только к сверхнормативной площади квартир, в которых проживают их собственники, но и к квартирам, которые собственники сдают в аренду с регистрацией проживающих в них нанимателей в качестве жильцов. Согласно новым правилам, экономически обоснованные тарифы будут применяться только к жилым помещениям, в которых никто не зарегистрирован. От новых правил выигрывают прежде всего домохозяйства с высокими доходами.

Правительство принимает меры для централизации системы расчетов населения за жилищные услуги. В Государственной программе «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 годы запланировано внедрение общенациональной информационной системы расчетов за жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ), а также другие услуги.

Первый расчетно-справочный центр, в котором используется автоматизированная информационная система АИС «Расчет ЖКУ», был создан в Минске. По данным Министерства жилищно-коммунального хозяйства на конец 2018 года к АИС «Расчет ЖКУ» были подключены 96% товариществ собственников и кооперативов. Их переход на автоматизированную систему сдерживает рост цен на услуги. Ожидается, что Министерство жилищно-коммунального хозяйства примет законодательство, регулирующее тарифы расчетно-справочных центров на услуги по расчету и начислению платы за жилищно-коммунальные услуги²².

Капитальный ремонт и модернизация существующего жилищного фонда, включая повышение его энергоэффективности

Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных жилых домах выполняется главным образом централизованно. Он проводится на основании пятилетних программ, утверждаемых районным или городским исполнительным комитетом или местной администрацией района в городе. На каждый год программы подготавливается график проведения капитального ремонта с учетом имеющихся финансовых средств для его осуществления.

²² Александр Терехов, Министр жилищно-коммунального хозяйства, «Минский опыт распространят по стране до конца года», Минск, 26 марта 2018 года. Доступно по адресу http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/march/28232/?sphrase_id=713521.

Финансирование капитального ремонта обеспечивается за счет средств местных бюджетов, а также взносов на капитальный ремонт собственников жилых и нежилых помещений, нанимателей жилых помещений и членов жилищных кооперативов. Взносы собственников на капитальный ремонт перечисляются на специальные счета, открытые местными исполнительными органами. Средства для финансирования утвержденных проектов капитального ремонта предусматриваются в годовых бюджетах.

Национальной программой «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 годы определена задача по обеспечению ежегодных темпов роста объема капитального ремонта в размере как минимум 3% от площади жилищного фонда. Это означает, что капитальный ремонт жилых домов будет производиться каждые 35 лет. Плановый показатель объема капитального ремонта в рамках пятилетней программы составляет 14 600 000 м². Ежегодный объем капитального ремонта жилых домов должен возрасти с 2 300 000 м² общей площади в 2016 году до 3 600 000 м² в 2020 году. Наибольшая доля в объеме запланированных капитальных ремонтов приходится на город Минск (см. таблицу 6).

ТАБЛИЦА 6

Плановые показатели капитального ремонта жилых домов в Минске на 2016–2020 годы

Показатели	Всего					
	2016–2020	2016	2017	2018	2019	2020
Общая площадь капитально отремонтированных жилых домов, тыс. м ²	4 410	695	785	875	965	1 090
Доля от общей площади жилых домов (33 200 000 м ²), в процентах	13,28	2,09	2,36	2,64	2,91	3,28
Доля от площади домов, нуждающихся в капитальном ремонте (15 890 000 м ²), в процентах	27,75	4,37	4,94	5,51	6,07	6,86

Источник: ГО «Минское городское жилищное хозяйство».

Для достижения плановых показателей капитального ремонта в рамках национальной программы существует необходимость вовлечения собственников в процесс управления имуществом, в частности его модернизации и постоянного увеличения доли их взносов в финансировании капитального ремонта. На финансирование капитального ремонта в течение пяти лет осуществления программы будет направлено

2 877,48 млн стар. бел. руб., из которых платежи граждан должны составить 943,39 млн стар. бел. руб. (32,79%). Как ожидается, доля платежей граждан должна увеличиться с 29,8% в 2016 году до 38,07% в 2020 году.

В национальной программе «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 годы не предусмотрено проведения работ по тепловой модернизации жилищного фонда. Министерство жилищно-коммунального хозяйства обсуждает вопрос о разработке специальной долгосрочной программы осуществления тепловой модернизации – возможно, с привлечением финансирования со стороны Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР)²³.

Роль государственного и частного секторов в управлении многоквартирными жилыми домами

В условиях высокой доли помещений в частной собственности государство в весьма значительной мере вовлечено в сферу управления многоквартирным жилищным фондом и его обслуживания и ремонта. Помимо обычно присущей ему функции контроля за техническим состоянием жилищного фонда²⁴, государство в лице местных исполнительных органов выполняет в Беларуси нижеследующие функции:

- координацию и надзор за организациями, осуществляющими управление общей собственностью в многоквартирных жилых домах, в том числе за товариществами собственников и жилищными кооперативами²⁵;
- назначение государственной организации для управления многоквартирным жилым домом в случае, если собственники помещений самостоятельно не выбрали свою управляющую организацию, или в случае неудовлетворительной работы органов управления²⁶;
- внесение и одобрение кандидатур председателей правлений товариществ собственников и жилищных кооперативов²⁷;
- определение условий договоров управления между собственниками помещений в многоквартирном доме и государственным органом – заказчиком жилищно-коммунальных услуг, а также установление тарифов на эти услуги;
- организацию проведения капитального ремонта в многоквартирных жилых домах силами государственных органов-заказчиков и обеспечение финансирования преобладающей доли расходов на него за счет бюджетных средств. Взносы

²³ Там же.

²⁴ Контроль за эксплуатацией (управление, техническое обслуживание и ремонт) жилого фонда осуществляют местные исполнительные органы (статьи 8, 9, 168 Жилищного кодекса).

²⁵ Жилищный кодекс, статьи 174, 185, 206 и 209.

²⁶ Жилищный кодекс, статья 175, часть 3.

²⁷ Жилищный кодекс, статья 206.

собственников и нанимателей на эти ремонтные работы переводятся на счет государственного органа – заказчика жилищно-коммунальных услуг или местного исполнительного органа. Их размер устанавливается местным исполнительным органом, и они могут использоваться для финансирования ремонта любых домов, включенных в утвержденную программу капитального ремонта.

Государственные организации занимают доминирующее положение в сфере управления многоквартирными домами и их технического обслуживания. Частные организации не могут управлять многоквартирными домами, и им можно выполнять только ограниченный набор работ по их содержанию и техническому обслуживанию в случае их выбора государственным органом – заказчиком жилищно-коммунальных услуг на основе конкурсной процедуры.

Товарищества собственников, создание которых считалось приоритетом, все в большей степени передают свои функции по управлению общим имуществом и его содержанию государственным органам. Значение товариществ собственников как заказчиков услуг по управлению и содержанию работ в многоквартирных жилых домах снижается.

Жилищное строительство

Нормы и стандарты жилищного хозяйства, в том числе стандарты энергоэффективности при строительстве нового жилья

Технические нормы, устанавливающие требования к энергоэффективности строящихся зданий, регулярно пересматриваются. В 2010 году были изменены нормы проектирования для усиления требований к сопротивлению теплопередаче ограждающих конструкций зданий. Был подготовлен проект технического регламента «Энергоэффективность зданий», согласно которому класс энергоэффективности здания определяется исходя из расхода энергии на отопление, вентиляцию, горячее водоснабжение. Кроме того, принимаются во внимание электроснабжение и кондиционирование воздуха, а также использование возобновляемых и вторичных источников энергии.

Техническое регулирование в строительной отрасли направлено на обеспечение устойчивости зданий и сооружений, пожарной безопасности, соблюдения гигиенических и эпидемиологических требований, охраны здоровья и окружающей среды, защиты от шума и вибрации, энергосбережения и теплоизоляции, а также безопасности при проведении технического обслуживания. Акты регулирования такого рода соответствуют требованиям многосторонней торговой системы Всемирной торговой организации (ВТО)

и Женевской хартии ООН об устойчивом жилищном хозяйстве.

Начиная с 2010 года (года начала функционирования Единого таможенного союза) Беларусь предпринимает шаги по гармонизации своего национального законодательства и приведению его в соответствие с общими техническими регламентами Евразийского экономического союза (ЕАЭС)²⁸. По состоянию на 2018 год Беларусь приняла в полном объеме технические регламенты в области строительства и архитектуры, включая технические регламенты безопасности взрывчатых веществ и изделий на их основе, лифтов, низковольтного оборудования и машин и оборудования²⁹.

В стране была проведена работа по прямому введению международных (ИСО) и европейских стандартов в качестве государственных стандартов Республики Беларусь. С 1 января 2010 года в Республике Беларусь введены в действие европейские нормы проектирования и строительства, 58 технических кодексов, идентичных европейским кодексам, а также в качестве национального стандарта принят европейский стандарт 851. Это способствует привлечению иностранных инвесторов, а также расширению экспорта белорусской строительной продукции и услуг в страны Восточной и Центральной Европы.

Стандарты, в том числе стандарты в области строительства и проектирования, разрабатываются соответствующими техническими комитетами по стандартизации, а также техническим комитетом по энергоэффективности, функционирующим под руководством Белорусского государственного института стандартизации и сертификации, и техническим комитетом по теме «Средства обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения. Требования в области обеспечения пожарной безопасности», которым руководит Научно-исследовательский институт пожарной безопасности и проблем чрезвычайных ситуаций.

²⁸ ЕАЭС был создан на основе Договора о Евразийском экономическом союзе, заключенного Республикой Беларусь, Казахстаном и Российской Федерацией 29 мая 2014 года. ЕАЭС начал свою деятельность 1 января 2015 года и в 2015 году пополнился новыми членами – Республикой Арменией и Кыргызстаном. ЕАЭС охватывает функционирующий с 1 января 2010 года Таможенный союз, членами которого являются Беларусь, Казахстан и Российская Федерация. Таким образом, организация стремится к созданию единого экономического пространства. Краткое описание Евразийского таможенного союза содержится в документе ЕЭК ООН 2015 года «Регулятивные и процедурные барьеры в торговле в Республике Кыргызстан: оценка потребностей», размещенном по адресу <http://www.unece.org/tradewelcome/studies-on-regulatory-and-procedural-barriers-to-trade.html>.

²⁹ Общие технические регламенты, принимаемые на уровне ЕАЭС, имеют прямое действие на территории государств-членов (статья 52 Договора о Евразийском экономическом союзе). Эти регламенты распространяются на общий перечень продукции, подпадающей под действие обязательных технических правил, и соответствуют требованиям многосторонней торговой системы ВТО.

Стандарты разрабатываются в соответствии с ежегодными планами стандартизации, которые подготавливаются государственным унитарным предприятием «Стройтехнорм» и утверждаются Министерством архитектуры и строительства. Эти планы соответствуют целям и приоритетам государственного развития на период 2016–2020 годов³⁰, сформулированным в Программе развития системы технического нормирования, стандартизации и подтверждения соответствия в области энергосбережения на 2016–2020 годы, Государственной программе о социальной защите и содействии занятости на 2016–2020 годы (подпрограмме «Безбарьерная среда жизнедеятельности инвалидов и физически ослабленных лиц»), документе о комплексе мер на 2016–2020 годы по стимулированию внедрения передовых методик и современных международных систем управления качеством, стандартизации технических методов обеспечения качества и эффективного менеджмента, а также других документах. Годовые планы также согласуются с деятельностью, проводимой Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) в области стандартизации. Эта деятельность предполагает разработку общих стандартов государствами – членами ЕАЭС по результатам консультаций, в ходе которых каждое из государств (исходя из своих возможностей) берет на себя обязательства таких стандартов. Реализация этой задачи также требует проведения модернизации межгосударственных региональных стандартов (ГОСТ)³¹.

Примечательным фактом является внедрение прогнозной оценки воздействия регулирования в качестве одного из центральных элементов в формирующейся системе технического регулирования³². Прогнозная оценка регуляторного воздействия запланированных действий по техническому регулированию предполагает проведение системного анализа их действенности и возможных последствий для обязательств страны по соблюдению правил многосторонней торговой системы, защите национальных интересов, включению стандартов в государственный реестр (т.е. по определению того, требуют ли новые регулятивные требования принятия международных и региональных стандартов) и обязательств по осуществлению гармонизации в рамках Евразийского экономического союза.

³⁰ Планы республиканского унитарного предприятия «Стройтехнорм» основываются на национальных планах стандартизации, формулируемых БелГИСС и утверждаемых Госстандартом. Правовую основу деятельности по стандартизации формируют Закон №262-Z от 5 января 2004 года о техническом нормировании и стандартизации; постановление № 53 от 7 июля 2017 года Государственного комитета по стандартизации об утверждении правил разработки межгосударственных стандартов и постановление № 59 от 12 июля 2017 года Государственного комитета по стандартизации об утверждении правил разработки государственных стандартов Республики Беларусь.

³¹ Стандарты ГОСТ разрабатываются Евразийским советом по стандартизации, метрологии и сертификации Содружества Независимых Государств (СНГ).

³² Постановление Совета министров Республики Беларусь № 16 от 10 января 2018 года.

Институциональная основа обеспечения качества жилищного строительства

В Республике Беларусь имеется хорошо развитая система технического регулирования, стандартизации и контроля соответствия официальным требованиям к процессам и продукции строительного комплекса.

В 2018 году сертификацией услуг в сфере строительства и строительных материалов занимались 143 органа по оценке соответствия, большинство из которых являлись государственными организациями³³. Все они имели аккредитацию Белорусского государственного центра аккредитации (БГЦА), действующего в соответствии со стандартом ИСО/МЭК «Об общих требованиях к органам аккредитации, аккредитующим органы по оценке соответствия» (ISO/IEC 17011:2004)³⁴. Однако результаты проводимых этими органами оценок соответствия не признаются в ЕС и за его пределами в связи с тем, что БГЦА пока не подписал Многостороннее соглашение о признании с организацией «Европейское сотрудничество по аккредитации (EA)» и Соглашение о взаимном признании с организацией «Международное сотрудничество по аккредитации лабораторий».

В 2018 году БГЦА, являющийся ассоциированным членом EA и членом Международного форума по аккредитации, завершал подготовку к подписанию двухстороннего соглашения с участниками EA в следующих областях: испытаний (ISO/IEC/17025), калибровки (ISO/IEC/17025), сертификации персонала (ISO/IEC/17024), сертификации продукции (ISO/IEC/17065) и сертификации систем менеджмента (ISO/IEC 17021-1)³⁵. Подписание этого соглашения позволит БГЦА и участникам EA установить режим взаимного доверия в отношении соответствующих систем аккредитации и аккредитованной деятельности по оценке соответствия.

Административные барьеры в строительстве

В страновом рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» по критерию получения разрешений на строительство Беларусь находится на 22-м месте (2017 год).

На совершенствование и оптимизацию правового регулирования сферы строительства направлен Указ Президента от 23 ноября 2017 года № 7 о развитии предпринимательства. Установлен уведомительный порядок информирования органов государственного

³³ Обновленный перечень органов по оценке соответствия можно найти на веб-сайте www.bsca.by. Процедура аккредитации занимает 90 дней и в случае несоответствия критериям может быть продлена до 150 дней.

³⁴ Правовую основу системы оценки соответствия формируют Закон от 5 января 2004 года № 262-Z о техническом нормировании и стандартизации и Закон от 24 октября 2016 года № 437-Z об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия.

³⁵ Пока не охвачены две области – сертификация инспекций и медицинских осмотров.

строительного надзора о начале производства строительно-монтажных работ. Сокращен до двух лет срок резервирования (в случае выбора такой формы обеспечения обязательств) денежных средств на специальном условно-депозитном счете в размере 1,5% стоимости выполняемых работ на объектах строительства жилищного, социально-культурного, коммунально-бытового назначения. Эта сумма резервируется в целях исправления результатов строительства, нарушений специально оговоренных положений или работ ненадлежащего качества. Отменена процедура закупки при строительстве объектов за счет собственных средств заказчиков. Также отменено требование об обязательном наличии у застройщика аттестата соответствия для разработки прединвестиционной предпроектной документации.

Серьезным барьером для жилищного строительства является обременение частных застройщиков обязательством по переселению жильцов из аварийного жилья, расположенного на земельных участках, на которых будет производиться строительство. В границах городских поселений, особенно в городе Минске, имеется ограниченное количество земельных участков для жилищного строительства. Земельные участки, свободные от обязательств такого рода, предоставляются без аукциона только государственным застройщикам и домостроительным комбинатам для строительства социального жилья. Соответственно, частные застройщики могут лишь приобрести на аукционе земельные участки с аварийными зданиями с обязанностью переселения. Если переселение сопровождается спорами в суде и не завершается в течение 2 лет, решение о предоставлении земельного участка аннулируется. При этом застройщик теряет все средства, вложенные им в переселение жильцов.

По мнению представителей отрасли, другим барьером для внедрения инновационных систем и технологий строительства является обязательное требование об использовании типовых проектов при строительстве жилья с государственной поддержкой. Еще один барьер для таких строительных проектов – обязательность использования продукции домостроительных комбинатов.

Государственное и частное строительство

Согласно статистическим данным³⁶, в период с 2005 по 2010 год объем ввода жилья в эксплуатацию стабильно увеличивался. При этом в 2010 году в нее было введено самое большое за последние 10 лет количество жилья – 6 629 900 м² общей площади. Только в 2009–2011 годах ежегодный объем ввода жилья в эксплуатацию превышал показатель 1991 года

³⁶ Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, Статистический сборник «Жилищное строительство в Республике Беларусь», Минск, 2014 год, стр. 16, и *Статистический ежегодник Республики Беларусь*, Минск, стр. 330.

(5 392 000 м²). Однако мировой экономический кризис негативно сказался на жилищном строительстве в Беларуси, объемы которого стали заметно уменьшаться начиная с 2011 года. После небольшого подъема в 2013 и 2014 годах спад жилищного строительства продолжился. Объем ввода жилья в 2017 году составил только 57,2% от показателя 2010 года.

Большая часть жилья строится и вводится в эксплуатацию в городах и поселках городского типа – от 66% до 78% общей площади ежегодно вводимого жилья. Например, в 2016 году из общего объема жилья, введенного в эксплуатацию, 72,09% приходилось именно на городскую местность.

Доля индивидуальных домов в общей площади вводимого жилья колеблется где-то в интервале 30–37%. Только в 2015, 2016 и 2017 годах она увеличилась соответственно до 46,6%, 43,1% и 46,7% от общей площади введенного жилья годами.

Для периода с 2009 по 2014 год была характерна высокая доля жилья государственной формы собственности, которая варьировалась от 44% до 55%. Соответственно, максимальный показатель ввода жилья в эксплуатацию (6 629 900 м²) в 2010 году совпал по времени с максимумом доли государственного жилья (55,1%). В последующие годы доля государственного жилья заметно уменьшилась и в 2017 году составила 28,0%.

Строительство жилья жилищными кооперативами за период с 2010 по 2016 год также заметно сократилось. Так, если в 2010 году кооперативами были построены 44 300 квартир (52% построенных квартир), то в 2016 году – только 3 200 квартир (6,5%)³⁷. Причиной этого является несоблюдение кооперативами сроков строительства из-за того, что члены кооперативов не вносят в срок установленные паевые взносы.

Из 49 300 квартир, построенных в 2016 году, на долю однокомнатных квартир пришлось 28,6%, двухкомнатных – 36,1%, трехкомнатных – 21,8%, четырехкомнатных и с большим количеством комнат – 13,5%. Доля однокомнатных квартир увеличилась с 20,9% в 2010 году до 28,6% в 2016 году, что, по-видимому, отражает повышение спроса на небольшие квартиры в связи с понижением покупательной способности.

Средний размер нового жилья увеличился с 78,3 м² в 2010 году до 87,0 м² общей площади в 2016 году. Это было обусловлено увеличением площади индивидуальных домов, которая в 2010 году составляла 147,8 м², а в 2016 году – 164,8 м².

Количество построенных квартир в расчете на 1 000 жителей в 2016 году снизилось до 4,93 с 7,3 в 2014 году.

Значительную долю вводимых в эксплуатацию жилых зданий составляют здания со стенами из

³⁷ Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, *Статистический ежегодник Республики Беларусь за 2017 год*.

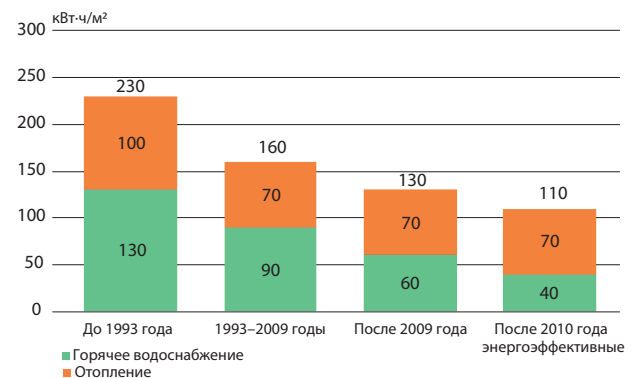
кирпича и дерева: в 2016 году их доля составляла соответственно 65,92% и 20,94%, а в 2017 году – 66,72% и 22,92%. Это также объясняет значительный вклад частного строительства в количество строящихся жилых зданий.

Повышение энергоэффективности жилых зданий

Изменения в нормативных требованиях к энергоэффективности зданий обеспечили сокращение удельного годового потребления тепла и горячей воды в зданиях, введенных в эксплуатацию после 2010 года, более чем на 50% по сравнению со зданиями, построенными до 1993 года (см. диаграмму 7). Это объясняется главным образом улучшением теплозащиты ограждающих конструкций зданий. Энергопотребление на горячее водоснабжение остается неизменным с 1990-х годов и составляет 70 кВт·ч/м² в год.

ДИАГРАММА 7

Динамика удельного годового потребления тепловой энергии на отопление и горячее водоснабжение жилых зданий в зависимости от года ввода в эксплуатацию, кВт·ч/м² в год



Источник: Государственное предприятие «Институт жилища – НИПТИС им. Атаева С.».

Национальные эксперты указывают на недостатки нормативного регулирования вопросов энергоэффективности зданий, которые обусловлены отсутствием полноценной системы сбора и обработки информации о фактических показателях энергопотребления жилых зданий. Такая система могла бы обеспечить подтверждение соответствия зданий нормативным требованиям, а также соответствия материалов и продукции требованиям к энергоэффективности³⁸.

³⁸ Александр Гребеньков, руководитель проекта ПРООН-ГЭФ по повышению энергоэффективности жилых зданий в Республике Беларусь. Презентация по теме «Результаты проекта ПРООН-ГЭФ по повышению энергоэффективности жилых зданий в Республике Беларусь» на семинаре «Устойчивое жилищное хозяйство и городское планирование: национальные приоритеты Республики Беларусь и лучшие примеры мировой практики» в Гродно, Беларусь, 31 мая – 1 июня 2018 года.

В Республике Беларусь имеется опыт проектирования и строительства гораздо более эффективных экспериментальных многоквартирных жилых зданий, чем те, которые характерны для общей практики строительства. Первое такое здание было построено в Минске в 2007 году, а следующее в Гродно. С 2009 года реализуется Комплексная программа по проектированию, строительству и реконструкции энергоэффективных жилых домов на 2009–2010 годы и на перспективу до 2020 года, утвержденная постановлением № 706 Совета министров от 1 июня 2009 года. В рамках программы ведущими проектными институтами страны спроектированы и построены несколько энергоэффективных зданий «второго поколения» (класс энергоэффективности А+), в которых используются технологии получения энергии из возобновляемых источников и достигается сокращение потребления энергии не только на отопление, но и на горячее водоснабжение³⁹.

При использовании энергоэффективных проектных решений в экспериментальных домах стоимость строительства 1 м² площади жилья увеличивается на 8–20%. Однако они позволяют снизить годовой удельный расход энергии на отопление и вентиляцию до 15–25 кВт·ч/м² (для сравнения: в обычных новых зданиях – более 40 кВт·ч/м²) и на горячее водоснабжение до 20–40 кВт·ч/м² (обычный показатель для новых зданий – 80–90 кВт·ч/м²). В расчете на одну квартиру годовое потребление тепловой энергии снижается до 5 МВт·ч. В экспериментальных домах расчетная экономия тепловой энергии составляет до 5 000 т нефтяного эквивалента за весь срок службы здания, а размер сокращения выбросов парниковых газов до 2030 года – 21 400 т в эквиваленте CO₂ года только в качестве прямого эффекта по трем экспериментальным зданиям и 8 млн т в эквиваленте CO₂ – в виде совокупного косвенного воздействия⁴⁰.

Появляются также частные инициативы по созданию нового поколения энергоэффективных зданий.

Опыт эксплуатации экспериментальных энергоэффективных зданий показал, что при значительной экономии тепловой энергии расход электрической энергии увеличивается на 20–30%. При

³⁹ Данилевский Леонид, первый заместитель директора государственного предприятия «Институт жилища – НИПТИС им. Атаева С.». Презентация по теме «Основные принципы создания энергоэффективных жилых зданий» на семинаре «Устойчивое жилищное хозяйство и городское планирование: национальные приоритеты Республики Беларусь и лучшие примеры мировой практики» в Гродно, Беларусь, 31 мая – 1 июня 2018 года.

⁴⁰ Александр Гребеньков, руководитель проекта ПРООН-ГЭФ по повышению энергоэффективности жилых домов в Беларуси. Презентация по теме «Результаты проекта ПРООН-ГЭФ по повышению энергоэффективности жилых домов в Республике Беларусь» на семинаре «Устойчивое жилищное строительство и городское планирование: национальные приоритеты Республики Беларусь и лучшая мировая практика», 31 мая – 1 июня 2018 года, Гродно, Беларусь.

существующих низких тарифах на тепловую энергию сокращение затрат жителей на ее потребление не является достаточной компенсацией за увеличение затрат на электрическую энергию, тариф на которую субсидируется в меньшей степени, чем тариф на тепловую энергию. В случае одного из экспериментальных энергоэффективных домов жители приняли решение об отключении энергосберегающих инженерных систем здания. Следовательно, для полного использования существующего потенциала энергоэффективности необходимо не только повышать для бытовых потребителей тарифы на тепловую энергию до экономически обоснованного уровня, но и вести среди жителей информационно-просветительскую работу по вопросам энергосбережения и энергоэффективности.

Кроме того, местные производители недостаточно стимулируются к производству инновационного энергосберегающего оборудования. Помимо этого, для эксплуатации новых энергосберегающих систем, не хватает квалифицированного персонала.

При изменении тарифной политики, а также при увеличении производства электрической энергии и снижении ее себестоимости после ввода в эксплуатацию атомной электростанции можно ожидать увеличения использования электрической энергии в системах отопления и горячего водоснабжения зданий. Это будет способствовать снижению стоимости строительства, так как будет отсутствовать необходимость подведения к зданию тепловых сетей и устройства индивидуальных тепловых пунктов. Это также будет способствовать обеспечению высокой энергоэффективности нового жилья за счет широкого внедрения инновационного энергосберегающего оборудования.

Программы жилищного строительства

Жилищное строительство при поддержке государства осуществляется в рамках различных государственных программ (см. подраздел «Жилищная политика»). Последняя по времени государственная программа – это программа «Строительство жилья» на 2016–2020 годы.

Цель программы «Строительство жилья – 2020» – повысить уровень обеспеченности доступным качественным жильем. Целевым показателем программы является «уровень обеспеченности жильем», который планируется увеличить с 26,5 м² на человека⁴¹ в 2016 году до 27,3 м² в 2020 году. Задача заключается в создании условий для удовлетворения потребности жителей в доступном комфортном жилье согласно их индивидуальным потребностям и финансовым возможностям. Программа включает в себя две подпрограммы: «Строительство жилых домов» и «Инфраструктура к жилью».

Подпрограмма «Строительство жилых домов» обеспечивает строительство запланированного объема

⁴¹ Внесены изменения постановлением Совета министров Республики Беларусь № 984 от 29 декабря 2018 года.

жилья – 18 млн м² – в 2016–2020 годах, а именно 4 млн м² в 2016 году и по 3,5 млн м² в год в период с 2017 по 2020 год. Плановые показатели ежегодно корректируются.

Выполнение поставленной задачи предполагается осуществлять за счет нижеописанных мер.

1. Снижение затрат на строительство жилых домов, строящихся с государственной поддержкой

Строительство жилья для граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и имеющих право на государственную поддержку, будет финансироваться за счет предлагаемых льготных кредитов банков. Выполнение этой меры будет обеспечено в основном благодаря использованию экономичных проектов жилых домов в крупнопанельном исполнении.

Плановым показателем является обеспечение к 2020 году средней стоимости жилья, строящегося с государственной поддержкой (без учета индивидуальных застройщиков), в пределах 1 055,9 стар. бел. руб./м². Однако, по мнению местных экспертов, из-за планируемого снижения стоимости жилья сдерживается внедрение новых технологий и оборудования, которые могли бы обеспечить улучшение качества жилья и снижение энергопотребления при эксплуатации.

Экономия затрат на строительство жилья будет достигаться за счет ограничения роста стоимости строительных материалов и применения отечественных строительных материалов, а также использования типовых проектов и проектов, рекомендованных для повторного применения. Кроме того, земельные участки под строительство жилых домов будут выделяться преимущественно в районах с существующей инженерной и транспортной инфраструктурой либо в местах, максимально приближенных к таким районам, при этом будет совершенствоваться нормирование затрат, улучшаться использование ресурсов и сокращаться время строительства жилья.

В соответствии с программой для выполнения ежегодных заданий, а также в целях кадрового обеспечения предприятий крупнопанельного домостроения местные исполнительные органы утверждают планы действий по освоению перспективных площадок под индустриальное жилищное строительство⁴². Земельные участки для жилой застройки выделяются домостроительным комбинатам без аукциона, что обеспечивает им преференции в сравнении с коммерческими застройщиками.

⁴² Меры по освоению перспективных участков для индустриального жилищного строительства предприятиями по строительству крупнопанельного жилья в Минске были утверждены постановлением Минского городского исполнительного комитета № 1838 от 1 июня 2016 года.

2. Увеличение доли индивидуального жилищного строительства в общем объеме жилищного строительства

Доля индивидуального жилищного строительства в общем объеме жилищного строительства в 2020 году должна составить 40%. За 2016–2020 годы планируется ввести в эксплуатацию индивидуальных жилых домов общей площадью 6 481 000 м².

Объем индивидуального жилищного строительства будет увеличен за счет выделения лицам, стоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, земельных участков из фонда неиспользуемых земель либо из территориальных резервов сельских населенных пунктов, расположенных в 10–15-километровой зоне больших и средних городов. Для обеспечения потребностей новой застройки будет использоваться потенциал инженерной и транспортной инфраструктуры, существующей в сельской местности. Наконец, более высоким темпам строительства и более низкой его стоимости будет способствовать производство новых модульных конструкций для индивидуального жилищного строительства.

3. Рост негосударственного финансирования жилищного строительства

В соответствии с этой программой в годовом объеме финансирования строительства жилья по меньшей мере 80% должны приходиться на внебюджетные источники. Для стимулирования людей к тому, чтобы они инвестировали в строительство жилья свои собственные средства, будет ограничен объем льготного кредитования и оптимизирован перечень категорий лиц, имеющих право на государственную поддержку при улучшении жилищных условий.

В 2016–2018 годах в целях дополнительного финансирования жилищного строительства было запланировано предоставление льготных кредитов на строительство по ставкам, меньшим на 50% по сравнению со ставками рефинансирования Национального банка, которые утверждаются правительством. В последующие годы предоставление таких кредитов не планируется.

В 2017 году был принят Указ Президента от 4 июля 2017 года № 240 о государственной поддержке граждан при строительстве (реконструкции) жилых помещений, который расширил перечень видов государственной поддержки граждан при строительстве или реконструкции жилья.

Планируется к 2020 году создать условия для развития ипотечного кредитования и системы жилищных строительных сбережений. Продолжится строительство жилых помещений коммерческого использования при финансировании как за счет средств национального и местных бюджетов, так и с привлечением частных инвестиций на условиях государственно-частного партнерства. В будущем предполагается возмещение лицом, которому предоставлен земельный

участок, затрат на строительство, проектирование и подключение к услугам распределительной инженерной и транспортной инфраструктуры.

В программе упоминается возможность развития строительства жилья для сдачи внаем, независимо от формы собственности. Это потребует создания механизма предоставления застройщикам налоговых льгот и иных преференций и возмещения за счет государства физическим лицам, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, затрат на наем помещений. Однако никаких практических мер для реализации данного предложения программой не предусмотрено.

4. Обеспечение энерго- и ресурсосбережения в жилищном строительстве

В 2016–2020 годах планируется ввести в эксплуатацию 8 675 600 м² энергоэффективного жилья. К 2020 году все многоквартирные дома планируется строить в энергоэффективном исполнении, позволяющем снизить эксплуатационные затраты. При этом доля энергоэффективных жилых домов с высокими классами энергоэффективности А+ и А составит 20% всех энергоэффективных зданий.

Подпрограмма «Инфраструктура к жилью» направлена на обеспечение строительства инженерной и транспортной инфраструктуры к жилым домам в объемах, обеспечивающих запланированный ввод общей площади жилья.

Выполнение поставленной задачи планируется обеспечить за счет опережающего строительства инженерной и транспортной инфраструктуры к строящимся жилым домам.

Целевые показатели предусматривают, что затраты на такую новую инфраструктуру, финансируемые за счет всех источников финансирования, должны составить к 2020 году 190,5 стар. бел. руб. на 1 м² площади жилья.

Существуют планы использования для проектирования и строительства этой инфраструктуры внебюджетных источников финансирования с возмещением затрат лицами, которым предоставляются земельные участки. Будут установлены средние национальные нормативы удельной стоимости затрат по видам объектов. Полученные от возмещения затрат денежные средства будут использоваться для строительства новых объектов инфраструктуры к жилым домам.

5. Обеспечение районов индивидуального жилищного строительства минимально необходимой инженерной и транспортной инфраструктурой, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства

В соответствии с плановым показателем данной подпрограммы к 2020 году 100% участков, выделенных для индивидуального жилищного строительства, будут снабжены минимально необходимой

инженерной и транспортной инфраструктурой, сетями электроснабжения и водоснабжения и подъездными путями.

Это будет достигнуто путем обеспечения финансирования строительства инженерной и транспортной инфраструктуры за счет источников, предусмотренных законодательством, в частности на условиях государственно-частного партнерства.

6. Выделение земельных участков для индивидуального жилищного строительства в максимальной близости к землям населенных пунктов с целью минимизации расходов на создание инженерной и транспортной инфраструктуры

Согласно данным Министерства архитектуры и строительства, по итогам выполнения программы в 2016 и 2017 годах достигнутые значения целевого сводного показателя – уровня обеспеченности жильем в м² на одного человека – превышают плановые значения. Превышают плановые значения и другие показатели, такие как общий объем ввода жилья за счет всех финансовых источников и ввод в эксплуатацию жилья, построенного с государственной поддержкой для граждан, стоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. Фактические значения стоимости 1 м² жилья, построенного с государственной поддержкой, а также затрат на инженерную инфраструктуру оказались меньше плановых показателей. Однако отстают от запланированных значения показателя «Доля участков для индивидуального жилищного строительства, обеспеченных инженерной и транспортной инфраструктурой».

Инфраструктура и коммунальные услуги

Вода, канализация, отопительные системы и электричество

По данным Министерства жилищно-коммунального хозяйства за 2018 год, услугами централизованного водоснабжения было обеспечено 92,8% населения страны, при этом воду питьевого качества получало 90,5% населения. Доля городского населения, получающего услуги централизованного водоснабжения, существенно выше аналогичной доли сельского населения. В сельской местности доступ к нему у жителей сел хуже, чем у населения агрогородков, где сельским является половина населения.

В национальной программе «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 годы и программе «Чистая вода» планировалось к 2020 году обеспечить централизованным водоснабжением питьевого качества все население⁴³. Но в Концепции

⁴³ Национальный доклад Республики Беларусь «Об осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», 2017 год, стр. 36.

совершенствования и развития жилищно-коммунального хозяйства до 2025 года⁴⁴ достижение этого показателя было отодвинуто на 2025 год, а на 2020 год был установлен новый целевой показатель – 93,4%.

Вода, добываемая из подземных источников, обычно соответствует требованиям к питьевой воде, если не считать высокого содержания железа и низкого содержания фтора. Очистка подземных вод коммунальными предприятиями заключается прежде всего в удалении избыточного железа, но высокое содержание железа все-таки остается основной проблемой качества питьевой воды. В сельских районах, особенно в небольших деревнях и на фермах, население часто пользуется общественными или частными колодцами или скважинами. Качество такой воды не всегда соответствует санитарным нормам.

По данным Министерства жилищно-коммунального хозяйства, на 1 января 2018 года коммунальными предприятиями эксплуатировалось 10 259 артезианских скважин и 618 станций обезжелезивания воды⁴⁵. Для обеспечения доступа населения к питьевой воде требуется строительство станций обезжелезивания более чем в 1 400 населенных пунктах. Стоимость этого проекта оценивается примерно в 550 млн стар. бел. рублей.

В Государственной инвестиционной программе на 2019 год⁴⁶ была поставлена цель построить 2 058 станций обезжелезивания воды при равном долевым финансировании из национального и местных бюджетов на общую сумму 50,2 млн стар. бел. рублей. Дополнительно были использованы средства грантов – 7,2 млн евро⁴⁷, и, кроме того, на этот проект, как ожидается, будут привлечены кредитные средства. Так, Европейский банк реконструкции и развития уже поддержал развитие сектора водоснабжения в Витебской области и предоставит Беларуси кредит на 15 млн евро.

Протяженность коммунальных водопроводных сетей и водоводов на 1 января 2018 года составляла 38 915,9 км, из которых 11 551,8 км (30%) эксплуатируются свыше 30 лет. Для обеспечения всему населению доступа к централизованному водоснабжению требуется построить 4 506 км водопроводных сетей. Стоимость строительства этих сетей водоснабжения оценивается в 494,8 млн стар. бел. рублей⁴⁸.

Доступ к централизованным системам водоотведения обеспечен не так хорошо, как доступ

⁴⁴ Концепция была утверждена постановлением Совета министров Республики Беларусь № 1037 от 29 декабря 2017 года.

⁴⁵ Министерство жилищно-коммунального хозяйства.

⁴⁶ Утверждена Указом Президента Республики Беларусь № 71 от 19 февраля 2019 года.

⁴⁷ Александр Терехов, Министр жилищно-коммунального хозяйства, «Минский опыт распространят по стране до конца года», Минск, 26 марта 2018 года. Доступно по адресу http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/march/28232/?sphrase_id=713521.

⁴⁸ Данные Министерства жилищно-коммунального хозяйства.

к централизованному водоснабжению. По данным Министерства жилищно-коммунального хозяйства за 2018 год, услугами централизованного водоотведения обеспечены 79,1% населения Беларуси, в то время как доступ к централизованным системам водоснабжения обеспечен 92,8% населения. Доля городского населения, получающего услуги централизованного водоотведения, значительно выше аналогичной доли сельского населения.

Национальная программа «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 годы направлена на обеспечение доступа к централизованным системам водоотведения для всего населения. Для этого необходимо построить 6 242 км сетей водоотведения, стоимость которых оценивается в 213,2 млн стар. бел. рублей.

На 1 января 2018 года коммунальными предприятиями республики эксплуатировалось 1 476 очистных сооружений канализации, из которых 1 210 представляют собой поля фильтрации и только 593 – сооружения с искусственной очисткой. 39 очистных сооружений в городах и крупных сельских населенных пунктах требуют незамедлительного капитального ремонта или реконструкции на сумму, оцениваемую в 860 млн стар. бел. рублей⁴⁹.

По оценке экспертов⁵⁰, инфраструктура для сбора и очистки сточных вод является надежной, хотя устаревает и имеет избыточную мощность. Большинство коммунальных канализационных очистных сооружений, построенных в 1970–1980 годы, не были рассчитаны на удаление таких биогенных элементов, как азот и фосфор. В последнее десятилетие многие из старых очистных сооружений были восстановлены и были построены новые сооружения для очистки сточных вод. В рамках национальной программы «Чистая вода» за последние 15 лет введены в эксплуатацию 94 канализационных очистных сооружения. Тем не менее значительная их часть по-прежнему функционирует неэффективно и нуждается в инвестициях и дальнейших мерах по модернизации.

К центральным системам отопления подключены чуть более 60% жителей Беларуси. Централизованная система теплоснабжения включает 3 832 коммунальные котельные и 15 200 км тепловых сетей.

По оценке Министерства жилищно-коммунального хозяйства⁵¹, ряд источников теплоснабжения имеет низкую экономическую и технологическую эффективность. Они вырабатывают тепловую энергию с высокой себестоимостью из-за низкой подключенной

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Третий обзор результативности экологической деятельности Беларуси, ЕЭК ООН, 2016 год.

⁵¹ Александр Терехов, Министр жилищно-коммунального хозяйства, «Минский опыт распространят по стране до конца года», Минск, 26 марта 2018 года. Доступно по адресу http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/march/28232/?sphrase_id=713521.

нагрузки, неэффективного котельного оборудования, применения ручного труда, а также вследствие большой протяженности тепловых сетей для передачи тепла и его значительных потерь при транспортировке. Министерство планирует повысить экономическую и технологическую эффективность системы теплоснабжения и снизить себестоимость производства тепловой энергии за счет⁵²:

- оптимизации схем теплоснабжения населенных пунктов, модернизации котельного оборудования и вывода из эксплуатации физически и морально устаревшего теплоэнергетического оборудования;
- диверсификации первичных энергоносителей в топливном балансе путем увеличения доли использования местных видов топлива, включая возобновляемые источники энергии (ВИЭ), в рамках национальной программы «Энергосбережение» на 2016–2020 годы⁵³.

В 2011–2015 годах на использование местных видов топлива уже были переведены 211 котельных общей мощностью 444,3 МВт. В результате доля использования этих местных видов топлива достигла в балансе котельно-печного топлива 41,1%. Суммарная мощность работающего на местных видах топлива теплогенерирующего оборудования составила в 2016 году 4 100 МВт.

В 2011–2015 годах были заменены 3 900 км тепловых сетей. Как следствие, доля тепловых сетей со сверхнормативным сроком эксплуатации достигла 30%, а протяженность тепловых сетей, в которых используются предварительно изолированные трубопроводы, увеличилась до 49%. Потери тепловой энергии при ее транспортировке снизились до уровня 10,2%.

Направления, задачи и целевые показатели дальнейшего развития системы теплоснабжения определены подпрограммой 2 «Модернизация и повышение эффективности теплоснабжения» национальной программы «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 годы⁵⁴. Целевыми показателями подпрограммы являются:

- ежегодная замена тепловых сетей с длительными сроками эксплуатации и неудовлетворительными теплотехническими характеристиками в объеме не менее 4% от их протяженности, а именно за 2016–2020 годы – 3 156 км;
- снижение потерь тепловой энергии в тепловых сетях до 10%;
- перевод котельных на местные виды топлива с целью снижения степени зависимости от импортируемых

⁵² Национальная программа «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 годы.

⁵³ Утверждена постановлением Совета министров Республики Беларусь № 248 от 28 марта 2016 года.

⁵⁴ Утверждена постановлением Совета министров Республики Беларусь № 326 от 21 апреля 2016 года.

энергоресурсов. В системах централизованного теплоснабжения в основном используется импортный природный газ, и на их долю приходится 40% общего объема потребления газа в стране.

Национальная программа «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 годы направлена на модернизацию или реконструкцию 837 теплоисточников на местных видах топлива путем замены неэффективных котлов с ручной подачей топлива на более эффективные технологии. Некоторые котельные также могут быть модернизированы или реконструированы путем их перевода на использование электроэнергии для отопления и горячего водоснабжения после ввода в эксплуатацию Белорусской АЭС.

В Республике Беларусь доступ к электричеству имеют все. Это объясняется наличием хороших объемов установленной мощности энергоисточников, хорошо развитой системы электрических сетей, а также доступной стоимостью электроэнергии⁵⁵.

При вводе в эксплуатацию Белорусской атомной электростанции вероятно расширение использования электроэнергии для целей отопления, горячего водоснабжения и приготовления пищи в жилых домах. В домах, построенных после 2017 года, планируется использовать электроэнергию в основном именно для этих целей, за исключением жилья, строящегося в зонах действия тепловых электростанций, а также в газифицированных районах с имеющимся резервом мощности.

Валовое потребление топливно-энергетических ресурсов на душу населения в 2017 году составило 93,9% от объема потребления 2010 года. Производство первичной энергии из возобновляемых источников в 2017 году составило 6,2% от валового потребления теплоэнергетических ресурсов.

По данным Министерства жилищно-коммунального хозяйства, в Республике Беларусь ежегодно образуется 21,5 млн м³, или 3,8 млн т твердых бытовых отходов. Внедряется система раздельного сбора и переработки твердых коммунальных отходов, которой в настоящее время охвачено 80% населения. Построено семь мусоросортировочных заводов в городах Брест, Гомель, Новополоцк, Барановичи, Гродно, Могилев и Минск. Их мощности сейчас загружены на 22%.

В 2018 году доля повторного использования твердых коммунальных отходов в общем объеме образования твердых коммунальных отходов составила около 20%. Ожидается, что к 2025 году эта доля достигнет 25%⁵⁶. Основные направления совершенствования системы обращения с твердыми бытовыми отходами определены в Национальной стратегии по обращению

⁵⁵ Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, «Беларусь на пути достижения Целей устойчивого развития», 2019 год, стр. 16–17.

⁵⁶ Там же, стр. 24.

с твердыми коммунальными отходами и вторичными материальными ресурсами на период до 2035 года⁵⁷.

Тарифы на коммунальные услуги

Цены на коммунальные услуги устанавливаются в соответствии с Указом Президента № 72 (2011 год) о некоторых вопросах регулирования цен (тарифов). Установление тарифов для населения на коммунальные услуги предполагает обеспечение возмещения фактических затрат на услуги, то есть формирование так называемых экономически обоснованных тарифов, наряду с субсидированием государством тарифов для него. Методика расчета размера экономически обоснованных тарифов не опубликована.

В 2013 году средние тарифы на коммунальные услуги для населения составляли лишь около 30% от фактических затрат. Для покрытия последующих убытков «Белэнерго» и другим коммунальным предприятиям предоставлялись прямые бюджетные субсидии, а также использовались повышенные тарифы для небытовых потребителей, в частности промышленных предприятий. Бюджетные и небюджетные расходы на поддержку коммунальных предприятий в связи с тарифной политикой в 2013 году составили около 1,5% ВВП.

В 2013 году правительство начало принимать меры к снижению бюджетных затрат на поддержку коммунальных услуг для населения и повышению результативности работы поставщиков коммунальных услуг. Программой развития жилищно-коммунального хозяйства до 2015 года⁵⁸ предусматривалось повышение тарифов для населения до уровня возмещения всех затрат к 2015 году. Но в конце 2013 года эта тарифная реформа была скорректирована⁵⁹: было принято решение о том, что тарифы для населения будут зависеть от ежеквартальных изменений средней номинальной заработной платы. Кроме того, было принято решение о введении повышающих блочных тарифов на услуги водоснабжения и канализации, а также на электричество и газ⁶⁰, в соответствии с которым тарифная ставка за единицу потребления воды, газа или электричества увеличивается после превышения некоего порогового значения. К уровням потребления, относящимся к блоку наибольшего потребления, применяется тариф, обеспечивающий полное возмещение затрат.

Двухблочная система тарифов для населения, введенная в 2014 году, применяется к тарифам, обеспечивающим полное возмещение затрат на услуги водоснабжения и водоотведения, если уровень водопотребления превышает 140 литров в сутки на человека. Это соответствует годовому потреблению воды на уровне около 51 м³ на человека и в целом средненациональному

потреблению воды на хозяйственно-питьевые нужды в 2014 году в размере 137 литров в сутки на человека.

В начале 2014 года средние тарифы для граждан покрывали лишь 34,5% фактических затрат на водоснабжение и 32,5% затрат на канализацию. В начале 2015 года в Минске тарифы для населения составляли лишь 26,6% от экономически обоснованных тарифов. По данным на 1 июня 2018 года, тариф на холодное водоснабжение в Минске был равен 99,2% от экономически обоснованного тарифа, а на водоотведение – 100% (см. таблицу 7).

В наибольшей степени субсидируется тариф на тепловую энергию. Несмотря на то, что за последние десять лет повышение цен на газ, в сочетании с деминацией национальной валюты, вызвало значительный рост затрат на производство тепловой энергии, это не привело к соответствующему повышению тарифов для населения. Хотя тариф на тепловую энергию повышается ежегодно, последние пять лет его доля в экономически обоснованном тарифе оставалась практически неизменной и составляла чуть более 20%.

Высокая степень субсидирования тарифа на тепловую энергию существенно снижает экономическую эффективность энергосберегающих мероприятий, например по утеплению фасадов. Она также уменьшает мотивацию собственников помещений в многоквартирных жилых домах к проведению их модернизации с целью повышения энергоэффективности.

9 февраля 2019 года постановлением Совета министров № 81 в правила начисления и оплаты коммунальных услуг внесены изменения, вступающие в силу с 1 марта 2019 года. Согласно новым правилам, для расчета платы граждан, зарегистрированных в жилом помещении, независимо от того, являются ли они собственниками, нанимателями или членами их семей, должны применяться субсидируемые тарифы. Следовательно, для применения субсидированных тарифов решающее значение будет иметь факт регистрации в помещении как в месте жительства, а не право на пользование помещением. Кроме того, субсидируемые тарифы будут применяться ко всей площади помещений и фактическому объему потребления воды, тепла и электроэнергии, а не к нормативной площади и норме потребления. Экономически обоснованные тарифы по новым правилам будут применяться только к жилым помещениям, в которых никто не зарегистрирован.

Таким образом, правительство, как представляется, отстает от ранее провозглашенной цели осуществить постепенный переход к экономически обоснованным тарифам и усиливает неэффективную безадресную поддержку населения при оплате жилищно-коммунальных услуг. От такой поддержки в основном выигрывают наиболее обеспеченные домохозяйства, а именно домохозяйства, имеющие более одного жилого помещения или жилые помещения с площадью, превышающей социальную норму.

⁵⁷ Утверждено постановлением Совета министров Республики Беларусь № 567 от 28 июля 2017 года.

⁵⁸ Утверждена постановлением Совета министров № 97 (2013).

⁵⁹ Указ Президента Республики Беларусь № 550 (2013).

⁶⁰ Постановление Совета министров № 571 (2014).

ТАБЛИЦА 7

Тарифы на коммунальные услуги для населения и городского хозяйства Минска в 2018 году

Вид коммунальных услуг	Единица измерения	Тариф, обеспечивающий полное возмещение экономически обоснованных затрат, в стар. бел. руб.	Субсидируемый тариф для населения, в стар. бел. руб.	Доля субсидируемого тарифа в экономически обоснованном тарифе, в процентах
Электроснабжение	кВт	0,1814	0,1433	79,0
Газоснабжение (для приготовления пищи)	1 человек	3,2100	2,6200	81,6
Теплоснабжение	1 Гкал	81,4200	16,9259	20,8
Холодное водоснабжение	1 м ³	0,8114	0,8053	99,2
Канализация	1 м ³	0,5398	0,5398	100,0
Обращение с ТКО (в домах с мусоропроводом)	1 м ³	7,7430	7,7430	100,0

Источник: Минский городской исполнительный комитет.

Изменения в порядке применения субсидируемых тарифов объясняются стремлением упростить систему расчета размеров платы и предоставление безналичных жилищных субсидий с использованием единой общенациональной автоматизированной информационной системы расчетов за жилищно-коммунальные услуги. Такая автоматизированная система уже внедрена в городе Минске и должна быть распространена на другие регионы Республики. Автоматизации отдано предпочтение в ущерб экономически обоснованным отношениям в секторе и адресности бюджетной поддержки наиболее нуждающихся домохозяйств.

Тарифы на возобновляемую энергию

Энергетический сектор стимулируется к использованию ВИЭ Законом о возобновляемых источниках энергии благодаря установлению специальных тарифов на вырабатываемую из них электрическую энергию. Размер тарифов регулируется Министерством экономики Республики Беларусь.

Эти специальные тарифы устанавливаются на электрическую энергию, которая производится из ВИЭ на территории Беларуси индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, не входящими в состав государственного производственного объединения электроэнергетики «Белэнерго», но отпускается энергоснабжающим организациям данного объединения. Тарифы на энергию, производимую из ВИЭ и приобретаемую «Белэнерго», устанавливаются на уровне тарифов на электрическую энергию для промышленных и приравненных к ним потребителей с присоединенной мощностью до 750 кВт

с применением повышающего коэффициента, который зависит от возраста и качества установки ВИЭ.

Государственно-частное партнерство в коммунальном секторе

Доминирующую роль в секторе коммунальных услуг играют государственные предприятия. Роль частного сектора является незначительной: в сфере сбора отходов он принимает участие лишь в государственно-частном партнерстве (ГЧП), занимаясь сбором и утилизацией отходов в городе Минске. В секторе районного теплоснабжения действует небольшое число малых частных предприятий, на долю которых приходится примерно 1% объема услуг теплоснабжения в стране.

В настоящее время идет процесс развития нормативно-правовой базы для ГЧП. По мнению международных экспертов⁶¹, проект закона о ГЧП, разработанный Министерством экономики в 2012 году, лишь частично отвечает международным стандартам.

Участие частного сектора требует постепенного отказа государства от роли поставщика услуг, при этом существуют планы реализации большого числа проектов в области инфраструктуры с использованием ГЧП. Но в настоящее время потенциал ГЧП как механизма для улучшения коммунальных услуг за счет привлечения частных финансовых средств и повышения результативности работы не используется.

⁶¹ Обзор результативности экологической деятельности Беларуси, третий обзор (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 16.II.R.5).

Рекомендации

Правительству рекомендуется:

- **рассмотреть вопрос о создании специального межведомственного координационного органа для жилищного сектора.** Вопросы жилищной политики, планирования жилищного хозяйства и жилищного строительства в настоящее время относятся к компетенции различных государственных ведомств. Основные направления жилищной политики Республики определяет Президент, а общую ответственность за ее разработку и реализацию несет Совет министров. Однако в настоящее время межведомственного координационного органа по разработке и реализации жилищной политики при Совете министров не существует. За формирование и реализацию политики правительства в секторах жилищно-коммунального хозяйства отвечает Министерство жилищно-коммунального хозяйства. При этом за осуществление политики правительства в области жилищного строительства несет ответственность Министерство архитектуры и строительства. Конкретные вопросы, связанные с развитием секторов жилищно-коммунального хозяйства, входят в сферу ответственности нескольких других министерств. Учитывая сложность задач по развитию жилищного сектора и обслуживающих его коммунальных предприятий, рекомендуется создать специальный орган при Совете министров. Это позволило бы сформулировать комплексную государственную политику в области развития жилищного сектора и обеспечить координацию деятельности соответствующих министерств и ведомств;
- **содействовать развитию сектора арендного жилья для удовлетворения потребностей населения с низкими доходами и обеспечения трудовой мобильности.** В результате массовой приватизации преобладающей формой владения жильем в Республике Беларусь является частная собственность. Для удовлетворения потребностей в жилье уязвимого населения воссоздается система муниципального жилья, доступного для аренды малоимущим слоям населения. Однако из-за недостаточности бюджетных ресурсов у муниципалитетов удовлетворить все потребности наиболее уязвимых групп невозможно. Поэтому следует создать дополнительные возможности для аренды жилья, сохранив в то же время доступность муниципального жилья. Развитие сектора арендного жилья могло бы способствовать повышению доступности жилья для разных групп, а также

поддерживать мобильность рабочей силы. Несмотря на то, что последние документы о государственной политике содержат предложения в отношении развития рынка арендного жилья, конкретные организационные и финансовые механизмы для его развития ещё не разработаны. В существующих финансовых условиях строительство жилья для долгосрочной аренды домохозяйствам с низким и средним уровнем дохода возможно только при поддержке государства. В целях разработки эффективной системы для сектора арендного жилья можно было бы использовать передовую практику других европейских стран;

- **обеспечить сбор и анализ данных по жилищному сектору с их изданием в специальной публикации.** Национальный статистический комитет собирает большой объем данных о жилищном секторе, которые публикуются в различных статистических отчётах по различным темам, однако эти данные не сводятся воедино и информация является весьма разрозненной. Кроме того, часть данных о жилищном секторе собирается на местном уровне и обобщается в секторальных министерствах, но не доходит до Национального статистического комитета. Необходимую основу для анализа состояния жилищного сектора мог бы обеспечить регулярный выпуск специальной публикации с данными по различным аспектам состояния жилищно-коммунального сектора и коммунальных услуг. В нее можно было бы включать, например, данные о потребностях в жилье и его ценовой доступности, а также о потребности в капитальном ремонте и энергоэффективной модернизации жилых домов. Эта информация может быть также использована для планирования строительства, реконструкции и содержания доступного жилья на национальном и местном уровнях, что также создаст больше возможностей для инвестиций частного сектора;
- **создать условия для более широкого участия частного сектора и собственников жилья в управлении многоквартирными домами.** Доминирующее положение в управлении жилыми зданиями занимают государственные организации. Для управления общим имуществом в жилых зданиях собственники квартир могут создавать партнерства, однако существует тенденция к передаче функций управления общим имуществом в многоквартирных домах и его обслуживания государственным организациям. Эти государственные организации по управлению жильем назначаются местными властями и ведут работу при частичном финансировании со

стороны собственников квартир, но без их участия. При выборе подрядчиков для обслуживания здания либо для текущего ремонта или планирования текущих ремонтов консультации с собственниками квартир не проводятся. Министерству жилищно-коммунального хозяйства необходимо снять законодательное ограничение на участие частного сектора в управлении многоквартирными зданиями. Это будет способствовать развитию рынка ремонта многоквартирного жилья с повышением эффективности его функционирования;

- **развивать рыночные механизмы для проведения капитального ремонта и энергоэффективной модернизации жилья.**

В настоящее время обновление жилого фонда находится в ведении местных органов власти, которые планируют и организуют реализацию программ ремонта жилья через посредство назначенных государственных организаций по управлению жилищным фондом. Собственники квартир в этом процессе не участвуют и не имеют права голоса при организации ремонта их дома. Как было сказано выше, роль собственников сводится к уплате сравнительно небольших сумм в фонды капитального ремонта жилья местных органов власти. Однако общее замедление экономического развития привело к резкому сокращению муниципального финансирования такого ремонта. В результате меры по повышению энергоэффективности многоквартирных домов были исключены из планов капитального ремонта, осуществляемого местными властями, в силу их очень высокой стоимости. Министерству жилищно-коммунального хозяйства следует рассмотреть вопрос о разработке мер по переводу капитального ремонта и модернизации многоквартирного жилого фонда на рыночные механизмы. Это может включать передачу некоторых функций по капитальному ремонту товариществ собственников или управляющим многоквартирными домами. Это также обеспечит собственникам финансовые стимулы к инвестированию в содержание и капитальный ремонт жилья своих собственных, а также заемных средств;

- **создать финансово устойчивый государственный сектор, для чего правительству необходимо завершить переход к экономически обоснованным тарифам на коммунальные услуги населению, одновременно обеспечив меры по поддержке домохозяйств с низкими доходами во избежание появления «бедных собственников».**

Коммунальная инфраструктура, необходимая для предоставления населению коммунальных услуг, нуждается в значительных инвестициях на ее поддержание и модернизацию. Несмотря на декларируемую цель – постепенный переход к экономически обоснованным тарифам на коммунальные услуги, субсидирование тарифов на отдельные виды коммунальных услуг, особенно по теплоснабжению, сохраняется. Зависимость коммунальных предприятий от субсидий делает их деятельность финансово неустойчивой. Министерству жилищно-коммунального хозяйства следует более последовательно осуществлять этот переход, снижая и отменяя субсидии на тарифы коммунальных предприятий. Одновременно с этим процессом необходимо разработать систему поддержки уязвимых групп, чтобы обеспечить доступность базовых услуг для граждан с низкими доходами;

- **гармонизировать национальные стандарты и нормы в сфере строительства с международными стандартами и координировать технические регламенты по строительству и градостроительству.**

Министерству архитектуры и строительства следует разработать последовательную политику для руководства процессами разработки технических регламентов и стандартизации с целью обеспечения синергии между строительством и городским планированием и увеличения сопутствующего экономического эффекта от их согласования. Это можно сделать, создав рабочую группу в составе представителей государственных ведомств и частного сектора. Такая рабочая группа могла бы согласовать общие цели и конкретные меры, дав четкие указания относительно обязанностей и показателей результативности. Необходимо создать возможности для того, чтобы государственное учреждение по сертификации могло соответствовать требованиям, предъявляемым к вступлению в организацию «Международное сотрудничество по аккредитации лабораторий». Белорусскому институту метрологии следует осуществлять мероприятия, направленные на дальнейшее совершенствование метрологической системы в жилищном секторе. Институту следует рассмотреть следующие вопросы:

- участие в работе по сличению национальных первичных эталонов Беларуси с первичными эталонами стран ЕС;
- участие в межлабораторных сличениях с ЕС по взаимно поставляемым товарам;

- разработку стандартных образцов и эталонных методов измерений с опорой на опыт соответствующих учреждений, таких как Институт эталонных материалов и измерений (ИЭМИ);
 - наращивание потенциала посредством тренингов по оценке неопределенности измерений при тестировании продукции, в том числе по показателям энергоэффективности;
 - внедрение удаленной калибровки средств измерений;
- **разработать программы поддержки усилий строительных компаний по выполнению требований международных стандартов.**
Это важно не только для обеспечения безопасности зданий, но и для защиты здоровья населения и окружающей среды, а также для продвижения исследований и технологических разработок в строительном секторе;
 - **создать равные условия для государственных и частных застройщиков жилья и развивать конкуренцию в жилищном строительстве.**
У государственных строительных компаний имеются значительные преимущества при строительстве социального и государственного жилья. Так, например, строительство социального жилья и жилья, приобретаемого гражданами с государственной поддержкой, вправе осуществлять только государственные застройщики.

Государственным компаниям, строящим социальное жилье, земельные участки предоставляются без аукционов и без обязательств по переселению граждан. Этим возможностям лишены предприятия частного сектора, несущие ответственность за расходы по переселению, которые в некоторых случаях могут быть чрезвычайно высокими из-за судебных издержек. Министерству архитектуры и строительства следует создать равные условия для частных и государственных застройщиков при строительстве социального и государственного жилья, как было сделано в сфере строительства коммерческого жилья. Кроме того, правительству следует разработать меры для привлечения негосударственных застройщиков – частных предпринимательских организаций и некоммерческих организаций (жилищные кооперативы, ассоциации арендного жилья и т. д.) к строительству социального и доступного по цене жилья с использованием различных форм государственно-частного партнерства. Также следует пересмотреть меры по регулированию цен с целью снижения затрат на жилищное строительство и развитие конкуренции в сфере жилищного строительства. При проработке законодательных изменений рекомендуется проводить оценку влияния регулирования на строительные затраты, особенно на возможные последствия для конкуренции в строительной промышленности и смежных отраслях.



3.

ДОСТУПНОСТЬ ЖИЛЬЯ



3. ДОСТУПНОСТЬ ЖИЛЬЯ

В настоящей главе рассматривается вопрос о доступности жилья, особенно для уязвимых групп населения. Эта глава была разработана посредством проведения анализа на основе подхода, предусматривающего обеспечение устойчивых средств к существованию (ПУСС)⁶².

Национальная политика обеспечения доступности жилья

Доступное жилье рассматривается в качестве важного средства повышения благосостояния населения и фигурирует в многочисленных планах развития Республики как одна из основных тем. В них подробно сформулированы задачи и показатели результативности, выходящие за рамки простого увеличения предложения доступных по цене жилых помещений, с упором на более широкое использование эффективных, экологичных жилищно-строительных конструкций, коммунальных систем и систем утилизации отходов. Эти планы также направлены на увеличение вклада частного сектора в строительство доступного жилья, и в них установлены четкие целевые показатели и действенные меры по развитию строительного сектора⁶³.

Политика обеспечения доступности жилья изложена в различных планах развития, которые перечислены ниже:

- Государственная программа «Строительство жилья» на 2016–2020 годы;
- Государственная программа «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 годы;
- Концепция развития строительного комплекса на 2011–2020 годы;
- Национальный план действий по развитию «зеленой» экономики до 2020 года.

Эта политика дополняется усилиями, направленными на то, чтобы беднейший слой населения, называемый в программных документах «нуждающимися домашними хозяйствами», мог позволить себе иметь жилье. Законодательство предусматривает критерии определения нуждающихся домохозяйств, имеющих

⁶² Краткий обзор по ПУСС см., например, в работе Chambers, R. and G. Conway, «Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century», Discussion Paper 296 (Brighton, Institute of Development Studies, 1992).

⁶³ За рассматриваемый период (2011–2017 годы) все данные, выраженные в национальной валюте, представлены в старых белорусских рублях для обеспечения единообразия в анализе. После деноминации в 2016 году 1 новый белорусский рубль равен 10 000,0 старым белорусским рублям. Средневзвешенные годовые обменные курсы старого белорусского рубля к одному доллару США были следующими: 2011 год – 5 606; 2012 год – 8 370; 2013 год – 8 971; 2014 год – 10 260; 2015 год – 16 254; 2016 год – 19 998; 2017 год – 19 333. Доступно по адресу <http://www.nbrb.by/statistics/ForexMarket/AvrExRate/>.

право на государственную поддержку. Домохозяйство считается имеющим на нее право, если:

- среднемесячный доход на каждого члена домохозяйства не превышает трехмесячного прожиточного минимума⁶⁴, исчисленного за 12 месяцев, предшествующих месяцу подачи заявления на получение государственной поддержки⁶⁵;
- площадь помещения в расчете на одного человека не превышает 15 м² (Указ Президента № 565 от 29 ноября 2005 года).

К другим группам социально незащищенного населения, учитываемым при принятии мер государственной поддержки, относятся:

- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;
- многодетные семьи;
- домохозяйства, в составе которых имеются дети-инвалиды, а также инвалиды с детства первой и второй групп⁶⁶;
- лица, заболевшие или страдающие лучевой болезнью вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и других радиационных аварий;
- молодые семьи с двумя несовершеннолетними детьми.

В Минске для того, чтобы домохозяйство считалось имеющим право на государственную поддержку, оно должно проживать в квартире площадью менее 10 м² на человека, а минимальный срок постоянного проживания в нем должен составлять 10 лет. Государственные органы начали пересматривать список

⁶⁴ В соответствии с Законом о прожиточном минимуме в Республике Беларусь малообеспеченные домохозяйства определяются как имеющие среднедушевой доход явно ниже прожиточного уровня. Он определяется как прожиточный минимум плюс обязательные платежи и взносы. Бюджет прожиточного минимума рассчитывается Министерством труда и социальной защиты в среднем на душу населения по различным социально-демографическим группам.

⁶⁵ Постановление Совета министров № 1955 от 20 декабря 2000 года об утверждении Положения об отнесении граждан к категории малообеспеченных для получения государственной поддержки при строительстве (реконструкции) или приобретении жилого помещения.

⁶⁶ Согласно постановлению Министерства здравоохранения № 97 от 25 октября 2007 года об утверждении Инструкции о порядке и критериях определения группы и причины инвалидности, перечне медицинских показаний, дающих право на получение социальной пенсии на детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, и степени утраты их здоровья определяющими основаниями для установления первой группы являются резко выраженное ограничение способности к жизнедеятельности, неспособность к выполнению трудовой деятельности, невозможность выполнения любого вида работы или наличие медицинских противопоказаний к ней. Определяющими основаниями для установления второй группы являются выраженное нарушение способности к жизнедеятельности, способности к выполнению трудовой деятельности в специальных условиях с использованием технических и иных вспомогательных средств и (или) с помощью других лиц или при выраженном ограничении объема выполняемых работ за счет выраженного сокращения рабочего времени.

нуждающихся домохозяйств один раз в год, тогда как ранее он пересматривался один раз в пять лет⁶⁷.

В 2009–2017 годах основные меры государства по поддержке нуждающихся домохозяйств включали в себя:

- выделение безналичных субсидий домохозяйствам, ежемесячные коммунальные платежи которых превышают 20% среднемесячного дохода домохозяйств, находящихся в городских населенных пунктах, и 15% среднемесячного дохода домохозяйств, находящихся в сельских населенных пунктах⁶⁸;
- оказание помощи в аренде жилья домохозяйствам, в которых среднемесячный доход каждого члена семьи меньше бюджета прожиточного минимума. Эти домашние хозяйства имеют право на бесплатную аренду социального жилья из государственного фонда⁶⁹;
- поддержание стоимости жилищного строительства для малообеспеченных домохозяйств на минимально низком уровне за счет установления предельных ценовых надбавок и ограничений на использование импортных строительных материалов и определения предельного уровня рентабельности жилищного строительства с государственной поддержкой⁷⁰. В сметной документации на строительство объектов используются нормы, утвержденные Советом министров, и оценки основываются на текущих ценах на ресурсы. Цены на ресурсы, используемые в строительстве, должны обеспечивать рентабельность в размере не более 20% от их себестоимости, наценка на импортируемые ресурсы не может превышать 10% от контрактной цены, а розничные

⁶⁷ Указ Президента № 346 от 9 августа 2011 года о внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь.

⁶⁸ Указ Президента № 322 от 29 августа 2016 года о предоставлении безналичных жилищных субсидий.

⁶⁹ Постановление Совета министров № 301 от 28 февраля 2006 года об утверждении порядка определения среднемесячного совокупного дохода и стоимости имущества граждан и членов их семей для предоставления жилых помещений социального пользования; Указ Президента № 563 от 16 декабря 2013 года о некоторых вопросах правового регулирования жилищных отношений.

⁷⁰ Указ Президента № 361 от 11 августа 2011 года о совершенствовании порядка определения стоимости строительства объектов и внесении изменений в некоторые указы Президента; постановление Совета министров № 1553 от 18 ноября 2011 года о некоторых мерах по реализации Указа Президента № 361 от 11 августа 2011 года; постановление Министерства экономики № 10 от 26 января 2012 года о прогнозных индексах цен в строительстве; постановление Министерства архитектуры и строительства № 13 от 6 мая 2017 года об отдельных вопросах регулирования цен на строительные материалы, изделия, конструкции; Указ Президента от 20 октября 2016 года № 380 о закупках товаров (работ, услуг) при строительстве; постановление Совета министров № 88 от 31 января 2014 года об организации и проведении процедур закупки товаров (работ, услуг) и расчетах между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов.

цены не могут быть выше оптовых более чем на 10%. Если строительные материалы, поставляемые по тендеру, производятся местными производителями, то к цене предложения может быть применена преференциальная ценовая поправка в размере 15%;

- поддержание цен на жилищно-коммунальные услуги на доступном уровне. Государственные органы устанавливают порядок расчета цен и ежегодно утверждают максимальные уровни цен на жилищно-коммунальные услуги⁷¹;
- оказание помощи в приобретении жилищной собственности путем предоставления кредитов под низкие проценты, субсидий на уплату части процентов по банковским кредитам, выдаваемым банками на строительство или реконструкцию жилых помещений, и субсидий на погашение основного долга по этим кредитам. Малообеспеченные домохозяйства могут ходатайствовать о применении мер финансовой поддержки, если за 12 месяцев, предшествующих обращению за государственной поддержкой, среднемесячный доход каждого члена домохозяйства не достигает прожиточного минимума в течение 3 месяцев.

Доступ к приемлемому по цене жилью

Государственная политика и программы направлены на обеспечение постоянного улучшения положения с наличием доступных по цене жилых помещений при одновременном увеличении вклада в предложение доступного жилья со стороны частного сектора.

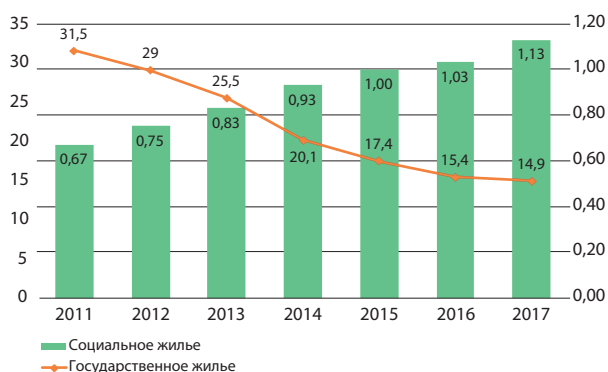
Площадь жилых зданий в собственности государства (включая дома и квартиры) за период 2011–2017 годов сократилась почти наполовину – с 31,5 млн м² в 2011 году до 14,9 млн м² в 2017 году (см. диаграмму 8) – в связи с процессом приватизации жилья. Однако в 2017 году темпы сокращения их площади по сравнению с 2016 годом (3,2%) стали ниже, что объясняется новым строительством государственного жилья после завершения приватизации в июле 2016 года.

Изменение положения с доступностью социального жилья шло в обратном направлении. За тот же период площадь социального жилья увеличилась почти вдвое (см. диаграмму 8), а количество социальных квартир возросло на 74,6% – с 13 400 в 2011 году до 23 400 в 2017 году.

⁷¹ Указ Президента № 535 от 31 декабря 2015 года о предоставлении жилищно-коммунальных услуг; Указ Президента № 473 от 31 декабря 2017 года об установлении тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения в 2018 году; постановление Совета министров № 54 от 18 января 2006 года об утверждении Положения о порядке формирования и применения планово-расчетных цен на жилищно-коммунальные услуги.

ДИАГРАММА 8

Наличие социального жилья, площадь в млн м²



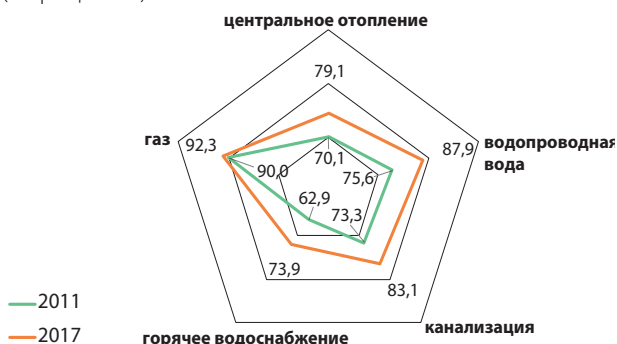
Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

Предоставление доступа к государственным услугам малообеспеченным домохозяйствам

Положительные результаты политики строительства доступного жилья находят отражение в расширении доступа малообеспеченных домохозяйств к коммунальным услугам. В 2011–2017 годах их доступ к горячему водоснабжению увеличился на 11%, к канализации – на 9,8% и к центральному отоплению – на 9,0% (см. диаграмму 9)⁷².

ДИАГРАММА 9

Доступ малообеспеченных домохозяйств к коммунальным услугам (в процентах)



Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

⁷² Государственной программой по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» на 2011–2015 годы предусмотрено обеспечение централизованным водоснабжением с питьевой водой не менее 98% городских поселений и 80% сельских поселений (агломераций), а также увеличение сети водоотведения городских поселений на 1,2–5%. Правительство также реализовало Государственную программу устойчивого развития села на 2011–2015 годы, направленную на обеспечение потребностей граждан, проживающих в сельских населенных пунктах. В программе предусмотрены планы реконструкции и развития сетей водоснабжения в сельских поселениях, замена 292,5 км водопроводных труб и строительство 546 артезианских скважин.

Удовлетворенность домохозяйств жилищными условиями

В 2017 году общая удовлетворенность малообеспеченных домохозяйств условиями жизни была выше, чем в 2011 году. Согласно результатам опроса Белстата доля недовольных домохозяйств значительно сократилась, при этом значительно снизилась доля домохозяйств с низким уровнем дохода, назвавших причиной неудовлетворенности отсутствие отдельных жилых помещений. В качестве основных причин неудовлетворенности респонденты называли либо отсутствие индивидуального жилья, либо недостаточность жилой площади⁷³. В 2017 году в отдельном жилье проживало домохозяйств с низкими доходами на 0,2% меньше, чем в 2011 году.

Улучшение условий жизни малообеспеченных домохозяйств является проявлением положительных результатов проводимой в Беларуси политики обеспечения доступности жилья⁷⁴. Тем не менее обеспечение доступности жилья становится более сложной задачей: показатель отношения цены жилья к доходам⁷⁵ вырос с 10,8 в 2011 году до 11,7 в 2016 году. Показатель бремени расходов, на которые готовы идти покупатели и арендаторы первого одноквартирного жилища, за тот же период увеличился с 10,1% до 11,2%⁷⁶.

Еще одной проблемой, препятствующей ценовой доступности жилья, является ужесточение с 2011 года критериев определения нуждающихся домохозяйств, из-за которого процентная доля домохозяйств, пользующихся государственной поддержкой, сократилась (см. таблицу 8).

⁷³ Респонденты могли выбрать только одну причину.

⁷⁴ Согласно Государственной программе «Жилищное строительство» на 2016–2020 годы, реализация государственной политики в области жилищного строительства в 2011–2015 годах позволила ввести в эксплуатацию 25,8 млн м² жилья. В результате свои жилищные условия смогли улучшить 310 000 домохозяйств. Большая часть вновь построенного жилья (13,7 млн м²) была построена домохозяйствами, зарегистрированными государством в качестве нуждающихся (53% семей, или 196 700 семей).

⁷⁵ Отношение цены жилья к доходу – это отношение стоимости типичного жилья высшей категории качества площадью 100 м² к ВВП страны на душу населения. Доступность жилья, измеряемая Всемирным банком, рассчитывается как медианное кратное, т. е. отношение медианной цены дома к медианному валовому годовому доходу домохозяйства. Данные по Беларуси рассчитывались как отношение стоимости вновь построенных домов к средним располагаемым ресурсам домохозяйств.

⁷⁶ Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, «Показатели эффективности жилищного сектора, 2011–2016 годы».

ТАБЛИЦА 8

Финансовое участие домохозяйств в жилищном строительстве в рамках программ государственной поддержки (в тыс.)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Число домохозяйств, улучшивших жилищные условия	47,7	39,2	38,7	36,6	33,2	24,2	22,0
Число домохозяйств, состоящих на учете как имеющие право на государственную поддержку	849,2	813,6	773,0	742,2	718,3	694,0	678,0

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

В условиях сокращения числа домохозяйств, пользующихся государственной поддержкой, и наличия трудностей с доступом к банковским кредитам доля населения, использующего для финансирования жилищного строительства собственные сбережения, существенно возросла – за период 2011–2017 годов в 1,74 раза. В то же время объем строительства жилья за счет банковских кредитов сократился в 4 раза⁷⁷. По данным Белстата, домохозяйства с низкими доходами в числе важнейших целей накопления личных сбережений называют расчет на их использование для покупки недвижимости. Рост зависимости от сбережений дополнительно демонстрируется таблицей 9, где показан рост сумм, которые домохозяйства откладывают на покупку недвижимости или строительство нового дома.

Предполагается также, что доля жилищно-коммунальных услуг в расходах домохозяйств увеличится, что еще больше снизит ценовую доступность жилья. Доля этих статей расхода в расходах домохозяйств с низким уровнем дохода продолжала нарастать, составив в 2017 году 11,4% суммы потребительских расходов таких домохозяйств.

За период 2011–2017 годов плата за холодное водоснабжение и водоотведение увеличилась в 16,5 раза. Затраты на отопление и горячее водоснабжение выросли соответственно в 2,9 и 3,7 раза. Индекс цен на жилищно-коммунальные услуги демонстрировал устойчивый ежегодный рост, который в 2011–2016 годах превысил 20%. Этот индекс охватывает техническое обслуживание, холодное/горячее водоснабжение и водоотведение, а также электро- и газоснабжение и отопление дома.

⁷⁷ Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, «Ввод жилья в эксплуатацию с разбивкой по источникам финансирования», 2011–2017 годы.

ТАБЛИЦА 9

Расходы домохозяйств на строительство жилья и приобретение недвижимости

Расходы	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Среднемесячные расходы малообеспеченных домохозяйств:							
• тыс. стар. бел. руб.	83,4	30,4	19,5	35,2	45,7	67,0	80,0
• % от всех расходов домохозяйства	7,0	1,5	0,8	1,0	1,2	1,6	1,7
Среднемесячные расходы всех домохозяйств:							
• тыс. стар. бел. руб.	105,5	188,5	270,4	338,5	349,8	393,0	381,0
домохозяйства в городских населенных пунктах	116,2	209,3	298,1	351,4	384,0	445,0	440,0
домохозяйства в сельских населенных пунктах	77,4	134,0	198,1	304,9	259,9	257,0	228,0
• % от всех расходов домохозяйства	0 4,0	4,0	4,2	4,3	4,0	4,3	3,9

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

Примечание: Статистические данные основаны на обследованиях домохозяйств. Данные были опубликованы в статистических ежегодниках «Социальные условия и уровень жизни в Республике Беларусь» за соответствующий год.

Несмотря на этот рост, официальная статистика Белстата показывает, что в период 2014–2017 годов дефицит средств для оплаты жилищно-коммунальных услуг испытывали лишь 3% домохозяйств. Отчасти это можно объяснить увеличением выделяемых правительством субсидий на жилищно-коммунальные услуги, которые в 2017 году по сравнению с 2011 годом возросли на 52,8% и достигли 290 000 стар. бел. руб. (см. диаграмму 10)⁷⁸.

Тем не менее беглое сравнение платежей за жилищно-коммунальные услуги, о которых сообщают домохозяйства, с динамикой индекса цен на услуги жилищно-коммунального хозяйства свидетельствует о необходимости дальнейшего улучшения положения с государственными субсидиями для поддержания их соответствия изменениям в ценах на коммунальные услуги.

⁷⁸ По данным Министерства жилищно-коммунального хозяйства, в 2017 году 14 950 семей получили безналичные жилищные субсидии на сумму 7 443 млн. стар. бел. рублей. Доступно по адресу <https://finance.tut.by/news607458.html>.

ДИАГРАММА 10

Государственные субсидии на жилищно-коммунальные услуги в расчете на домохозяйство



Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

Программа социально-экономического развития на 2016–2020 годы направлена на то, чтобы к 2020 году стоимость жилья в расчете на м² стала равной средней зарплате в стране. Это ключевой показатель общей эффективности строительного сектора⁷⁹, выполнение которого, по мнению правительства, может быть обеспечено за счет максимально широкого использования отечественных строительных материалов.

С этой целью в законодательстве применяются специальные меры по содействию более широкому привлечению отечественных производителей к участию в тендерах. В законодательных актах о закупках, в том числе в сфере жилищного строительства, установлены преференциальные поправки к цене на строительные изделия и услуги, производимые в Беларуси, а также в странах, с которыми Беларусь заключила преференциальные торговые соглашения⁸⁰. Реализация таких поправок означает возможность снижения комиссией по проведению тендера цены по тендерным предложениям на 15%⁸¹.

⁷⁹ Указ Президента № 466 от 15 декабря 2016 года об утверждении Государственной программы социально-экономического развития на 2016–2020 годы.

⁸⁰ Постановление Совета министров № 88 от 31 января 2014 года об организации и проведении процедур закупок товаров (работ, услуг) и расчетов между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов.

⁸¹ Согласно Указу Президента № 380 от 20 октября 2016 года о закупках товаров (работ, услуг) в строительстве, постановление Совета министров № 88 (в том числе пункт 9, устанавливающий преференциальную поправку) не применяется при строительстве объектов, полностью финансируемых за счет средств иностранных инвесторов, а также при строительстве многоквартирных и блокированных жилых домов, полностью финансируемых за счет средств населения. Просьба обратить внимание на то, что в 2016 году белорусский рубль был деноминирован, поэтому в период 2015–2016 годов произошло значительное снижение. Более подробную информацию см. в разделе «Конверсия валют».

Эта мера, направленная на снижение стоимости строительства, привела к дисбалансу между ценой строительных материалов и стоимостью жилищного строительства. В таблице 10 показано, что с 2012 по 2017 год цены на строительные материалы увеличивались на 10% в год, а рост стоимости строительства достиг 66,9%. Это может быть следствием применения преференциальных поправок. В результате возникла ситуация, при которой отечественные производители могли выигрывать тендеры, несмотря на то, что предлагали более высокую цену по сравнению с поставщиками импортных строительных материалов. Это говорит о том, что при применении некоторых мер политики по обеспечению доступного жилья доступность жилья может непроизвольно снизиться.

ТАБЛИЦА 10

Динамика затрат на строительство жилья (в процентах)

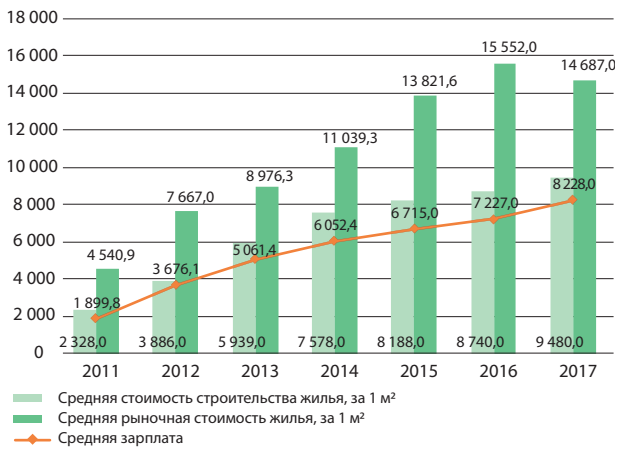
Год	Темпы роста затрат при строительстве жилья	Индекс потребительских цен на строительные материалы
2012	166,9	109,9
2013	152,8	107,6
2014	127,6	108,0
2015	108,0	110,3
2016	106,7	106,8
2017	108,5	101,2

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

Цена квадратного метра жилья растет почти в два раза быстрее средней заработной платы и стоимости строительства (см. диаграмму 11). Существующий дисбаланс между стоимостью строительства и ценами на жилье открывает возможности для спекулятивного капитала, что, в свою очередь, может способствовать дальнейшему росту цен на жилье. Об этом свидетельствует несбалансированное распределение инвестиций между секторами недвижимости и строительства. Инвестиции в операции с недвижимым имуществом значительно превышают суммы, направляемые в строительный сектор. Операции с ним, охватывающие все виды деятельности по аренде или продаже зданий и земель, привлекают такой же объем инвестиций, как и обрабатывающая промышленность. (см. таблицу 11).

ДИАГРАММА 11

Динамика средних затрат на строительство, стоимости жилья и средней заработной платы
(в тыс. нов. бел. руб.)



Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

Примечание: За 2016–2017 годы данные представлены без учета деноминации⁸².

ТАБЛИЦА 11

Инвестиции в отдельные отрасли национальной экономики
(в процентах от общего объема инвестиций)

Экономическая деятельность	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Строительный сектор	2,6	2,5	2,8	3,8	2,4	1,1	1,1
Операции с недвижимостью	18,6	17,0	19,9	22,7	23,7	23,5	21,0
Обрабатывающая промышленность	28,6	26,7	23,5	26,9	26,3	21,6	22,1

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

Масштаб проблем, связанных с доступностью жилья, можно понять даже при беглом ознакомлении с восприятием собственных жилищных условий домохозяйствами с низким уровнем доходов на основе ответов участников произвольной выборки 60 домохозяйств из числа участников проведенных Белстатом в 2017 году опросов домохозяйств. Ответы свидетельствуют о том, что в случае их несвоевременного решения проблемы с обеспечением доступного жилья

⁸² В 2016 году белорусский рубль был деноминирован, поэтому в период 2015–2016 годов произошло значительное снижение. Более подробную информацию см. в разделе «Конверсия валют».

отрицательно скажутся на способности нуждающихся домохозяйств достигнуть уровня устойчивого жизнеобеспечения.

Для отобранных домохозяйств главным источником средств к существованию исторически являлись зарплаты. Вторым источником средств к существованию по-прежнему является государственная поддержка, которая в 2017 году, по-видимому, имела более существенное значение, чем в 2011 году. Об этом свидетельствует возросшее число домохозяйств, которые сообщают о собственной зависимости от государственных льгот и финансовой помощи, направленных на реализацию их потребностей в продуктах питания, услугах здравоохранения и топливе.

Как видно из таблицы 12, о значительном улучшении условий жизни в 2017 году по сравнению с предыдущим годом сообщили лишь 16,7% отобранных домохозяйств, при этом большинство (63,3%) сообщили о том, что их жилищные условия не изменились.

ТАБЛИЦА 12

Восприятие собственного уровня жизни малообеспеченными домохозяйствами в 2017 году
(в процентах)

Как бы вы оценили уровень жизни вашего домохозяйства в 2017 году?	Как изменился уровень жизни вашего домохозяйства по сравнению с 2016 годом?	
	Доля ответов	Доля ответов
Очень низкий	23,3	Значительно снизился 0,0
Немного ниже среднего	48,3	Немного снизился 13,3
Средний	28,3	Остался без изменений 63,3
Немного выше среднего	0,0	Значительно повысился 16,7
Высокий	0,0	Немного повысился 6,7

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

Существенную роль в формировании такого восприятия, по-видимому, сыграли жилищные условия. Как видно из таблицы 13, одной из главных причин обеспокоенности отобранных домохозяйств является недостаток жилой площади. К числу других причин обеспокоенности относятся невозможность приобретения земли для улучшения жилья и дефицит финансовых ресурсов для покрытия расходов на ремонт, причем все эти факторы считаются характерными чертами бедности.

ТАБЛИЦА 13

Восприятие малообеспеченными домохозяйствами бедности и ее причин в 2017 году

(процентная доля респондентов)

Аспекты условий жизни, воспринимаемые как причины бедности	Считаете ли вы это характерной чертой бедности?	Актуально ли это для вашего домашнего хозяйства?
Нехватка денег на своевременную оплату счетов за жилплощадь и коммунальные услуги	93,3	11,7
Нехватка денег на ремонт жилья	93,3	35,0
Невозможность приобретения земельного участка	40,0	41,7
Проживание в ветхом или аварийном жилье	100,0	3,3
Проживание в общежитии или в коммунальной квартире	71,7	13,3
Проживание в очень стесненных условиях (менее 5 м ² жилой площади на человека)	96,7	0,0
Отсутствие отдельной комнаты для каждого члена семьи в жилище домохозяйства	48,3	73,3
Отсутствие санитарно-гигиенических удобств в жилище домохозяйства	100,0	13,3
Отсутствие центрального отопления в жилище домохозяйства и отсутствие денег на покупку топлива	96,7	6,7
Отсутствие горячего водоснабжения в жилище домохозяйства и отсутствие денег на приобретение водонагревательного оборудования	93,3	18,3
Отсутствие служб экстренной помощи в населенном пункте	80,0	0,0
Отсутствие регулярного транспортного сообщения из населенного пункта в другие населенные пункты с более развитой общей инфраструктурой	78,3	1,7

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

Домохозяйства, участвовавшие в выборочном опросе, как представляется, располагают незначительными возможностями для того, чтобы справиться с причинами такого беспокойства ввиду повышения стоимости коммунальных услуг, электроэнергии и газа.⁸³ Ежемесячные затраты домохозяйств на указанные позиции растут (см. таблицу 14), при этом доля расходов

⁸³ Согласно официальным статистическим данным Белстата, цена на электроэнергию в 2017 году стала в 5,6 раза выше, чем была в 2011 году, тогда как стоимость газа за этот период возросла в 3,3 раза.

на электричество и топливо в них выросла особенно сильно – с 39,8% в 2011 году до 43,4% в 2017 году⁸⁴.

В общем, анализ показывает, что Беларусь обладает хорошо сформированной политикой обеспечения доступности жилья, которая проводится на основе тройного подхода. Во-первых, она ориентирована на малообеспеченные домохозяйства, получающие прямую поддержку в виде помощи в аренде или бесплатной аренды, помощи в приобретении жилищной собственности за счет льготных кредитов, а также безналичных субсидий на жилищно-коммунальные услуги. Во-вторых, она предполагает принятие мер по контролю за ценами в целях сокращения стоимости строительства и, в-третьих, – предусматривает осуществление целенаправленных усилий для обеспечения соответствия жилищных помещений техническим требованиям по защите жизни и здоровья человека и окружающей среды.

Этот многоаспектный подход позволил добиться впечатляющих результатов в интересах домохозяйств с низким уровнем дохода в виде улучшения условий жизни. Однако в последние несколько лет обеспечение ценовой доступности стало проблематичным, поскольку экономический спад заставил правительство ужесточить критерии предоставления государственной поддержки⁸⁵. Еще одним фактором являются меры по контролю за ценами. При длительном цикле производства жилья, в течение которого стоимость и факторы спроса могут существенно меняться, снизить цены на жилье затруднительно. В случае Беларуси контроль за ценами привел к дисбалансу между ценами на строительные материалы и стоимостью строительства жилья. Кроме того, беглое сравнение платежей в возмещение затрат на жилищно-коммунальные услуги с динамикой индекса цен на услуги жилищно-коммунального хозяйства свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования безналичных субсидий для поддержания их соответствия изменениям в ценах на коммунальные услуги.

⁸⁴ Данные Белстата по 60 домохозяйствам, участвовавшим в выборочном опросе.

⁸⁵ В 2013–2014 годах в стране наблюдался вялый экономический рост, и ВВП за эти годы вырос соответственно на 1% и 1,7%. В 2015 и 2016 годах имел место экономический спад, и темпы роста ВВП составили –3,8% и –2,5% (Белстат).

ТАБЛИЦА 14

Расходы малообеспеченных домохозяйств на жилищно-коммунальные услуги и ссуды на приобретение жилья в период 2011–2017 годов

	2011		2017	
	Число домохозяйств, сообщивших о платежах	Среднемесячная сумма платежа на домохозяйство (в тыс. стар. бел. руб.)	Число домохозяйств, сообщивших о платежах	Среднемесячная сумма платежа на домохозяйство (в тыс. стар. бел. руб.)
Арендная плата за жилье	0	0	3	88,0
Платежи за услуги ЖКХ	56	72,2	57	299,4
Платежи за электроэнергию	57	25,5	58	190,0
Платежи за трубопроводный газ	28	49,4	27	128,1
Платежи за сжиженный газ			15	46,0
Платежи за древесное топливо	11	25,8	10	144,9
Платежи за торф	0	0	3	121,5
Платежи за уголь	0	0	1	108,3
Платежи в погашение ссуд на приобретение жилья	6	69,1	6	510,0
Платежи за строительство жилья или его приобретение за счет собственных средств	1	266,7	6	322,3

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

Рекомендации

Правительству рекомендуется:

- **рассмотреть вопрос о пересмотре текущих критериев предоставления государственной поддержки малообеспеченному населению.** Эти критерии должны обеспечивать гибкость с целью гарантирования того, чтобы государственная поддержка была антициклическим ответом на рецессионное давление в экономике и оказывалась после изменения цен на электроэнергию;
- **стимулировать конкуренцию и снижать затраты, а также пересмотреть преференциальную поправку к ценам на строительные материалы;**
- **стимулировать инновации в жилищном строительстве и секторе коммунального хозяйства, например, путем увеличения ассигнований на НИОКР для внедрения стратегически важных методов и систем строительства.** Стратегические направления могут быть определены в ходе консультаций с частным сектором;
- **стимулировать рост частных инвестиций в доступное жилье.** Правительство могло бы рассмотреть возможность запуска программ по жилищным налоговым кредитам с той целью, чтобы дать толчок процессу наращивания инвестиций в доступное жилье;
- **содействовать увеличению частных инвестиций в деятельность ООС в целях сертификации строительных материалов и оборудования;**
- **рассмотреть возможность расширения сферы охвата анализа последствий регулирующего воздействия с целью включения в него анализа затрат и результатов в отношении запланированных регулятивных изменений с особым упором на последствия для конкурентной динамики строительного сектора и межотраслевой конкуренции;**
- **содействовать осуществлению программ поддержки для оказания строительным компаниям помощи в выполнении требований гармонизированных стандартов.** Это важно не только для обеспечения защиты здоровья человека, безопасности и окружающей среды, но и для развития технологического и инновационного потенциала строительных предприятий. Запуском и исполнением данных программ могли бы заняться учреждения, оказывающие поддержку предприятиям, при экспертной поддержке со стороны специализированных государственных учреждений и научно-исследовательских институтов;



- **пересмотреть вопрос об обязательном использовании типовых проектов при строительстве жилья по проектам, получающим государственную поддержку;**
- **поддержать усилия Министерства архитектуры и строительства по выработке последовательной политики руководства процессами разработки технических регламентов и стандартизации для обеспечения синергии между строительством и градостроительным планированием и увеличения побочного экономического эффекта от их согласования.** Это можно сделать, создав рабочую группу в составе представителей государственных учреждений и частного сектора. Такая рабочая группа могла бы согласовать общие цели и конкретные меры, дав четкие указания относительно обязанностей и показателей результативности;
- **создать возможности для выполнения БГЦА требований, предъявляемых при вступлении в организацию «Международное сотрудничество по аккредитации лабораторий» в контексте соглашения о СВП;**
 - оказать поддержку БелГИМ. Должностные лица института БелГИМ указали на возможность предоставления помощи институту по следующим направлениям:
 - дальнейшее улучшение возможностей метрологической системы по реагированию на потребности жилищного сектора;
 - участие в работе по сличению национальных первичных эталонов Беларуси с первичными эталонами стран ЕС;
 - участие в межлабораторных сличениях с ЕС по взаимно поставляемым товарам;
 - разработка стандартных образцов и эталонных методов измерений с опорой на опыт соответствующих учреждений, таких как Институт эталонных материалов и измерений (ИЭМИ);
 - проведение тренингов по оценке неопределенности измерений при тестировании продукции, в том числе по показателям энергоэффективности;
 - внедрение удаленной калибровки средств измерения.

An aerial photograph of a large-scale urban development project. The image shows several multi-story residential buildings with modern, colorful facades in shades of green, blue, and white. The buildings are arranged in a cluster, with some still under construction, indicated by cranes and exposed earth. The development includes extensive green spaces, landscaped courtyards, and parking areas. In the background, there are more construction sites and a large green field, possibly a park or sports field. The overall scene depicts a vibrant and planned urban environment.

4.

ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ

4. ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ

Городские проблемы и тенденции

Рыночная экономика постепенно изменяет пространственную структуру белорусских городов: возрастает стоимость жилья в центральных районах и наблюдается увеличение доли офисных и торговых площадей в центре страны по отношению к площади жилой застройки. Рост потребности в площадях во многих городах вызван не столько увеличением численности жителей в них, сколько требованиями социального и экономического характера. К ним относится необходимость обеспечения людей жильем лучшего качества и создания общественных пространств и мест для отдыха, а также изменений в транспортных и коммуникационных системах и производственных процессах.

В 2007 году в стране было принято решение о прекращении расширения городов за счет использования прилегающих сельскохозяйственных земель. На новом этапе развития городских поселений используется концепция компактного города, подразумевающая уплотнение жилой застройки и комплексную реконструкцию существующих зданий.

Генеральный план Минска⁸⁶ построен на сохранении существующих границ города и ограничении численности населения 2 млн человек. В связи с этим на первый план выходит вопрос эффективного использования имеющихся городских территорий и внутренних ресурсов. Важными площадками для развития стали промышленные зоны и территории, застроенные ветхим и морально устаревшим жильем.

Вместе с тем в крупных городах строились жилые комплексы – блоки многоквартирного жилья, что часто приводило лишь к фрагментарному улучшению городской среды конкретных районов и ухудшению функциональных характеристик города в целом из-за недостатка объектов социальной и транспортной инфраструктуры. Механизмы комплексной реконструкции застроенных жилых и производственных территорий при этом использовались недостаточно активно.

Главную угрозу качеству среды жизнедеятельности городов представляют процессы чрезмерной застройки и переуплотнения, приводящие к исчерпанию ресурсов. Они происходят прежде всего в центральных и срединных зонах городов, но при этом ухудшаются функциональные характеристики города в целом. Механизмы комплексного преобразования застроенных территорий практически не использовались.

⁸⁶ Утвержден указом Президента в 2016 году.

Специалисты по планированию стремятся наилучшим образом использовать ограниченные бюджетные ресурсы, а также привлекать в жилищное строительство и реконструкцию жилых зданий внебюджетные средства. Соответственно, они должны перейти к курсу на совмещение реконструкции жилых зданий и нового строительства жилья на застроенных ранее в 1960–80-х годах территориях с использованием принципа уплотнения застройки.

Приоритетными направлениями действий по улучшению качества городской среды являются:

- совершенствование планировочной структуры городов;
- комплексная реконструкция и модернизация городских территорий;
- строительство современных зданий;
- расширение и пространственное развитие центральных интегрированных зон городов;
- формирование пешеходных улиц и общественных пространств⁸⁷.

К значительным вызовам относятся рост и концентрация населения в столице и других крупных городах и снижение экономической активности в средних и малых городах. Диспропорции в развитии между городскими и сельскими территориями будут усиливать миграцию из села в город.

Основные городские проблемы для национальной политики городского развития были кратко охарактеризованы Институтом регионального планирования и градостроительства, который назвал в их числе следующие проблемы⁸⁸:

- нехватка территориальных ресурсов;
- разрастание городов в зеленые зоны;
- устаревшие производственные площади в центральных районах городов;
- нехватка социальной инфраструктуры в новых жилых районах;
- устаревшая инженерно-техническая инфраструктура;
- транспортные пробки и нехватка мест для парковки в Минске и других крупных городах;
- реконструкция жилого фонда.

⁸⁷ Национальный доклад о развитии населенных пунктов Республики Беларусь на Конференции ООН по жилью и городскому развитию (Хабитат III), 2016 год.

⁸⁸ Касьяненко Алена и Хижняк Александр, Институт регионального планирования и градостроительства Беларуси, «Национальная политика развития городов Беларуси на 2016–2020 годы», презентация на конференции ВАСАБ по теме «Обеспечение надлежащей жизненной среды: территориальные вопросы. Будущее макрорегионов после 2030 года», Варшава, 7 июня 2016 года.

Основные приоритеты городского и территориального развития являются следующими:

- усиление территориальной сплоченности между регионами и городами, а также между городами и сельскими населенными пунктами;
- стимулирование экономического развития и конкурентоспособности городов с использованием имеющегося потенциала;
- эффективное использование существующих территориальных ресурсов, предупреждение расплывания городов и контролируемая урбанизация;
- создание инклюзивной, безопасной и дружелюбной жилой среды для всех групп населения;
- развитие транспортной и инженерной инфраструктуры.

Развитие зеленого градостроительства

В рамках градостроительной и жилищной политики в настоящее время реализуется новый для Беларуси концептуальный подход. Имеется в виду развитие зеленого градостроительства, реализуемого с помощью таких инициатив, как проект «Беларусь: поддержка "зеленого" градостроительного планирования в малых и средних городах» («Зеленые города»). В этот проект было инвестировано более 3 млн долл. США. Его цель заключается в разработке планов зеленого градостроительства и пилотных инициатив, связанных с повышением энергоэффективности и развитием устойчивого транспорта в малых и средних городах. Национальным координатором проекта является Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, и реализует его Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), а финансовым донором является Глобальный экологический фонд (ГЭФ).

В проекте с участием всех заинтересованных сторон используется комплексный подход к планированию и развитию городов и применяются технические решения по использованию возобновляемых и вторичных источников энергии, а также энергосберегающие проектные и архитектурно-планировочные решения. Он включает четыре следующих компонента:

- разработку планов зеленого градостроительства;
- внедрение мер в сфере устойчивого транспорта в городах Полоцк и Новополоцк;
- повышение энергоэффективности городской инфраструктуры в городе Новогрудок;
- распространение опыта зеленого градостроительства на всей территории Республики Беларусь.

Для усиления устойчивости результатов проекта в него включен механизм тиражирования действий по развитию зеленых городов с оказанием помощи десяти другим городам при разработке планов зеленого градостроительства. Это включает разработку концепции «Брест: Симбиоз Сити 2050», планов действий по устойчивому энергоэффективному развитию и планов устойчивой городской мобильности.

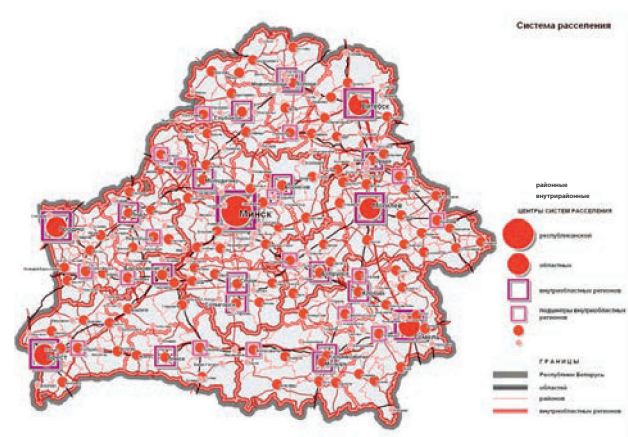
Общая численность населения Беларуси на 1 января 2018 года составляла 9 491 800 человек⁸⁹. Численность городского населения равна 7 412 100 человек (78,09%), а сельского населения – 2 079 700 человек (21,91%). Увеличение численности и доли городского населения в период 2005–2018 годов соответственно с 6 953 200 до 7 412 100 человек и с 72,2% до 78,09% происходило за счет миграции из сельской местности.

На 1 января 2018 года сеть населенных мест Беларуси включала 201 городской населенный пункт, в том числе 115 городов и 86 поселков городского типа, а также 23 119 сельских населенных пунктов (см. диаграмму 20). В среднем по стране плотность населения составляет 46 жителей на 1 км². Густота системы расселения составляет 114 населенных пунктов на 1 000 км², в том числе городской системы – почти 1 город на 1 000 км².

Характерной особенностью структуры городских поселений является преобладание малых и средних городов, доля которых превышает 90% от общего количества. Численность жителей большей части малых городов составляет от 5 000 до 10 000 человек, а в подавляющем большинстве поселков городского типа она не превышает 5 000 человек. Порядка 70% городского населения сосредоточено в крупных городах с численностью населения 100 000 человек и более.

ДИАГРАММА 12

Система расселения



Источник: «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА».

⁸⁹ Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, «Беларусь в цифрах в 2018 году», стр. 6 (Минск, 2018 год). Доступно по адресу <http://www.belstat.gov.by>.

После распада Советского Союза наблюдался устойчивый рост темпов урбанизации, хотя за последние десять лет они значительно снизились. По прогнозам Национального статистического комитета, к 2020 году доля городского населения достигнет 79,2%, а к 2030 году – 82,3%. Доля сельского населения сократится до 20,8% к 2020 году и до 17,3% к 2030 году.

Процесс урбанизации нарастает в основном за счет столицы и крупных городов с населением от 250 000 человек. В малых городах и сельских поселениях в рассматриваемый период численность жителей снижалась, и только в последние годы произошла ее стабилизация. Таким образом, процесс урбанизации более обусловлен сокращением численности сельского населения, чем фактическим ростом городов.

В центре внимания – Минск

1 января 2018 года плотность населения Минска превысила 5 697 чел./км². Для сравнения сообщим, что плотность столиц соседних стран является следующей: Москвы – 4 880 чел./км² (2010 год), Варшавы – 3 450 чел./км², Киева – 3 420 чел./км², Риги – 2 270 чел./км².

ТАБЛИЦА 15

Динамика изменения населения Минска

Год	Численность населения городской агломерации (в тыс. чел.)	Доля в общей численности городского населения в стране (в процентах)	Период времени	Годовые темпы изменения (в процентах)
1995	1 666	24,0	1995–2005	0,45
2005	1 745	25,0	2005–2015	1,05
2015	1 938	26,5	1995–2015	0,75
2025	1 960	27,9		

Источник: ООН-Хабитат, 2016 год.

Минск является независимой административно-территориальной единицей с особым столичным статусом. Он выполняет важные политические и административные функции и является крупнейшим промышленным, торговым, научным и культурным центром республики.

После разрушения во время Второй мировой войны Минск был не реконструирован, а построен заново. На месте большей части исторического центра в 1940–50-х годах были построены крупные здания, широкие улицы и площади. Улицы шириной до

60 м обеспечивают пропуск легковых автомобилей и наземного общественного транспорта, например трамваев, троллейбусов и автобусов. Кроме того, в городе имеется подземное метро.

Минск представляет собой современный многофункциональный город с современной архитектурой, культурными объектами и развитой городской инфраструктурой. Его международная значимость зиждется на торговле, инновационных предприятиях, финансовых институтах и высших учебных заведениях. Росту города способствовало его географическое расположение на пересечении важнейших трансъевропейских транспортных маршрутов.

Важно определить, какой будет будущая структура управления городом. В порядке выполнения требований Указа Президента № 165 от 15 сентября 2003 года об утверждении генерального плана города Минска и некоторых вопросах его реализации⁹⁰ были разработаны следующие документы:

- технический нормативно-правовой акт, определяющий особенности осуществления градостроительной деятельности на территории Минска («Правила застройки и планировки города Минска»);
- градостроительные проекты специального планирования, определяющие интенсивность использования, функциональное зонирование, регламенты градостроительного освоения и деятельность на территории зоны второй кольцевой автодороги вокруг Минска. Они также определяют полномочия Минского областного исполнительного комитета и его градостроительную деятельность в границах перспективной городской черты города Минска.

В настоящее время данные документы проходят процедуры утверждения, в том числе экспертиз. Также данным указом Минскому областному исполнительному комитету и Минскому городскому исполнительному комитету поставлена совместная задача утвердить проект территориального планирования в границах перспективной городской черты города Минска и второй кольцевой автомобильной дороги вокруг города.

Территория столицы внутри кольцевой дороги должна быть реконструирована. Для градостроителей это абсолютно новая задача, хотя сегодня по такому принципу развивается большинство европейских городов. Переход от количественных к качественным показателям застройки территории города – это шанс улучшить качество среды проживания.

В городской системе расселения прослеживается очевидная тенденция к развитию минской

⁹⁰ В редакции Указа Президента № 344 от 15 сентября 2016 года.

агломерации, которая включает в себя Минск и его пригородные территории. Генеральным планом Минска предусматривается соединение столицы с более мелкими пригородными поселениями, которые развиваются как города-спутники Минска.

Напрямую связан с агломерационными процессами в стране Указ Президента № 214 от 21 мая 2014 года о развитии городов-спутников. В нем предусмотрена возможность придания статуса города-спутника «городам областного или районного подчинения, поселкам городского типа, расположенным на расстоянии до 60 км от города Минска или областного центра».

Политика правительства по развитию городов-спутников привела к их быстрому росту и увеличению числа лиц, совершающих утренние поездки в Минск и из Минска, до 60 000–70 000 человек при росте доли перемещающихся из пригородов в столицу до 86%. В обратном направлении едут лишь 5%, из которых 85% работают в близко расположенных к столице районах. Прилегающие к Минску зоны отличаются высокими темпами роста численности населения, наибольшими объемами жилищного строительства и наибольшим притоком населения. Так, в период с 2011 по 2014 год численность населения в этих районах увеличилась на 5%, в то время как население самого Минска приросло лишь на 3%.

При формировании пригородной зоны минской агломерации в дополнение к существующей минской кольцевой автодороге создан еще один кольцевой элемент. Это второе кольцо включает трассы стратегически значимых транспортных коридоров и связывает многочисленные населенные пункты, замыкаясь на национальном аэропорте. Третий, зеленый пояс, представляющий собой третье внешне кольцо вокруг города, соединит многие рекреационные и особо охраняемые природные территории с городами-спутниками Логойск и Смолевичи, а также другими населенными пунктами.

Минская агломерация включает в себя 11 различных административных районов и занимает 9 200 км² с населением более 540 000 человек. Главные перемены в развитии минской агломерации ожидаются на территории Большого Минска, ее центральной зоны, границы которой определены второй кольцевой дорогой и в которую входят освоенные территории китайско-белорусского индустриального парка «Великий камень». Реализация крупнейшей в истории Республики международной инвестиционной программы потребует создания развитой городской и инженерно-транспортной инфраструктуры, включая строительство автомагистрали для прямой связи с аэропортом «Минск-2», жилым районом Зеленый Бор и центром столицы.

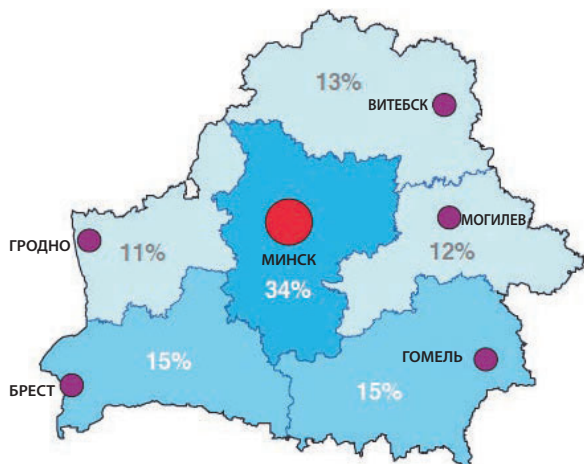
В соответствии с генеральным планом Минска агломерация должна развиваться комплексно, чтобы можно было обеспечить наличие рабочих мест в населенных пунктах, входящих в состав минской агломерации, особенно в малых городах. По этой причине, помимо жилищного строительства с расчетом на прогнозируемую численность населения, в городах-спутниках потребуется создать площадки под промышленные объекты и нужно будет активно развивать сектор услуг. Развитие городов-спутников Минска предполагает действие в них одинаковых по качеству социальных стандартов с точки зрения наличия жилья, рабочих мест и услуг. Для первоочередного освоения в плане жилищного строительства определены города-спутники Руденск и Смолевичи (с перспективным количеством жителей 81 000 и 30 000 человек соответственно). На втором этапе будут развиваться города-спутники Дзержинск, Заславль, Логойск и Фаниполь, причем жилье в них будет обеспечиваться за счет реконструкции существующих зданий. В соответствии с генеральным планом Минска предусматривается увеличение численности населения в Дзержинске до 12 700 человек, Заславле – 23 500 человек, Логойске – 9 900 человек, Смолевичах – 14 400 человек, Фаниполе – 18 200 человек и Руденске – 60 000 человек⁹¹.

Суммарная численность жителей этих городов может составить к 2030 году 120 000–130 000 человек. Для них с участием Минского городского исполнительного комитета потребуется поддержка в возведении 3,0–3,6 млн м² жилья, а также создание необходимой социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры. Подробно параметры развития каждого из городов-спутников устанавливаются их генпланами с учетом социальных, экономических и природно-экологических ресурсов.

Распределение населения

На начало 2018 года на город Минск и регион нахождения города (Минская область) приходилось 35,9% населения страны. В Республике Беларусь имеется много многофункциональных городов национального значения с развитой сетью услуг, культурных и художественных объектов с населением от 200 000 до 500 000 человек. В их число входят пять областных центров: Брест, Гомель, Гродно, Могилев и Витебск. Существуют также города областного значения с промышленными предприятиями и областными административными службами с численностью населения до 100 000 жителей. Кроме того, имеются города местного значения с числом жителей до 20 000 человек.

⁹¹ Концепция развития городов-спутников Минска.

ДИАГРАММА 13**Распределение населения в 2010 году**

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, *Областная статистика* (<http://belstat.gov.by/home/en/indicators/regions/r1.php>).

Транспортная инфраструктура

Белорусские города характеризуются хорошей связью с трансевропейскими транспортными коридорами. Вдоль коридора 2, идущего от Берлина к Москве, расположены Брест, Минск и Орша. Коридор 9 проходит от Одессы до Гомеля, а два его ответвления идут через Минск или Оршу соответственно на Вильнюс и на Санкт-Петербург и Хельсинки. Дорожная инфраструктура является хорошо развитой, хотя некоторые ее части находятся в плохом состоянии, однако в настоящее время реализуются крупные реконструкционные проекты.

Важное значение для соединения городов имеет железнодорожный транспорт, однако он развивается медленнее в западном направлении, где можно потерять два–три часа времени на паспортном контроле и при таможенной проверке, а также при переводе вагонов на другую колею.

Система городского планирования в Республике Беларусь

Система городского и территориального планирования представляет собой интегрированную часть более крупной политической и административной системы Республики Беларусь и является подсистемой в рамках общей политико-административной системы. Местные органы власти и городские заинтересованные стороны обязаны осуществлять планирование в рамках национальных правил и нормативных актов, и зачастую реализация планов зависит от национального финансирования. В свою очередь, национальное правительство может обеспечить достижение многих из целей только благодаря городскому и

территориальному планированию и развитию. Такие цели, как Цели в области устойчивого развития (ЦУР) и цели, предусмотренные в Новой программе развития городов, были приняты национальными властями на международном уровне, но в настоящее время должны реализовываться на местном уровне.

В городском, региональном и национальном планировании важную роль играет исполнительная власть. Органами исполнительной власти руководит Совет министров как центральный орган государственного управления через посредство Президиума Совета министров, министерств и ведомств⁹². Государственное регулирование в области архитектуры, городского планирования и строительства осуществляют Президент, Совет министров, Министерство архитектуры и строительства, местные советы депутатов, местные исполнительные и административные органы и другие государственные органы. Министерство архитектуры и строительства является уполномоченным государственным органом по вопросам деятельности в области архитектуры, городского планирования и строительства. Министр является членом Совета министров, представляя в нем вышеуказанное министерство.

Министерство архитектуры и строительства создает совместно с городскими администрациями советы по архитектуре и городскому развитию. Они функционируют в качестве консультативных и совещательных органов по вопросам архитектуры, городского и территориального развития и предоставляют профессиональные экспертные услуги. В советы по архитектуре и планированию входят представители Министерства архитектуры и строительства, территориальных подразделений управлений по архитектуре и городскому планированию, ведущие архитекторы, а также исследователи академических, проектно-конструкторских, государственных и других учреждений. Все планы городского развития подлежат обязательной координации и согласованию с соответствующими министерствами и ведомствами.

Городское планирование и территориальное развитие осуществляется в соответствии с правовыми и техническими нормами. Городское развитие регулируется законами Республики, указами Президента, постановлениями Совета министров, а также решениями местных исполнительных органов управления. С ноября 2016 года процесс развития в составе Палаты представителей Национального собрания регулирует Комиссия по жилищной политике и строительству.

Национальная градостроительная политика, изложенная в документе об утверждении основных направлений государственной градостроительной политики на 2016–2020 годы⁹³, предусматривала следующее:

⁹² Проект региона Балтийского моря ИНТЕРРЕГ III-B 2006 года, стр. 6.

⁹³ Указ Президента № 334 от 5 сентября 2016 года.

- сбалансированное развитие областей и населенных пунктов за счет укрепления устойчивой системы расселения;
- комплексное развитие среды жизнедеятельности и обеспечение экологической безопасности;
- усиление региональных и городских транспортных систем и модернизацию инженерной инфраструктуры;
- развитие архитектурно-планировочной структуры населенных пунктов при сохранении и эффективном использовании историко-культурного наследия.

С учетом этих тенденций в Беларуси сформировалось видение того, каким должен быть в стране город будущего. Это видение частично основано на нижеописанных концептуальных понятиях.

I. Компактные города многоцелевого использования

Местные планы развития городов стимулируют социально-экономическое многообразие. Это, в сочетании со смешанным землепользованием, обеспечивает на привлекательных и доступных условиях широкий спектр услуг, жилья и возможностей трудоустройства. Планы развития микрорайонов направлены на обеспечение адекватной плотности, и в них признается значение факторов ухудшения застроенной среды и необходимость ее восстановления за счет использования имеющихся в них средств и усиления их социальной идентичности. Примерами служат территория старого внутреннего города в Минске и город Гродно, где модернизация старых зданий уже стала стимулом к экономическому развитию и улучшению качества жизни.

II. Социально инклюзивный город

При поддержке национального правительства местные органы власти содействуют социальной и территориальной интеграции и инклюзивности. Уровень неравенства в Беларуси является низким по сравнению с другими странами: в стране нет трущоб и неформальных поселений, а количество бездомных представляется весьма незначительным. Поэтому неудивительно отсутствие необходимости включения в документы о государственных сделках с землей и недвижимостью пункта об оценке социального воздействия. Тем не менее социальная инклюзивность находится под угрозой, поскольку обновление доступного по цене жилья требует значительных затрат. В настоящее время потребность в недорогом жилье составляет 200 000 жилых единиц, что намного больше 13 000 единиц, подлежащих вводу в эксплуатацию в 2018 году. Органы власти стараются не допустить при осуществлении действий, затрагивающих рынки земли и имущества, снижения уровня доступности жилья для домохозяйств с низким уровнем доходов и малых предприятий. Ввиду ограниченности средств и

в силу социально-экономических тенденций проблема создания социально инклюзивных городов будет, как и раньше, остро стоять перед специалистами по городскому планированию.

III. Хорошо взаимосвязанный и мобильный город

Города Беларуси располагают системой общественного транспорта, соединяющей центр города, жилые микрорайоны и центры хозяйственной деятельности. Местные органы власти обеспечивают адекватное пространство для развития безопасных, комфортных и эффективных уличных сетей, что позволяет поддерживать возможности взаимосвязей на высоком уровне и стимулирует использование немеханических транспортных средств. Это делается с целью повышения экономической производительности и содействия местному экономическому развитию. Цена проезда на общественном транспорте относительно низка, но транспортная инфраструктура, вагонный парк поездов и трамваев и автобусный парк требуют вложения значительных инвестиций, особенно для обеспечения при их модернизации энергоэффективности и защиты климата. В то же время наличие хорошо развитой сети улиц и железнодорожных линий представляет собой важное преимущество, которое позволяет снизить общие затраты на поддержание возможностей устойчивой взаимосвязи и мобильности в городах Беларуси.

Типы городских планов и их содержание⁹⁴

До 1991 года проекты разрабатывались на основе подхода, ориентированного на долгосрочное планирование. С распадом Советского Союза и переходом к рыночной экономике возникла потребность в более гибком реагировании на меняющиеся социально-экономические условия. При разработке планировочной документации были использованы новые подходы, учитывающие интересы не только государства и жителей территории, но и частного бизнеса и инвесторов. Беларусь – одна из немногих стран, которая сохранила советскую традицию комплексного территориального планирования, одновременно дополнив ее современными подходами и методиками. Они отвечают требованиям рыночной экономики, а также процесса интеграции страны в единое экономическое пространство СНГ.

Градостроительное планирование в Республике Беларусь осуществляется на трех уровнях: национальном, региональном и местном. Процесс разработки планировочной документации на

⁹⁴ Основными источниками для данной главы, если не указано иное, являются письменные ответы на оценочную анкету «Городское и территориальное планирование в Беларуси» и материалы обсуждений с Инной Лавринович, начальником управления архитектуры Комитета архитектуры и градостроительства правительства города Минска.

протяжении всего рассматриваемого периода протекал планомерно и непрерывно.

Основным планировочным документом, определяющим территориальную организацию страны, является Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь (ГСКТО РБ). Градостроительное планирование на региональном уровне представлено региональными планами – схемами комплексной территориальной организации областей и административных районов (СКТО).

За счет средств национального бюджета финансируется разработка:

- Государственной схемы комплексной территориальной организации (КГБРБ)⁹⁵;
- СКТО областей и административных районов;
- генеральных планов областных центров;
- городов областного подчинения и городов-спутников, за исключением городов-спутников Минска;
- градостроительных проектов специального планирования; и
- проектов на территориях особого государственного регулирования, в том числе в курортных зонах и рекреационных зонах и свободных экономических зонах, на территориях перспективного развития городов, территориях, где имеются недвижимые материальные историко-культурные ценности, особо охраняемых природных территориях и в их охранных зонах, природных территориях, подлежащих специальной охране, на территории национальной экологической сети и биосферных резерватов.

Все остальные планы градостроительного развития финансируются из местных бюджетов.

Произошло расширение Министерства архитектуры и строительства в результате разработки общих и градостроительных проектов⁹⁶. К ним относятся Государственная схема комплексной территориальной организации, схемы комплексной территориальной организации областей и районов, а также генеральные планы городов областного подчинения и городов-спутников, за исключением городов-спутников Минска. В их число также входят проекты по городскому планированию, проекты специального планирования на национальном уровне и градостроительные проекты территорий особого государственного регулирования.

Планы имеются на всех уровнях пространственного планирования Беларуси. В генеральных планах в интересах общего планирования определяются градостроительные проекты наряду с приоритетами, целями и стратегиями комплексного городского развития. Акцент делается на развитии территорий, прилегающих к границам населенных пунктов, структуре

⁹⁵ Комитет государственной безопасности Республики Беларусь.

⁹⁶ Указ Президента № 26 от 14 января 2014 года.

планирования, функциональном зонировании и нормах землепользования, а также основных параметрах для строительства. Кроме того, существуют планы в отношении инженерно-технической и транспортной инфраструктуры, социальной инфраструктуры, а также условий для создания безопасной и экологически благоприятной жилой среды.

На уровне микрорайонов разрабатываются детальные планы, если выполняются одно или несколько из нижеследующих условий:

- отсутствие проектов городского развития для соответствующих территорий;
- наличие заинтересованности в реализации инвестиционных проектов на соответствующих территориях;
- реализация проекта городского планирования более высокого уровня или оказание влияния на какой-либо проект на прилегающей территории;
- существование требования по разработке градостроительного проекта для соответствующей территории, его административных и территориальных единиц в связи с государственными программами социально-экономического развития;
- истечение срока реализации проекта городского развития.

Планы включают социальные приоритеты и параметры социальной инфраструктуры и развития жилья. Сюда также включаются показатели экологических условий, например уровни загрязнения атмосферного воздуха и поверхностных вод. Кроме того, в отношении природных и техногенных катастроф проводятся оценки мероприятий по городскому развитию, необходимые для предотвращения чрезвычайных ситуаций.

Местные планы отражают масштабы прогнозного роста городов, обеспечивая их плановое расширение, адекватное увеличение их плотности и развитие, а также структурирование хорошо взаимосвязанных систем оживленных улиц и должным образом спланированных общественных зон. На местные планы в Беларуси серьезно повлияли авария на Чернобыльской АЭС и другие неблагоприятные экологические факторы. Поэтому они направлены на обеспечение адекватных экологических условий, приоритетную защиту экологически уязвимых территорий и районов, где могут иметь место катастрофы.

Местные городские планы предусматривают четкую приоритизацию работы и поэтапное достижение необходимых результатов на основе адекватных временных рамок и итоговых параметров технико-экономического обоснования. Местные органы управления осуществляют надзор за работой специалистов и частных компаний, участвующих в процессе территориального планирования, с целью согласования планов с местным политическим видением, национальной политикой и международными

принципами. Кроме того, они обеспечивают выполнение нормативных требований к городскому развитию и их функциональную эффективность, принимая меры по недопущению незаконной застройки. Особое внимание уделяется районам с высоким уровнем риска с учетом их исторической, экологической и сельскохозяйственной ценности. Проекты для территорий, имеющих историческую, экологическую и сельскохозяйственную ценность, должны согласовываться с соответствующими министерствами и ведомствами.

Компактность или эффективность использования территории определяется показателями плотности жилой застройки, коэффициентом интенсивности застройки и структурой землепользования. Показатели доступности оцениваются по трем параметрам: доступности и адекватности жилья с точки зрения цены, инженерно-технической обеспеченности и транспортной инфраструктуры.

Планы включают схемы исторического развития и восстановления архитектурных объектов городов, входящих в историческое и культурное наследие. Они классифицируются по зонам, в частности по зонам защиты ландшафта, археологического и культурного слоя.

Процесс городского планирования⁹⁷

Порядок разработки, согласования и реализации градостроительных, архитектурных и строительных проектов и выполнения технико-экономических обоснований инвестиций обеспечивает соответствие проектов планам долгосрочного развития городов. Он также обеспечивает эффективное использование ресурсов и выполнение требований в области потребления энергии. В то же время при отсутствии финансирования на национальный проект все планы более низкого уровня могут остаться нереализованными.

Территориальные подразделения архитектуры и градостроительства отвечают за разработку и осуществление стратегических задач городского развития, разъяснение политики территориального развития населению, изучение динамики городских процессов и организацию участия заинтересованных сторон в обсуждении и разработке проектов городского развития.

Территориальные отделы архитектуры и градостроительства являются структурными подразделениями местных исполнительных и распорядительных органов и возглавляются главным

архитектором⁹⁸. Территориальные подразделения архитектуры и градостроительства:

- рассматривают и согласовывают соответствующие проекты;
- выдают другим структурам задания на проведение инженерно-геологических и топографо-геодезических изысканий для строительства;
- разрабатывают схемы комплексной территориальной организации:
 - административно-территориальных и территориальных единиц, за исключением областей и районов, генеральные планы городов, областных центров, города Минска, городов областного подчинения, а также городов-спутников областных центров и других населенных пунктов;
 - градостроительные проекты специального планирования местного уровня и градостроительные проекты детального планирования, за исключением градостроительных проектов территорий особого государственного регулирования;
- обеспечивают на соответствующей территории реализацию градостроительной документации, а также соблюдение совместно с территориальными органами требований функционального использования территорий населенных пунктов и иных административно-территориальных единиц;
- выполняют другие предусмотренные законом функции.

Местные исполнительные и административные органы утверждают схемы комплексной территориальной организации административных и территориальных единиц. Исключения составляют области, городские проекты, включающие элементы территориального планирования на местном уровне, и городские проекты, предусматривающие детальное планирование. Государственную схему комплексной территориальной организации, схемы комплексной территориальной организации областей и генеральные планы города Минска и областных центров утверждает Президент.

Правительство утверждает генеральные планы городов областного подчинения. Исключениями являются областные центры и города-спутники, градостроительные проекты территорий особого государственного регулирования, а также проекты развития социальной, промышленной, транспортной инфраструктуры национального значения. Местные органы утверждают схемы комплексной территориальной организации административно-территориальных и территориальных единиц, за исключением областей, градостроительные проекты специального планирования местного уровня и

⁹⁸ В соответствии со статьей 18 Закона об архитектурной деятельности.

⁹⁷ Основными источниками информации для данной главы, если не указано иное, являются письменные ответы на оценочную анкету «Городское и территориальное планирование в Беларуси» и материалы обсуждений с Инной Лавринович, начальником управления архитектуры Комитета архитектуры и градостроительства правительства города Минска.

градостроительные проекты детального планирования. Разрабатываемые таким образом городские планы включают ряд сценариев, основывающихся на всестороннем анализе демографических, социальных, экономических и экологических тенденций с учетом критически важных взаимосвязей между землепользованием и транспортом.

Ресурсы для планирования

Ресурсы для проведения планирования финансируются за счет государственного бюджета. К ним относятся Государственная схема комплексной территориальной организации (ГСКТО), схемы комплексной территориальной организации областей и административных районов и городские генеральные планы областных центров и городов областного подчинения.

Как отмечалось выше, общая стратегическая концепция пространственной организации городов определяется генеральными планами. В них определены приоритеты и цели и сформулирована стратегия комплексного городского развития. Местные органы власти не имеют своего собственного технически оснащенного отдела городского планирования, а вместо этого выступают заказчиками по отношению к государственным институтам, созданным при министерствах, которые разрабатывают генеральные и детальные планы. Существует две основные проектно-исследовательские организации:

- унитарное предприятие «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» – Белорусский институт регионального планирования и градостроительства, который обеспечивает планирование для городов и областей Республики, кроме Минска;
- унитарное предприятие «МИНСКГРАДО», предназначенное для обслуживания города Минска.

Разработкой детальных городских планов обычно занимаются областные учреждения по развитию и местные архитектурные компании, обладающие надлежащими сертификатами соответствия для проведения работ по развитию городов. Услуги ГИС также предоставляет правительство, и на национальном, областном, городском и районном уровнях создан государственный кадастр. Перечисленные учреждения и компании несут ответственность за регистрацию планов городов, оформление документации общего и детального планирования, установление регламентов градостроительного развития и использования территорий, а также за выполнение обязанностей, не предусмотренных для других систем государственного кадастра и регистрации. Государственный земельный кадастр обеспечивает рациональное использование и охрану земель, права собственников, землепользователей и арендаторов и устанавливает объективную основу для определения цен на землю, земельного налога и арендных платежей.

Участие общественности

Общественность вовлекается в подготовку, реализацию и мониторинг планов городского и территориального развития через участие в общественных обсуждениях по проектам развития городов. На консультации, тематические совещания и семинары по вопросам городского пространственного развития приглашаются представители НПО. Они также могут направлять в электронном виде запросы на официальные веб-сайты.

В Беларуси действуют нормативные акты, регулирующие следующие процедуры:

- проведение общественных консультаций в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности⁹⁹;
- организацию и проведение общественных консультаций по проектам экологически значимых решений, экологическим докладам по стратегической экологической оценке, отчетам об оценке воздействия на окружающую среду, а также обсуждения положительно воспринятых экологических решений¹⁰⁰.

В соответствии с Законом об архитектурной деятельности общественное обсуждение градостроительных проектов должно осуществляться до их представления на государственную экспертизу. Целью общественного обсуждения является информирование физических и юридических лиц об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Он также обеспечивает их участие в обсуждении вопросов градостроительного планирования территорий и их благоустройства и принятии решений по ним. Организатором общественного обсуждения выступают соответствующие исполнительные комитеты и местные администрации районов в городах.

Порядок проведения общественных консультаций в соответствующих сферах деятельности установлен в «Положении о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности». В настоящее время готовится новая редакция этого положения, учитывающая изменения, предложенные различными заинтересованными сторонами процесса городского планирования. Общественное обсуждение градостроительных проектов предусматривает размещение информации на государственном веб-сайте, публикацию в местных средствах массовой информации извещений с приглашением к представлению замечаний, а также размещение экспозиций проектов в помещениях, доступных для общественного посещения.

Участие общественности необходимо для устойчивого развития инклюзивной городской среды с учетом

⁹⁹ Утверждено постановлением Совета министров № 687 от 1 июня 2011 года.

¹⁰⁰ Утверждено постановлением Совета министров № 458 от 14 июня 2016 года.

интересов различных целевых групп населения и бизнеса. Принятие такого подхода в градостроительстве можно считать важным сдвигом в сторону демократизации и децентрализации процесса планирования по сравнению с существовавшими ранее подходами. Однако необходимо признать, что практика консультаций с населением, общественными организациями и бизнес-кругами до конца не отрегулирована. Нередки случаи, когда во время общественных слушаний по уже разработанным генеральным планам возникают конфликты. Обычно они происходят между местными органами власти, проектировщиками и жителями, особенно по вопросам уплотнения застройки, строительства дорог, сокращения площади зеленых насаждений или сноса отдельных домов.

В соответствии с новой редакцией Положения о проведении общественных обсуждений участники общественного обсуждения смогут формировать две инициативные группы от жителей, юридических лиц и предпринимателей, проживающих на территориях, затрагиваемых градостроительными проектами. Кроме того, в новой редакции Положения усовершенствован порядок проведения общественных консультаций на территории нескольких административно-территориальных единиц. В ней дополнены функции организатора общественного обсуждения в части подготовки аргументированных ответов на замечания участников, размещения материалов с замечаниями общественности, уточнения требований к замечаниям и предложений участников, основанных на замечаниях общественности.

Гражданское общество участвует в подготовке, реализации и мониторинге планов городского и территориального развития благодаря общественным дебатам. Представители гражданского общества приглашаются к участию в консультациях, тематических встречах и семинарах-практикумах по вопросам развития городских территорий. Жители могут также направлять в электронном виде запросы на официальные веб-сайты организаторов проектов развития.

В Положение о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в целях обеспечения полноценного участия всех заинтересованных групп внесены изменения и дополнения.

Местные органы власти поддерживают эффективное, равноправное участие заинтересованных сторон, в частности местного населения, организаций гражданского общества и частного сектора, в подготовке и реализации планов территориального развития. Они обеспечивают это путем создания соответствующих механизмов и вовлечения в них представителей гражданского общества с той целью, чтобы их потребности учитывались в течение всего

процесса планирования. В соответствии с Законом об архитектурной деятельности общественное обсуждение проектов городского развития проводится до подачи таких проектов на государственную экспертизу. Инвесторы проектов также обязаны проводить общественное обсуждение. Оно проводится после размещения застройщиками на своих веб-сайтах и публикации в местных средствах массовой информации объявлений о проведении общественного обсуждения для сбора замечаний, а также размещения их проектной документации в помещениях, доступных для общественного посещения.

Хотя общественность обсуждает планы городского развития, это не является формальным требованием на всех стадиях процесса планирования. Например, не предусмотрено участие общественности в определении общего видения территории и приоритетов для проектов городского развития. Гражданское общество не участвует в реализации планов городского развития, а ответственность за это возлагается на местные исполнительные органы. В то же время иногда некоторыми целевыми группами представляются предложения по таким вопросам в порядке, оговоренном законодательством. Предложения о внесении изменений в градостроительную документацию различного вида и уровня поступают в правительство, Министерство архитектуры и строительства, местные органы, а также в проектные институты.

В заключение следует отметить, что, по данным Белстата, 78,08% населения страны проживает в городах, что делает Беларусь самой урбанизированной страной из всех постсоветских республик. Однако стратегические документы городов и других населенных пунктов пока не определены в качестве ключевых объектов государственного управления и регулирования. Надлежащей взаимосвязи между территориальным и социально-экономическим планированием не существует. Даже несмотря на широко признанный успех в области городского планирования, стране необходимо регулярно пересматривать свою политику и обновлять политику и практику в области планирования для проведения работы над новыми задачами и новыми возможностями. Ввиду ограниченности ресурсов для инвестиций и развития потенциала необходимость более эффективного, рационального и целенаправленного использования ресурсов становится еще более актуальной.

В данной главе были освещены многие проблемы в области градостроительства и развития в Беларуси. К ним относятся нехватка территориальных ресурсов в городских зонах, разрастание городов в зеленые зоны, наличие устаревших производственных площадей в центральных районах городов, нехватка социальной инфраструктуры в новых жилых районах, старение базовой инфраструктуры, транспортные пробки и нехватка мест для парковки в Минске и других крупных городах, а также проблема удовлетворения спроса на

доступное жилье. Успешно выполнить соответствующие задачи и использовать существующие возможности в интересах экономики, социальной интеграции и окружающей среды можно за счет разработки и реализации государственной градостроительной политики. Решению проблем и использованию возможностей, поиску решений, их применению и мониторингу деятельности по реализации планов может способствовать комплексный процесс планирования, который должен осуществляться под руководством государства с участием различных ведомств.

Рекомендации

Правительству рекомендуется:

- **продолжить реализацию основных направлений государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2016–2020 годы и разработать градостроительную политику на последующие пять лет.** После принятия ряда последовательных решений на государственном уровне градостроительная политика может обеспечить более эффективную поддержку и координацию политики в отдельных секторах в целях дальнейшего привлечения инвестиций и в интересах городского планирования. Кроме того, государственная градостроительная политика может быть использована для выполнения Целей ООН в области устойчивого развития, Новой программы развития городов и Женевской хартии ООН об устойчивом жилищном хозяйстве в Беларуси;
- **рассмотреть возможность разработки плана мероприятий по развитию областей, который будет способствовать равномерному распределению трудовых ресурсов в стране и, соответственно, сдерживанию роста численности населения Минска и столичного региона.** Неотложной задачей является разработка Минским областным исполнительным комитетом и Минским городским исполнительным комитетом плана управления территориями. Он относится к компетенции Минского областного исполнительного комитета, но распространяется на территории, прилегающие к городу Минску, на которые город оказывает существенное влияние. В основу плана может быть положена схема территориального планирования территорий, прилегающих к Минску и простирающихся до МКАД-2, кольцевой автодороги, пролегающей вокруг второго кольца. Эта схема позволит решить три следующие основные задачи:
 - недопущение расширения территории города Минска в связи с созданием вокруг города зоны с ограниченным планом природопользования и ограничениями на осуществление других видов хозяйственной деятельности («зеленая зона»);
 - концентрация ресурсов для улучшения условий жизни жителей существующих поселений в «зеленой зоне»;
 - обеспечение процесса развития с повышением роли территорий зоны «зеленого пояса», расположенных вдоль основных транспортных коммуникаций;
- **рассмотреть возможность разработки программы развития потенциала органов градостроительства и регионального планирования в Республике Беларусь, а также воспользоваться готовностью представителей национальных и местных органов власти, равно как и других заинтересованных лиц к обмену информацией и мнениями.** Существует большая потребность в обмене знаниями и опытом.

An aerial photograph of a city, likely in Russia, showing a dense residential area with many multi-story apartment buildings. A wide river flows through the city, and a large green park area is visible in the foreground. The sky is overcast with grey clouds.

5.

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ
РЕСУРСАМИ И
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ

5. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ

Земельная политика и руководство земельной сферой

С момента выхода последнего национального обзора по Беларуси в 2008 году в области управления земельными ресурсами достигнут значительный прогресс. Большинство рекомендаций были выполнены, что позволило значительно повысить его эффективность. Были усовершенствованы основы политики и улучшено качество реестров и регистров Государственного земельного кадастра. Имеются в виду реестр недвижимости, регистр стоимости земель, реестр земельных участков, единый реестр административно-территориальных и территориальных единиц, включая реестр адресов и цен. Все сказанное особенно улучшило практику предоставления информации с интернет-порталов в части пространственных и административных данных из различных регистров.

О прогрессе на пути к устойчивому управлению земельными ресурсами четко свидетельствует рейтинг Всемирного банка «Ведение бизнеса»¹⁰¹ за 2018 год, где страна заняла 38-е место. Особенно важны показатель «Регистрация собственности», по которому Беларусь занимает пятое место в мире, и индекс качества системы земельного администрирования, равный 23,5. Кроме того, и на жилищном, и на финансовом рынках дела идут лучше, чем в 2008 году: выросли цены на жилье и снизились процентные ставки по ипотечным кредитам.

В этом разделе будут представлены общий обзор земельной политики, ее нормативная база и информация по другим вопросам, касающимся управления земельными ресурсами. В него будет также включена информация по специальным вопросам, в частности об урегулировании споров.

Характеристика земельной политики

В Республике Беларусь действует принцип обязательной государственной регистрации земель, прав на нее и сделок с ней. Государственной регистрации также подлежат ипотека объектов недвижимого имущества, включая земельные участки, и залог прав на них. 92% земель находится в государственной собственности и принадлежит государственным или областным и местным органам власти. В настоящее время никакой стратегии по приватизации земель, находящихся в государственной собственности, не существует.

¹⁰¹ Доступен по адресу <http://www.doingbusiness.org/>.

Землепользование контролируется государством, за исключением случаев, когда имеется юридическое обоснование обратного. На нескольких уровнях существуют инициативы по подготовке планов зонирования или планы создания структур, призванных улучшить средства к существованию на селе за счет осуществления мер по перераспределению и укрупнению земельных участков для улучшения условий ведения сельского хозяйства.

По каждому земельному участку определяется его целевое назначение. Земли Республики Беларусь делятся на следующие категории:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли садоводческих товариществ;
- земли дачных¹⁰² кооперативов;
- земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения;
- земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Одним из основных принципов земельных отношений и обязательств землепользователей является использование земли по целевому назначению. Использование земли активно контролируется, и за нарушение правил может быть вынесено наказание в виде конфискации.

Данные государственного земельного кадастра являются открытыми, за исключением информации, отнесенной к категории конфиденциальной в целях защиты прав граждан, или информации, составляющей государственную тайну. Пользование земельными участками является платным, но для некоторых категорий пользователей предусмотрено исключение, например для пенсионеров и организаций, поддерживающих инфраструктурные или культурные объекты.

Согласно Кодексу о земле¹⁰³, земельные участки могут находиться у землепользователей на следующих правах:

- государственной и частной собственности, а также на праве собственности иностранных государств и международных организаций;
- пожизненного наследуемого владения;
- постоянного пользования или пользования без заранее установленного срока;
- временного пользования;
- аренды или субаренды.

¹⁰² Дача – место проживания в сельской местности, обычно небольшое жилище для временного (сезонного) проживания.

¹⁰³ Часть 2 статьи 3.

Государственной политики, которая регулировала бы передачу земельных участков в частную собственность, не существует. Кроме того, гражданин при подаче заявления о предоставлении земельного участка самостоятельно указывает основание, на котором будет предоставляться земельный участок.

Земельные участки, находящиеся в частной собственности, могут являться предметом ипотеки, а право аренды земельных участков – предметом залога только в качестве обеспечения по кредитному договору с банком, а в случаях, определенных законодательными актами, – по договорам с другими организациями. В документе об изъятии и предоставлении земельных участков определены категории граждан, которым земельные участки предоставляются без внесения платы либо с внесением платы в размере лишь 20–50% от кадастровой стоимости земельного участка¹⁰⁴.

Освоение земель

В целом сельскохозяйственная политика направлена на поддержку крупномасштабного производства. В некоторых областях, например в Витебской области, земли очень разрознены, но обычно это вызвано холмистостью рельефа, крутостью склонов и наличием рек. В других местах, например в Брестской и Гродненской областях, участковая структура, форма и размер участков, а также количество участков, принадлежащих одному фермеру, способствуют крупномасштабному сельскому хозяйству. Программы по усовершенствованию ведения сельского хозяйства предусматривают проведение измерений, которые используются для вынесения рекомендаций об объединении сельхозземель. Объединение сельскохозяйственных земель происходит в основном по причине присоединения неэффективных сельхозпредприятий к более крупным предприятиям. Государство создало сельскохозяйственные центры, называемые агрогородками. Основное предназначение этих центров – повысить социальное единство, добиться улучшений в культурных аспектах, торговле и сельскохозяйственном производстве.

Помимо улучшения структуры земельных участков в сельскохозяйственных районах и освоения земель в промышленных зонах, можно было бы дать предпринимателям больше свободы в открытии и расширении бизнеса. Также необходимо проводить более высокими темпами приватизацию государственных предприятий, поскольку ее темпы очень низки. Правительство готово осуществить данные шаги в ближайшем будущем.

Возле Минска ведется строительство индустриального парка площадью 112,5 км². Парк является международным проектом и представляет собой современный экогородок, открытый для компаний из всех стран мира. Акционерами парка являются не только Беларусь, но и Китай и Германия.

¹⁰⁴ Пункт 10 Указа Президента № 667 от 27 декабря 2007 года.

Пространственное планирование осуществляется на уровне района и города. Генпланы хорошо проработаны и доступны на портале ГИС. Планирование необходимо, например, для нижеперечисленных целей:

- обеспечение национальной безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурного наследия, размещение и обслуживание объектов социальной, промышленной, транспортной и оборонной инфраструктуры;
- разработка месторождений полезных ископаемых;
- осуществление международных договоров, инвестиционных соглашений между инвесторами и государством, зарегистрированных в Государственном реестре инвестиционных договоров, Государственной схемы комплексной территориальной организации, схем комплексной территориальной организации областей, градостроительных проектов, генеральных планов городов и других населенных пунктов;
- реализация градостроительных проектов детального планирования, схем управления земельными ресурсами для территорий, утвержденных в соответствии с законодательством, а также выделение объектов недвижимости, строительство которых предусмотрено в распоряжении Президента, Совета министров или в программах, утвержденных Президентом или Советом министров. Землепользователям возмещаются потери дохода от сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

Земельная реформа и рынок земли

Земельная реформа в Республике Беларусь началась с формирования законодательной базы для формализации государственной политики. Проведение земельной реформы изменило правовые методы влияния на земельные отношения.

Недра, воды и леса составляют исключительную собственность государства, как и сельскохозяйственные земли¹⁰⁵. Благодаря государственному контролю за исполнением всеми гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами установленного порядка пользования землями, земельными участками, а также иных актов законодательства об охране и использовании земель. Государственный контроль за использованием и охраной земель осуществляется областными, Минским городским, городскими, районными, сельскими, поселковыми исполнительными комитетами непосредственно или через их землеустроительные службы, Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальными органами, а также иными государственными органами.

¹⁰⁵ Статья 13 Конституции.

Одной из обязанностей землепользователей является использование земли по целевому назначению. В случае использования земли с какой-либо другой целью она может быть изъята¹⁰⁶. Земельные участки, как правило, предоставляются по результатам аукционов, но в особых случаях они выделяются без проведения аукционов.

Земельные участки могут находиться у землепользователей на следующих правах:

- государственной и частной собственности;
- на праве собственности иностранных государств и международных организаций;
- наследуемого владения;
- постоянного пользования, или пользования без заранее установленного срока;
- временного пользования;
- аренды или субаренды.

Земельные участки могут предоставляться в аренду гражданам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, иностранным юридическим лицам и их представительством, иностранным государствам, дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, а также международным организациям и их представительством. Незастроенные земельные участки могут быть приобретены в частную собственность только по итогам аукциона, проводимого государством. В принципе существует два следующих разных варианта получения земли от государства в порядке приватизации.

а) Индивидуальный запрос на покупку

Формирование нового земельного участка начинается с отправки запроса в районный исполнительный комитет. Последний просит «Белгипрозем» подготовить документ с описанием участка, включая карту, показывающую его границы. После получения документа исполнительный комитет принимает решение и информирует собственника. Цена участка определяется в зависимости от его расположения: если он находится в городе Минске, цена составит до 100 долл. США/м², если в другом месте – около 10 долл. США/м². Документ будет являться основанием для внесения новой записи в земельный регистр. Цена этой операции составляет около 200 долл. США, а процедура занимает 1 месяц плюс 2–7 дней на регистрацию участка в земельном регистре.

б) Выставление группы участков на продажу

Местный орган власти может принять решение о расширении сельского населенного пункта, подготовив новый план зонирования, на котором показывается его расширяемая часть и изменения в землепользовании. Частная землеустроительная компания подготавливает план развития территории с разметкой новых участков, дорог и коммунальных объектов. Участки могут

¹⁰⁶ Указ Президента № 667 от 27 декабря 2007 года об изъятии и предоставлении земельных участков.

продаваться через аукцион, и владельцем участка станет участник, предложивший самую высокую цену. В описании отдельных участков будет указан новый владелец, и полученный документ будет служить основанием для регистрации в земельном регистре.

Граждане и юридические лица также могут сдавать землю в аренду или арендовать землю у государства. Иностранные граждане могут лишь арендовать частную землю или сдавать частную землю в аренду. Государственная незастроенная земля сдается в аренду фермерам на период от нескольких лет до десятков лет. Цена устанавливается исходя из местоположения, кадастровой стоимости, района и коэффициента спроса, и все эти элементы определяются на основе президентского указа. Уровень цен существенно варьируется: для застроенных земель она составляет 18 000 евро/га/год, а для сельскохозяйственных – 75 евро/га/год.

Рынок жилья

Рынок жилья развит хорошо, и количество сделок с недвижимостью каждый год растет, хотя абсолютное количество сделок все еще остается на низком уровне. Граждане могут приобретать дома самостоятельно или при помощи риэлторских агентств по рыночной стоимости. На ведущем информационном портале недвижимости (см. <https://realt.by/sale/cottages/>) содержится информация о более чем 9 000 индивидуальных жилых домов, выставленных на продажу.

По состоянию на 31 декабря 2017 года доля объектов недвижимого имущества в государственной собственности составляла 29,9%. Сюда входят следующие виды недвижимого имущества: земельные участки (80,1%), капитальные строения (10,9%) и изолированные помещения (2,1%).

По сравнению с количеством объектов недвижимого имущества количество договоров купли–продажи является довольно незначительным. Зарегистрировано лишь 727 договоров ипотеки, что чрезвычайно мало. Это означает, что, несмотря на улучшение условий ипотеки, граждане очень неохотно соглашаются на ее оформление.

Финансовый рынок

Хотя в законодательстве ипотечный рынок не упоминается, на практике он однозначно существует, и условия для его здорового функционирования развиваются в положительном направлении. Достаточно быстрыми темпами снижаются процентные ставки, и это происходит во многом благодаря снижению ставки рефинансирования с 18% в январе 2017 года до 10,5% в июле 2018 года. В апреле 2018 года банки предлагали покупку жилья в ипотеку по средней ставке 14,12%, а нуждающимся в улучшении жилищных условий – по ставке 8,25%.

Благодаря ставке рефинансирования, служащей основой для расчета ставки ипотеки по жилой многоквартирной недвижимости, наблюдается положительная динамика сделок с нею. В период с начала 2016 года по 2018 год ставки рефинансирования снизились с 25% до 10%.

Ипотечное кредитование развито на рынке жилой недвижимости. К другим видам недвижимости применяются иные схемы финансирования, например обеспечение под кредиты. Некоторые данные об осуществлении операций с недвижимым имуществом с привлечением заемных средств без ипотеки приведены в таблице 16.

ТАБЛИЦА 16

Доля кредитования с обеспечением в 2017 году
(в процентах)

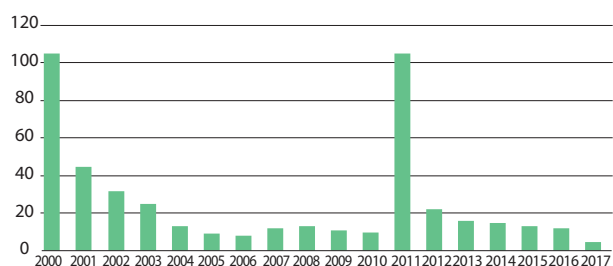
Вид объекта собственности	Доля сделок
Производственный	55
Складской	45
Офисный	24
Торговый	16
Квартиры	11

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

Уровень процентных ставок при приобретении недвижимости с привлечением земных средств зависит от экономических процессов в стране, в особенности от инфляции и обменных курсов валют (см. диаграмму 14). В годовых темпах инфляции отчетливо видны два чрезмерно высоких ее пика с уровнем выше 100% – в 2000 и 2011 годах. После 2016 года инфляция значительно уменьшилась и в 2017 году сохранялась на умеренном уровне – около 5%, но все равно она была выше 2%, считающихся более приемлемым показателем.

ДИАГРАММА 14

Годовые уровни инфляции в период 2000–2017 годов



Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь – Белстат.

В целом положение в финансовом секторе улучшается, и, если судить по инфляции, процентным ставкам и состоянию рынка жилья, стабильность сектора является удовлетворительной. Об этом свидетельствует и то, что в последние четыре года отмечается достаточно стабильный официальный курс старого белорусского рубля по отношению к доллару США¹⁰⁷.

Нормативно-правовая, институциональная и техническая база управления земельными ресурсами

Земельные отношения регулируются Конституцией, правовыми актами Президента, Кодексом о земле, а также иными актами законодательства. Белорусское законодательство регулирует все процессы в сфере регистрации, использования и оборота недвижимой собственности.

Субъектами системы регистрации являются органы власти всех уровней, а также специализированные органы и Государственный комитет по имуществу. В составе последнего действуют профильные предприятия по геодезии, картографии, землеустройству, разработке ИТ-технологий и поддержке информационной инфраструктуры.

В 2018 году намечено завершить *Программу развития системы государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним*. Это позволит повысить качество единого регистра недвижимости, ускорить регистрационные действия, реализовать принцип «одного окна», продвинуть процесс развития электронных услуг и улучшить качество данных.

Нормативная база

Важные базовые функции выполняют земельный регистр и земельный кадастр, которые являются жизненно важными компонентами национальной инфраструктуры. В рейтинге доклада Всемирного банка «Ведение бизнеса» за 2016 год Беларусь была поставлена по показателю «Регистрация собственности» на седьмое место. Позднее в докладе Всемирного банка «Ведение бизнеса» за 2018 год Беларусь поднялась на пятое место благодаря упрощению процедуры передачи недвижимости за счет повышения прозрачности и надежности системы управления земельными ресурсами.

Наиболее важными органами при государственной регистрации земельных участков являются:

- регистраторы территориальных организаций по государственной регистрации, которые непосредственно совершают регистрационные действия;

¹⁰⁷ Доступно по адресу <http://www.nbrb.by/statistics/rates/ratesdaily.asp>.

- Национальное кадастровое агентство (НКА), которое обеспечивает методологическое и общее руководство деятельностью территориальных организаций по государственной регистрации;
- республиканское унитарное предприятие «Проектный институт Белгипрозем» и подчиненные ему организации по землеустройству, которые готовят техническую документацию об установлении границ земельных участков.

Нотариусы и адвокаты до недавнего времени важной роли не играли. В июле 2018 года вступили в силу изменения в законодательство о регистрации. В 2018 году в Беларуси введен институт авторизованных посредников, к каковым относятся адвокаты, риэлтеры, нотариусы и иные уполномоченные лица. Они могут оказывать услуги, связанные с направлением в территориальные организации по государственной регистрации соответствующих заявлений, внесением исправлений в документы регистра недвижимости, предоставлением сведений и документов из регистра недвижимости и внесением отметок в регистрационную книгу.

Взаимодействие между различными участниками процесса регистрации сделок с недвижимостью осуществляется в основном в бумажной форме. Однако программа развития системы государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним на 2014–2020 годы предусматривает переход при таких сделках от бумажных носителей к электронным операциям¹⁰⁸.

«Белгипрозем» подготавливает технические отчеты по новым участкам и участкам, по которым имеется обновленная информация. Регистратор проверяет содержание отчета на предмет соответствия договора отчету или же возвращает отчет специалисту-землеустроителю «Белгипрозема». На основании технического отчета обновляется кадастровая карта. Технические отчеты сканируются и архивируются, но процесс оформления перехода прав собственности и регистрации еще оцифрован не полностью.

В настоящее время зарегистрировано 85% сельскохозяйственных земель, а к 2019 году в реестр зданий должны быть внесены все здания. Проблему создают подземные объекты коммуникации, так как их непросто нанести на карту и зачастую сложно идентифицировать. «Белгипрозем» наносит земельные участки на карту с использованием аэрофотосъемки.

Статистика по регистрации недвижимого имущества

По состоянию на 31 декабря 2017 года общее количество сделок, зарегистрированных в реестре недвижимости, составляло почти 85 000. Более 40% сделок с землей связано с продажей недвижимости. На долю

¹⁰⁸ Утверждено постановлением Совета министров № 874 от 11 сентября 2014 года.

зарегистрированных договоров аренды приходится 30%, а зарегистрированных договоров дарения – 25%. Остальные сделки составляют всего 4% от общего объема, и к ним относятся главным образом брачные договоры, договоры залога, сделки по обмену участков и сделки по приватизации.

Правовая основа

Права на недвижимое имущество и ограничения прав на него, а также порядок совершения сделок с ним в пределах территории Республики определяет Закон о государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним (№ 133-Z от 22 июля 2002 года), который устанавливает правовые основы государственной регистрации такого имущества. В настоящее время оборот земель в Беларуси регулируется нижеперечисленными основными законами¹⁰⁹.

Указанные акты белорусского законодательства проработаны в достаточной мере и регулируют все основные процессы, необходимые для регистрации земельных участков или использования и оборота недвижимой собственности. Была разработана *Программа развития системы государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ними на 2014–2020 годы*, которая реализуется на основе Постановления Совета министров № 874 от 11 сентября 2014 года. Цель данной программы состоит в повышении качества регистрации недвижимости, ускорении регистрационных действий, внедрении принципа «одного окна», развитии электронных услуг и улучшении качества данных.

¹⁰⁹ Указ Президента № 667 от 27 декабря 2007 года об изъятии и предоставлении земельных участков; постановление Совета министров от 26 марта 2008 года № 462 о некоторых мерах по реализации Указа Президента № 667 от 27 декабря 2007 года; постановление Совета министров № 1780 от 30 декабря 2011 года об утверждении Положения о порядке изменения целевого назначения земельных участков; постановление Совета министров № 1781 от 30 декабря 2011 года об утверждении Положения о едином порядке учета граждан, желающих получить земельные участки для строительства и обслуживания многоквартирных, блокированных жилых домов; постановление Совета министров № 260 от 29 февраля 2000 года об утверждении Положения о порядке размещения объектов внутрихозяйственного строительства на землях сельскохозяйственного назначения; постановление Государственного комитета по имуществу от 29 июля 2015 года № 30 об определении организаций по землеустройству, расположенных на соответствующих территориях и выполняющих отдельные виды работ согласно Указу Президента от 27 декабря 2007 года № 667 («Об изъятии и предоставлении земельных участков»); постановление Государственного комитета по имуществу № 36 от 18 сентября 2015 года о внесении изменений в постановление Государственного комитета по имуществу № 30 от 19 июля 2015 года; постановление Государственного комитета по имуществу № 45 от 3 декабря 2015 года о внесении изменений в постановление Государственного комитета по имуществу № 30 от 29 июля 2015 года; постановление Государственного комитета по имуществу № 18 от 30 сентября 2016 года об утверждении Инструкции о порядке деления, слияния земельных участков и проведении работ по установлению (восстановлению) и закреплению границы земельного участка, а также по изменению границы земельного участка; и Кодекс о земле.

Разрешение споров

Земельные споры, кроме споров, предусмотренных частью второй, упоминавшейся выше, разрешаются исполнительными комитетами города Минска, других городов, районов, поселков или в судебном порядке. Если речь идет о частной собственности или наследовании земельных участков, то земельные споры разрешаются в судебном порядке. Это касается или споров между участниками совместного землевладения, между лицами, имеющими в общей собственности капитальные строения либо споров, связанных с возмещением убытков.

Каждая из сторон, участвующих в земельном споре, рассматриваемом соответствующим областным, минским городским¹¹⁰, городским, районным, сельским или поселковым исполнительным комитетом, имеет право знакомиться с материалами по предмету земельного спора, снимать с них копии, представлять документы и иные доказательства и заявлять ходатайства. Стороны могут давать устные и письменные объяснения, возражать против ходатайств и доводов другой стороны, получать копию решения и обжаловать его в вышестоящий исполнительный комитет или в суд в течение одного месяца со дня получения решения.

Решения по земельным спорам исполняются соответствующим исполнительным комитетом или иными государственными органами в соответствии с их полномочиями. Лица, нарушающие законодательство об охране и использовании земель, несут личную ответственность, установленную законодательными актами.

Институциональная база

Кодекс о земле и другие законы наделяют полномочиями по государственному регулированию и управлению в сфере землепользования и охраны земель Президента, Совет министров, Государственный комитет по имуществу, другие уполномоченные органы национального правительства и исполнительные комитеты – областные (региональные), города Минска, городов областей и районных центров, сельские и поселковые.

В систему государственных органов, ответственных за государственную регистрацию, входят Государственный комитет по имуществу (Госкомимущество), Национальное кадастровое агентство и местные агентства по государственной регистрации.

Основными функциями Государственного комитета по имуществу являются проведение единой государственной политики в области земельных отношений, геодезической и картографической деятельности, присвоение наименований географическим объектам и государственная

¹¹⁰ В особом положении находится город Минск, который по статусу равен областям. Беларусь делится на шесть областей и город Минск (город Минск и Минская область).

регистрация недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним. Он осуществляет надзор за имущественными отношениями, включая управление и распоряжение имуществом, находящимся в республиканской собственности, и его приватизацию, оценку и учет, за исключением приватизации государственного жилья. Комитет ведет переписку, регистры и реестры, а также осуществляет регулирование геодезической и картографической деятельности и процесса освоения земель, создавая условия для развития организаций всех форм собственности с целью осуществления этих видов хозяйственной деятельности.

Частью государственной системы в области земельного администрирования является *Национальное кадастровое агентство*. В его функции входят регистрация прав собственности, формирование недвижимости, массовая и индивидуальная оценка недвижимости, а также мониторинг и анализ рынка недвижимости. Агентство выполняет многочисленные функции, в том числе следующие:

- создание и ведение единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, а также иных регистров и реестров;
- кадастровая и экспертная оценка недвижимости и иного имущества;
- государственная регистрация и техническая инвентаризация недвижимого имущества;
- разработка автоматизированных информационных систем, технологий и программного обеспечения;
- методологическая помощь, контроль деятельности регистраторов и их аттестация;
- предоставление сведений и документов из единого государственного регистра недвижимого имущества и государственного земельного кадастра.

Существуют местные организации по государственной регистрации, представляющие собой унитарные предприятия¹¹¹, в которых работают регистраторы. Они осуществляют свои полномочия в отношении недвижимого имущества, находящегося в пределах их регистрационных округов.

Важным институтом в области земельного администрирования является национальный «Проектный институт Белгипрозем», который занимается не только управлением земельными ресурсами, но также входит в систему регистрации. «Белгипрозем» также играет определенную роль в картографической деятельности, подготавливая технические отчеты и проверяя качество кадастровой карты. Он выполняет землеустроительные и геодезические работы, оказывая услуги в сфере землеустройства и осуществляя другие соответствующие функции. В его структуру входят шесть дочерних предприятий в городах Брест, Витебск, Гомель, Гродно, Минск и Могилев. Он создал важные интернет-порталы,

¹¹¹ Унитарное предприятие – государственная корпорация в России и некоторых других постсоветских государствах.

где на различных слоях карт представлена информация о регистрации земель, сельском хозяйстве, топографии и кадастровой стоимости.

Решения государственных ведомств, в том числе решения об отказе в предоставлении земельных участков, могут быть обжалованы в вышестоящих органах или в суде. «Проектный институт Белгипрозем» является подчиненной организацией Государственного комитета по имуществу.

Со времени распада Советского Союза и достижения Беларусью независимости предприятия и учреждения, вовлеченные в систему регистрации земель, постепенно улучшали свою результативность. В настоящее время все органы полностью обеспечены кадрами, постоянно модернизируется геодезическое, фотограмметрическое и электронно-вычислительное оборудование и в то же время непрерывно совершенствуются технологии проектно-изыскательских работ.

Процедуру регистрации выполняет регистратор. Регистраторы недвижимости должны соответствовать определенным требованиям законодательства в том, что касается образования, обязательной стажировки на месте и обязательной аттестации. Они аттестуются экзаменационной комиссией, которая контролируется государством. Регистратор – независимый агент-представитель по составлению договоров купли-продажи, ипотеки и т. д. Они работают на коммерческой основе, но находятся под полным контролем государства.

Регистраторы наделены исключительным правом вносить информацию в Единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним (ЕГРНИ). Только им разрешается представлять договоры по сделкам с недвижимостью и землей для внесения в регистры реестра недвижимости. К концу 2017 года в стране насчитывалось 639 действующих регистраторов недвижимости.

В целом граждане удовлетворены работой регистраторов и доверяют им. Вместе с тем существует фактор, способный вызвать проблему, а именно их непосредственный контакт с заказчиками. Эта проблема может быть решена путем развития фронт-офисов с предоставлением услуг в электронном виде через Интернет, а также посредством экстерриториальной обработки запросов и заявок.

Техническая база

В Беларуси создана единая база данных по недвижимости с информацией о земельных участках, строениях, незавершенных постройках, изолированных помещениях и автостоянках, а также о предприятиях как держателях пакетов активов и правах на них и сделках с ними. Регистр наполняется информацией при совершении регистрационных действий и внесении исправлений в документы в соответствии с Законом о государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним. В 2009 году регистр был признан базовым информационным ресурсом¹¹².

¹¹² Постановление Совета министров № 673 от 26 мая 2009 года.

По состоянию на декабрь 2017 года в регистре недвижимости содержалась информация о 7 781 020 единицах недвижимости, из которых 32% составляли земельные участки, 30,6% – строения и 37,4% – изолированные помещения. Всего в 2017 году в агентства по государственной регистрации и кадастру были поданы 785 244 заявления о государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним. На основании поданных заявлений регистраторами были совершены 1 396 653 регистрационные операции.

ЕГРНИ является сложным информационным ресурсом, в состав которого входит несколько баз данных, в том числе реестр регистраторов, реестр экспертов по технической инвентаризации и характеристикам недвижимого имущества, реестр классификаторов, удостоверяющий центр, система обмена электронными документами, а также реестр органов по государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него и сделок с ним.

В Беларуси участникам рынка и домохозяйствам оказываются электронные услуги в реальном времени путем обеспечения дистанционного доступа к ЕГРНИ или посредством оказания отложенной электронной услуги (см. таблицу 17).

ТАБЛИЦА 17

Количество электронных услуг и динамика их изменения в 2013–2017 годы

Вид услуг	2013	2014	2015	2016	2017
Электронные сервисы	2 158 108	2 537 014	3 176 393	3 873 661	4 638 096
Электронные услуги, оказываемые посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы	данные отсутствуют	данные отсутствуют	данные отсутствуют	7 519	262 824
Корпоративные сети внешних организаций	6 253 194	6 029 851	7 164 671	11 053 019	16 098 310

Источник: Годовой доклад НКА за 2017 год, стр. 22, <http://nca.by/image2/godovoy%20otchet%202017.pdf>.

Для информационной поддержки и автоматизации землеустройства, а также ведения государственного земельного кадастра, в частности формирования корпоративной отчетности о наличии и распределении земель, используется земельно-информационная система (ЗИС). ЗИС обеспечивает автоматизацию накопления, обработки, хранения и извлечения данных о состоянии, а также о распределении и

использовании земельных ресурсов в электронном виде, в том числе средствами геоинформационных технологий. База данных ЗИС содержит информацию о фактическом состоянии и использовании земель и состоит из пространственных и атрибутивных данных землеустроительного, земельно-кадастрового и топографического содержания. Система содержит следующую информацию:

- о земельных участках, их границах и административно-территориальной принадлежности;
- о зонах ограничения землепользования;
- сведения о землепользователях;
- сведения о видах земель, их мелиоративном состоянии и почвенном покрове;
- фотоизображения;
- сведения по другим тематическим слоям.

ЗИС обеспечивает предоставление информации о землепользовании в районах Беларуси, областных центрах (главных городах регионов) и городе Минске. Для ЗИС районов используется масштаб 1:10 000, а для ЗИС областных центров, города Минска и административных центров районов – масштаб 1:2 000. Геопортал ЗИС предназначен для государственных органов, министерств и ведомств, юридических лиц, специалистов по землеустройству и других заинтересованных сторон.

Система государственной регистрации постоянно совершенствуется в соответствии с программой развития, рассчитанной на 2014–2018 годы (см. таблицу 18).

ТАБЛИЦА 18

Целевые параметры системы государственной регистрации по результатам выполнения Программы

Контрольный параметр	2013	2018
Масштаб времени ведения ЕГРНИ	Относительный масштаб (24 часа)	Реальный масштаб (секунды)
Минимальный срок государственной регистрации	2–7 рабочих дней	До 1 часа для некоторых административных процедур
Коэффициент покрытия (доля суммарной площади земельных участков, внесенных в Единый государственный реестр Республики Беларусь), в процентах	21,2	60
Целостность ЕГРНИ, в процентах	0,26–0,96	Более 0,95
Число авторизованных посредников	0	Более 15

Контрольный параметр	2013	2018
Полнота электронных архивов юридически значимых документов, в процентах	Более 1% от вновь поступающих документов	99% регистрационных дел на объекты недвижимости, в отношении которых осуществлена государственная регистрация их создания и которые заводятся в электронном виде в цифровом архиве
Доля заявителей, представляющих документы для государственной регистрации в электронной форме, в процентах	Более 1% от вновь поступающих документов	75

Источник: Программа развития системы государственной регистрации недвижимого имущества на 2014–2018 годы, стр. 60 (доступна по адресу http://nca.by/image2/god_otchet/2018/razvitie-roysnitelnaya-zapiska.pdf), и постановление Совета министров Республики Беларусь № 74 от 17 октября 2018 года¹¹³, стр. 4.

Государственная геодезическая сеть Беларуси является составной частью государственной геодезической сети бывшего СССР, которая создавалась в течение многих лет и основывалась на традиционных наблюдениях оптическими инструментами. В настоящее время ключевой задачей Государственного комитета по имуществу в области геодезии является модернизация государственной геодезической сети с целью использования глобальных навигационных спутниковых систем позиционирования для решения задач экономики и науки.

Кроме того, на территории страны развернута сеть постоянно действующих дифференциальных станций, которые активно используются при проведении кадастровых и землеустроительных работ.

Геопространственная информация

Информационное обеспечение

В целях обеспечения прозрачности необходимо поддерживать открытость информации о недвижимости для всех граждан, предприятий и иностранных заинтересованных сторон. Крайне важным элементом этого является распространение информации при помощи хорошо структурированных информационных веб-порталов. Беларусь начала в целях общественного контроля предоставлять открытый доступ к реестрам, в том числе к реестрам государственного земельного кадастра. Обзор имеющихся информационных ресурсов представлен в нижеследующих разделах.

¹¹³ «О внесении изменений и дополнений в постановление Совета министров Республики Беларусь № 874 от 11 сентября 2014 года».

Вся геопространственная информация представлена в 20 слоях. «Белгипрозем» хранит ее в базе данных, которая часто обновляется. Кадастровая информация актуализируется каждые два месяца. Вскоре станут доступными веб-сервисы, что позволит получать информацию, используя кадастровый номер, название населенного пункта или имя владельца или арендатора. Поддержкой портала занимаются 15 штатных сотрудников.

Основные функции геопортала являются следующими:

- предоставление пользователям базового ГИС-инструментария;
- публикация карт;
- обмен данными, включая электронные копии документов;
- работа с поисковыми запросами;
- навигация по карте;
- удаленное редактирование геопространственных данных;
- интеграция различных типов данных;
- отображение тематических карт;
- проведение измерений на карте;
- пространственный анализ;
- удаленная подготовка и печать карт;
- публикация данных.

Публичная кадастровая карта

Публичная кадастровая карта Республики Беларусь и геопортал представляют собой разные информационные ресурсы. Карта предназначена для информирования пользователей и доступна в режиме онлайн, и на ней представлена информация из различных реестров, включая реестры и регистры Государственного земельного кадастра, находящиеся в открытом доступе. Цифровая карта, отображающая все земельные участки в векторном формате, была запущена в коммерческую эксплуатацию в 2014 году.

Публичная кадастровая карта имеет несколько информационных слоев, которые перечислены ниже:

- очертания капитальных строений Минска без дополнительной информации;
- границы оценочных зон для кадастровой оценки земельных участков;
- кадастровая стоимость земель;
- границы и основные характеристики земельных участков;
- адресная информация;
- улично-дорожная сеть;
- официально зарегистрированные административные границы;
- железнодорожные сети;

- реки;
- озера;
- автомобильные дороги;
- зоны, запрещенные для использования авиамodelей.

На кадастровой карте отображаются адрес, уникальный кадастровый номер участка, площадь, назначение и прочая информация. С помощью карты можно также получить атрибутивные данные, кликнув по конкретному участку на ней (см. диаграмму 15).

ДИАГРАММА 15

Скриншот кадастровой карты с окном, в котором отображены атрибутивные данные



Доступ к публичной кадастровой карте для всех заинтересованных лиц организован в режиме онлайн. В пиковые периоды насчитывается до 10 000 информационных запросов в день. Востребованность ресурса быстро растет: в 2014 году им воспользовались 63 000 пользователей из 80 стран мира, в 2015 году – 136 000 пользователей из 111 стран и в 2016 году – более 226 000 пользователей из 96 стран.

Регистр стоимости земель и земельных участков

Информацию о стоимости земель можно получить на отдельном портале (см. <http://vl.nca.by/>). В 2017 году была впервые размещена в открытом доступе новая версия регистра стоимости с картографическим интерфейсом, основной целью которой является предоставление информации о кадастровой стоимости земель. Кроме того, по поисковому запросу о стоимости участка пользователь получает из регистра собственности соответствующую дополнительную информацию, а именно об адресе, назначении и площади земельного участка.

Прочие карты и фотоизображения

Для большей части территории страны имеются изображения аэрофотосъемки с точностью 5 см. Существуют также цифровые топографические карты всей территории страны в масштабе 1:10 000, на которых показаны, помимо прочего, лесные угодья и сельскохозяйственные земли. Кроме того, имеются карты почвенного покрова, на которых показаны стоимость и качество сельскохозяйственных земель.

Существует специализированное ГИС-приложение, отображающее данные о земельных участках, внесении агрохимикатов, землепользовании, землеустройстве, ротации севооборота и истории производства сельскохозяйственных культур и истории внесения удобрений.

Система геопространственных данных

В национальном законодательстве упоминаются основные реестры и стандартная инфраструктура данных. Однако в структурированном виде национальная инфраструктура пространственных данных (НИПД) создана не полностью. Стандарт ЕС для получения, хранения и распространения геопространственных данных INSPIRE в настоящее время в качестве основы для национальной НИПД не используется, но национальная академия наук работает над стратегическим планом. В создании пилотного проекта принимают участие пять ведомств: Министерство лесного хозяйства, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Государственный комитет по имуществу и Министерство сельского хозяйства и продовольствия.

Хотя в законодательстве говорится о необходимости не допускать дублирования наборов данных и не заставлять людей несколько раз обращаться за одной и той же информацией, сейчас используется система, состоящая из нескольких реестров. Основными, или оригинальными, считаются реестры земель, налогообложения, адресов и т. д. На практике в них присутствуют не все конкретные элементы, которые должны содержаться в основном реестре, хотя в них и отражены правовая база, требования к качеству и отчеты об ошибках¹¹⁴.

Для общих рабочих процессов имеются хорошо зарекомендовавшие себя стандарты: в частности, созданы стандартные электронные формы, технический кодекс, утверждены соответствующие инструкции, методы и руководящие принципы, существуют Министерство юстиции и Государственный комитет по имуществу, а также система качества.

В законодательстве говорится о базовых публичных информационных ресурсах, которые включают в себя информационные ресурсы, призванные обеспечить общее использование информации всеми субъектами в пределах предоставленных им прав или полномочий. Однако нельзя сказать, что государственная информация действительно находится в общем пользовании всех, в условиях, когда государство обладает монополией на первоначальное описание и идентификацию информационных объектов¹¹⁵.

¹¹⁴ Постановление Совета министров № 673 от 26 мая 2009 года.

¹¹⁵ Пункты 4–5 Положения о составе государственных информационных ресурсов, порядке их формирования и пользования документированной информацией из государственных информационных ресурсов, утвержденного постановлением Совета министров № 673 от 26 мая 2009 года.

В настоящее время законодательством определены следующие базовые публичные информационные ресурсы:

- Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- информационные объекты автоматизированной системы «Паспорт»;
- Единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним;
- Реестр адресов Республики Беларусь.

В Беларуси существует геодезическая система координат, разработанная на основе Глобальной системы позиционирования (ГСП) GPS с 115 фиксированными точками. Услуги GPS также доступны для частного сектора. К 2019 году все здания должны быть внесены в реестр недвижимого имущества. Работа с подземными объектами коммуникации остается затруднительной, поскольку их непросто нанести на карту, из-за чего бывает сложно установить их собственника.

В дальнейшем сбор данных будет производиться, а качество собираемых данных – повышаться в большей мере за счет создания облака точек, получаемых при сканировании с автомобилей, проведения дистанционного зондирования более высокой точности (<1 м), использования больших массивов данных и введения стандартов НИПД – но только при условии экономической эффективности. Будет возможно создание 3D-кадастра, но более вероятно появление 2.5D-агрегирования планов этажей и объектов коммунальной инфраструктуры.

В белорусском законодательстве отсутствуют какие-либо гендерные различия в части прав на недвижимость. Надежным источником информации для оценки прогресса в вопросе гендерного равенства могут быть регистраторы собственности, однако данные о распределении собственности, принадлежащей мужчинам или женщинам, отсутствуют.

Оценка прогресса, достигнутого в области управления земельными ресурсами в период начиная с 2018 года

В 2008 году в Республике Беларусь было проведено первое страновое обзорное исследование, и в этой связи был выполнен обзор состояния управления земельными ресурсами, по результатам которого было вынесено 12 рекомендаций. В этом разделе будет дана оценка тому, какой прогресс был достигнут до 2017 года.

1. Усиление права частной собственности на землю

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. Право частной собственности на земельные участки установлено статьей 11 действующего Кодекса о земле.

Текущее состояние. Вопрос приватизации государственных земель и имущества по-прежнему вызывает озабоченность. Передача государственных земель в частную собственность в большом масштабе невозможна без разработки конкретной стратегии приватизации, а также плана ее реализации. Этого можно достичь только при условии того, что политики придут к согласию в отношении разработки этих документов. Тем не менее в период с 2008 по 2017 год число земельных участков, находящихся во владении граждан и частных организаций на основании права наследования, увеличилось в 2,3 раза. Конкретную стратегию приватизации, а также план ее реализации все-таки необходимо разработать.

2. Направление доходов, полученных от платы за земельные участки, на инфраструктурные и социальные цели

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

Текущее состояние. Доходы от продажи земли частному сектору и малому бизнесу невелики, поскольку программа приватизации не реализована. В то же время в бюджет от земельного налога в 2017 году поступили 295,4 млн долл. США. Это составляет 2,6% всех доходов бюджета и около 5% от объема финансирования, направленного в 2017 году на социальные цели. Таким образом, государство получает довольно высокие доходы от государственных земель при надлежащем управлении ими.

3. Снижение ограничений на право владения земельными участками иностранными гражданами

Несмотря на то, что Указ Президента № 667 позволяет иностранным юридическим лицам брать в аренду земельные участки на срок до 99 лет, правовые барьеры, препятствующие продаже земли иностранцам, ограничивают приток иностранных инвестиций. Следует предоставить иностранным гражданам право на приобретение в частную собственность несельскохозяйственных земель, поскольку это благоприятно скажется на экономике страны.

Текущее состояние. В последнее время наблюдается большой приток иностранных инвестиций в Беларусь, что свидетельствует о значительном улучшении условий для таких инвестиций. См. также доклад

Всемирного банка «Ведение бизнеса»¹¹⁶, в котором сообщается о позитивных изменениях в Беларуси. Кроме того, важно, чтобы последствием регистрации собственности, в частности земель, не было отрицательное влияние на ведение бизнеса. В общем рейтинге «Ведение бизнеса» Республика Беларусь находится на 38-м месте, а по показателю «Регистрация собственности» – на 5-м. Существуют также негативные факторы, не связанные с управлением земельными ресурсами, такие как «получение кредитов» (90-е место) и «налогообложение» (96-е место).

4. Упрощение порядка 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 сооружений.

Текущее состояние. Произошли позитивные изменения. Коэффициент покрытия регистрацией объектов собственности сейчас превышает 60%, что свидетельствует о положительном влиянии процесса формирования и регистрации прав. См. также доклад «Ведение бизнеса», в котором отмечается рост эффективности регистрации. В частности, для регистрации собственности в Беларуси требуется пройти только две процедуры (в Европе и Центральной Азии – в среднем 5,3), и на них уйдет 3 дня (для сравнения: в Европе и Центральной Азии – в среднем 20,4 дня).

5. Дальнейшее содействие развитию системы электронного управления земельными ресурсами

Использование государственными органами власти современных информационных технологий должно способствовать принятию решений, связанных с недвижимым имуществом. Для реализации принципа «одного окна» следует предложить гражданам большее количество электронных услуг в сфере управления недвижимым имуществом. Электронная система управления земельными ресурсами является важным элементом процесса создания национальной системы электронного правительства.

Текущее состояние. Достигнут значительный прогресс, но многое еще предстоит сделать. Особенно положительными достижениями являются предоставление информации посредством электронных порталов, а также реализация принципа «одного окна». Например, при регистрации новых земельных участков и прав собственности документы теперь передаются в электронном виде через геопортал. Популярность электронных услуг постоянно растет: к примеру, количество обращений к сервисам

¹¹⁶ Доступно по адресу <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>.

предоставления информации о недвижимости и правах на нее в 2017 году возросло на 29% по сравнению с 2016 годом и на 370% по сравнению с 2013 годом. Теперь пристальное внимание нужно уделять дальнейшей цифровизации процесса регистрации, так как сейчас на электронную форму приходится только 38% документооборота. Также существует потребность в использовании электронных документов во всей цепочке, в электронном составлении документов о передаче имущества и электронной подаче документов.

6. Исчисление налога на землю на основе кадастровой (рыночной) стоимости земли

Это способствовало бы социальному равенству и упростило бы процесс формирования местных бюджетов.

Текущее состояние. Кадастровая стоимость в настоящее время намного ближе к рыночной. Тем не менее стоимость по-прежнему рассчитывается на основе сложного алгоритма, а не основывается на реальной продажной цене или средней рыночной стоимости. Земельный налог зависит от кадастровой стоимости, которая, в свою очередь, определяется на основе рыночных данных – о сделках по покупкам, офертах на продажу и предложениях об аренде. Фактические данные, которые используются для моделирования, репрезентативны: к примеру, в 2015 году было зарегистрировано 200 000 сделок с жилыми помещениями, в 2016 году – 50 000 сделок по оценке земельных участков, занятых коттеджными постройками, а в 2017 году – 50 000 сделок с коммерческой недвижимостью.

7. Повышение гибкости системы ипотечного кредитования с целью усиления динамики рынка земельных ресурсов

Ипотечная система должна обеспечивать гражданам и юридическим лицам больше возможностей для получения кредитов.

Текущее состояние. Условия для функционирования рынка ипотеки улучшились. Тем не менее сам рынок остается очень слабым: количество ипотечных сделок с недвижимостью составляет лишь несколько процентов. Следует улучшать условия доступа к ипотечным кредитам и стимулировать использование ипотеки для содействия приобретению недвижимости.

8. Предоставление местным сообществам более широких полномочий по формированию и реализации своих местных потребностей в области планирования

Хотя представители сельских советов представляют краткую информацию о потребностях по административным районам, 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 улучшило бы качество местного планирования, и оно стало бы восприниматься лучше.

Текущее состояние. Наблюдается определенный прогресс: полномочия по планированию на местном уровне расширились. На уровне регионов планы по развитию сельских территорий осуществляются по тем направлениям, где вероятность успеха наиболее высока.

9. Планирование и выполнение оценки усилий по развитию малых и средних городов

Расширение этих городов (и агрогородков) направлено на восстановление равновесия между численностью городского и сельского населения и перераспределение налоговой базы. Однако необходимо своевременно выполнять оценку того, насколько эффективно данная политика решает проблему сельско-городской миграции в стране, особенно с учетом того факта, что в настоящее время уровень урбанизации в Беларуси выше, чем когда бы то ни было.

Текущее состояние. Наблюдается определенный прогресс, однако число соответствующих случаев и фактический эффект не представляются значительными. По официальным данным, уровень урбанизации в Республике Беларусь в конце 2017 года достиг 78,1% против 73% в 2008 году.

10. Дальнейшее проведение оценки влияния жилищного строительства вдоль транспортной магистрали Е30

Поскольку экономика этих районов развита не в полной мере, такое строительство может привести к появлению временного жилья¹¹⁷. Как правило, городское строительство вдоль основных транзитных магистралей приводит к появлению целого ряда негативных последствий, таких как ухудшение правопорядка и уменьшение безопасности населения, повышение загрязнения окружающей среды и нестабильность экономики.

Текущее состояние. Данные не получены.

11. Привлечение большего количества специалистов по градостроительству к участию в процессах планирования, которые должны быть открыты для вклада частного сектора

Правительство сохраняет де-факто государственную монополию на планирование, при этом единственным двумя организациями по городскому планированию являются «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» и «Минскрадо». Правительству следует рассмотреть возможность более широкого использования потенциала градостроительных организаций, в том числе работающих в частном секторе. Если местные эксперты по градостроительному планированию получили бы

¹¹⁷ Временное жилище. Предоставление помещений лицам, временно высланным из занимаемых помещений..

независимость в вопросах проектирования и реализации стратегий, отвечающих общим критериям, то это привело бы к появлению большего разнообразия в процессе развития городов и сельских районов, а также к большей эффективности процесса планирования в целом.

Текущее состояние. Наблюдается явный прогресс, и эта рекомендация, по-видимому, в полной мере принята властями. Как представляется, сейчас в процесс работы вовлечено больше профессиональных специалистов по градостроительству, чем раньше, в том числе из частного сектора. Однако конкретные данные отсутствуют.

12. Осуществление тщательного мониторинга 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. Положительным моментом является то, что Минский городской исполнительный комитет осознает преимущества рационального плана, который позволяет учитывать и контролировать рост города, тем самым предотвращая возникновение несанкционированных и незапланированных поселений. От него может пострадать «дачная культура» в окрестностях Минска, но зато такой план позволил бы упорядочить рост города и плотность населения при условии наличия у государства желания сохранить контроль над этими аспектами.

Текущее состояние. План развития города Минска контролируется и постоянно обновляется национальными и городскими властями. В сентябре 2016 года были обновлены нормативные положения, касающиеся застройки пригородов Минска. Целью является создание благоприятной для жизни среды и обеспечение устойчивого развития города и минской агломерации. Эффективное управление развитием Минска будет осуществляться на основе градостроительной политики, плана зонирования города с учетом приоритетов и системы нормативных актов. Информация об основных нормативных положениях относительно градостроительства находится в открытом доступе. Созданы условия, способствующие планированию и инвестиционной деятельности.

В заключение следует отметить, что со времени проведения в 2008 году странового обзорного исследования Беларусь сделала огромные шаги вперед. Многие из высказанных рекомендаций выполнены, что позволило обеспечить существенное улучшение положения дел в области гарантий владения и доступности данных в Интернете. В значительной мере оцифрованы кадастр и процессы управления землями и реально создана система обслуживания по принципу

«одного окна». Убедительным доказательством служит рейтинг в докладе «Ведение бизнеса», согласно которому в 2017 году по общим условиям Беларусь заняла 35-е место, а по регистрации земель – пятое место.

Однако земля все еще является в основном государственной собственностью. Почти все земли лесного и сельскохозяйственного назначения составляют исключительную собственность государства и государственных органов (статья 13 Конституции Республики Беларусь).

В целом государственные организации и учреждения, занимающимся вопросами управления земельными ресурсами (Государственный комитет по имуществу, НКА, регистрационные агентства и «Проектный институт Белгипрозем»), пользуются большим доверием общества. Оно особенно доверяет регистрационной и кадастровой информации.

Хотя общие гарантии владения являются удовлетворительными, организационная структура довольно сложна и в сферу ведения различных органов может входить один и тот же конкретный продукт или услуга, что размывает их роли.

Реестры земельного кадастра и реестры прав собственности находятся в ведении НКА. В то время как прием и обработка заявлений от заинтересованных сторон ведется на уровне районов, подготовка и заключение договоров для осуществления фактической регистрации осуществляется в организациях, занимающихся вопросами управления земельными ресурсами. Местные органы власти не подчиняются напрямую НКА, а подотчетны только на районном уровне исполнительному комитету. Правда, они взаимодействуют с НКА и «Проектным институтом Белгипрозем» в вопросах контроля и оценки земель.

Организации, занимающиеся вопросами управления земельными ресурсами, проявляют большую заинтересованность в повышении эффективности их деятельности, о чем свидетельствуют создание геопортала и улучшение качества данных. Они предпринимают серьезные усилия по автоматизации процессов и переводу в электронную форму кадастровой информации о недвижимости и данных о землепользовании. С этой целью в 2013 году «Проектный институт Белгипрозем» ввел в действие геопортал с актуальной информацией.

Налогообложение недвижимости и земли в Беларуси воспринимается как справедливый инструмент. Базу налогообложения рассчитывает вышеупомянутый «Проектный институт Белгипрозем», и его решения обжалуются редко. Однако база налогообложения очень сложна, и ее невозможно понять обычным налогоплательщикам.

В 2017 году процентные ставки оставались высокими: средняя ставка составляла 14–16%, а в случае жилья – 8,5%. Однако в последние годы конъюнктура

ипотечного рынка значительно улучшилась: процентные ставки снижаются и в 2018 году составили 10,1%, а число ипотечных кредитов значительно возрастает.

Территориально-пространственное планирование осуществляется на районном и городском уровнях. Генеральные планы тщательно прорабатываются и размещаются на геопортале. Для выделения земли под застройку и другие виды использования, например под парки и дороги, используется механизм изъятия. При изъятии выплачивается справедливая компенсация стоимости земли, а также возмещаются потери дохода от сельскохозяйственных и лесных угодий в предстоящие годы.

Эволюция законодательства в сфере недвижимости и государственной регистрации прав собственности привела к институционализации системы управления земельными ресурсами, которая регулирует использование и оборот недвижимого имущества по всей стране. Созданы единый информационный ресурс о недвижимом имуществе и публичная кадастровая карта, при этом хорошо развиты различные электронные услуги для заинтересованных сторон.

Имеются все необходимые технические, кадровые и правовые условия для информационной поддержки и автоматизации процесса земельного планирования и ведения земельного кадастра. Кроме того, благодаря использованию спутниковых методов определения координат в рамках сферы действия глобальных навигационных спутниковых систем постоянно совершенствуется государственная геодезическая сеть.

Рекомендации

Правительству рекомендуется:

- **рассмотреть вопрос о приватизации государственных земель.** Хотя планы по приватизации земель не разработаны, представляется целесообразным заранее предусмотреть схемы приватизации и либерализацию рынка земли и недвижимости, упростив процедуру получения прав земельной собственности для нерезидентов. Это позволило бы оживить экономическую активность и создать прямой источник дохода для государства;
- **упростить процедуру получения права собственности.** Существуют правовые механизмы для преобразования права наследуемого владения землей в право собственности на землю. Однако эта процедура является платной, что сдерживает инициативу землевладельцев. Поэтому данную процедуру следует унифицировать с учетом реальных доходов населения;
- **провести оценку роли регистратора.** Регистр недвижимого имущества играет важную роль в процессе государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним. Статья 17 закона о регистрации устанавливает независимость регистратора. Однако сотрудники, занимающие эту должность, могут испытывать нежелательное давление со стороны клиента. Необходимо реализовать пилотный проект по введению института посредника, чтобы выяснить, можно ли спроектировать ситуацию, при которой регистратор был бы «отсоединен» от клиента. Решить эту проблему можно также путем создания фронт-офиса, где клиенты могли бы подать свое заявление, после чего его можно было бы обработать в любом месте страны;
- **провести оценку роли Национального кадастрового агентства.** Следует провести оценку системы регистрации земель и ипотеки, поскольку сейчас ответственность разделяется с центральным аппаратом и районными отделениями. Функции головной организации представляются весомыми, и при любых изменениях ее роль должна быть сохранена. Также важно проверить взаимоотношения с организацией УП «Проектный институт Белгипрозем», которая отвечает за подготовку данных для кадастровых карт, а также дел по землеустройству для предоставления земельных участков. Кроме того, оценке следует, в частности, подвергнуть процесс перехода на цифровые технологии при взаимодействии как между органами, так и внутри них;
- **внести изменения в систему налогообложения.** Налог на имущество взимается как с земельных участков, так и с сооружений. Следует повысить ставку налогообложения объектов недвижимости (земля с находящимся на ней строением), приведя ее в соответствие с рыночными ценами;
- **стимулировать развитие рынков недвижимости и ипотеки.** Должна быть разработана стратегия по укреплению рынков недвижимости и ипотеки. Основными целями должны быть дальнейшее снижение процентных ставок, либерализация рынков, а также изучение того, как государство могло бы поддержать их, например, с помощью программ субсидирования. Следует отметить, что государство уже усиливает программы для сельских районов;
- **обеспечить высокое качество данных.** Несмотря на значительное улучшение качества данных с точки зрения их полноты, своевременности и целостности, существует признанная властями необходимость в их дальнейшем совершенствовании для обеспечения гарантий прав собственности. Следует разработать



соответствующую программу, которая должна предусматривать анализ текущей ситуации и подготовку разумной стратегии по улучшению качества данных, выделение требуемых ресурсов и согласование действий между различными сторонами. Возглавить работу, связанную с ее разработкой, инструктированием и мониторингом, следует Государственному комитету по имуществу, а исполнителями деятельности должны быть НКА, «Белгипрозем», регистраторы местных служб и подведомственные организации;

- **провести исследование по вопросу модернизации НИПД.** Уже существуют важные элементы национальной инфраструктуры пространственных данных (НИПД), например системы координат (СК-95, СК-42), а также картографические материалы. Тем не менее следует провести силами правительства, а также частного сектора оценку нынешней НИПД, уделив особое внимание тому, каким образом она способствует идентификации, поиску, публикации и предоставлению массивов данных с геопространственным компонентом. Стоит отметить, что переход на новую инфраструктуру пространственных данных потребует значительного финансирования, а также иных ресурсов. Любые изменения в этой связи должны опираться на положительное соотношение затрат и результатов;

- **провести оценку системы основных реестров.** Основными считаются реестры земельных участков, зданий, адресов и налогообложения. Однако могут потребовать к себе внимания такие специфические элементы, как правовая база, требования к качеству и отчеты об ошибках. Рекомендуется провести оценку текущей ситуации, в особенности интегрированной системы основных реестров;
- **усовершенствовать нормы, ограничивающие землепользование.** Следует разработать правовой акт, устанавливающий обязательность предоставления уполномоченными органами в государственный регистр информации о границах зон с особыми условиями использования земель, например зон ограниченного землепользования;
- **повысить качество регистра.** У организаций, подведомственных Государственному комитету по имуществу, имеются ортофотопланы на всю территорию страны в масштабе 1:10 000. Поэтому органу кадастрового учета следует использовать эти ортофотопланы для уточнения границ земельных участков¹¹⁸.

¹¹⁸ Постановлением Государственного комитета по имуществу № 18 от 30 сентября 2016 года регламентируется порядок установления нефиксированной границы земельного участка, в том числе с использованием ортофотопланов.



6.

ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА
ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА,
ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ
И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

6. ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА, ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Взаимосвязь между жилищной политикой и финансированием жилищного строительства

С момента обретения независимости в 1991 году правительство Республики Беларусь уделяет большое внимание жилищной политике, в частности вопросам финансовой поддержки жилищного сектора. Жилищная политика в республике формируется на основе пятилетних планов, и в настоящее время таким планом служит национальная программа «Строительство жилья» на 2016–2020 годы¹¹⁹. Как говорилось в главе 2, основной целью этой политики является повышение обеспеченности доступным и качественным жильем путем создания условий, необходимых для удовлетворения потребностей в жилье.

Совокупный объем финансирования программы на 2016–2020 годы равен 26,4 млрд стар. бел. руб., однако доля средств, выделяемых из национального и местных бюджетов, составляет лишь примерно четверть (26,5%) от общего объема финансирования. Действительно, существенную долю финансирования (17,7 млрд стар. бел. руб., или 66,7%) предполагается привлечь за счет таких дополнительных источников, как средства населения, международные организации и заимствования. Поэтому одной из основных целей программы является привлечение внебюджетных источников для финансирования развития инженерной и транспортной инфраструктуры и жилых зданий. Кроме того, средства, полученные в возмещение затрат на строительство объектов этой новой инфраструктуры, будут затрачены на строительство новых объектов инфраструктуры к жилым домам, что позволит оптимизировать общие расходы на них.

В дополнение к национальной программе «Строительство жилья» на 2016–2020 годы в последние годы введены и другие меры политики, влияющие на финансирование жилищного сектора. Например, с 1 января 2015 года действует новая мера государственной поддержки, называемая «семейным

¹¹⁹ Утверждено постановлением Совета министров Республики Беларусь № 325 от 21 апреля 2016 года.

капиталом». Помощь в форме семейного капитала предоставляется семьям в виде единовременной банковской выплаты в размере 10 000 долл. США при рождении или усыновлении (удочерении) третьего ребенка и последующих детей¹²⁰.

Право распоряжаться средствами семейного капитала вступает в силу при достижении третьим ребенком возраста 18 лет. До этого средства семейного капитала остаются на частных счетах ОАО «АСБ Беларусбанк», который передает их в управление ОАО «Банк развития Республики Беларусь». По состоянию на 1 января 2018 года объем средств семейного капитала, находившегося в управлении ОАО «Банк развития Республики Беларусь», составлял 469,4 млн долл. США.

Инвестиции в жилищное строительство

На недавнее сокращение количества сданных в эксплуатацию единиц жилья повлиял экономический спад в Республике. Например, если в 2011 году за счет льготных государственных кредитов было профинансировано 50,1% общего объема ввода жилья, то в 2016 году на жилищное строительство было направлено только 18,9% такого финансирования. К другим факторам, вызывающим замедление темпов сдачи жилья, относятся снижение доходов и отсутствие у коммерческих банков заинтересованности в долгосрочных инвестициях в национальной валюте. Как видно из таблицы 19, инвестиции в основной капитал, направляемые в жилищное строительство, несколько снизились – с 4 млрд стар. бел. руб. в фактических ценах в 2014 и 2015 годах до 3,6 млрд стар. бел. руб. в 2016 году и 3,7 млрд стар. бел. руб. в 2017 году.

ТАБЛИЦА 19

Динамика и структура инвестиций в основной капитал, направленных в жилищное строительство, в разбивке по источникам финансирования¹²¹
(млрд бел. руб.)

	2014*	2015*	2016	2017
Инвестиции в основной капитал – всего	41 418,8	40 415,1	3 667,6	3 738,7
Источник финансирования:				
Национальный бюджет	1 013,3	655,9	60,3	35,7
Местные бюджеты	2 432,8	1 895,6	134,3	166,3
Собственные средства организаций	2 806,0	3 027,0	348,6	324,0

¹²⁰ Указ Президента Республики Беларусь от 9 декабря 2014 года № 572 о дополнительных мерах поддержки семей, воспитывающих детей.

¹²¹ Инвестиции в строительство в Республике Беларусь, 2017 год.

	2014*	2015*	2016	2017
Средства населения	21 223,9	24 629,1	2 311,4	2 450,6
Иностранные инвестиции (без кредитов (займов) иностранных банков)	559,1	452,3	65,3	85,1
Кредиты (займы) банков,	11 925,9	7 947,9	582,8	463,4
из них льготных кредитов	11 175,9	7 380,4	534,8	349,4

* Данные представлены в стар. бел. рублях¹²².

Источник: Инвестиции в строительство в Республике Беларусь, 2017 год.

На конец 2018 года объем задолженности по кредитам на жилищное строительство, выданным банками в национальной и иностранной валюте, составлял только 3,7% от общего кредитного портфеля банковской системы¹²³. Кроме того, начиная с 2011 года общая площадь ввода в эксплуатацию жилых домов не увеличивалась, оставаясь на уровне около 5 млн м² в год. Максимальная годовая площадь ввода жилья была зафиксирована в 2010 году, составив 6,6 млн м². В 2017 году был зафиксирован самый низкий уровень ввода жилья – 3,8 млн м², что сопоставимо с уровнем 2005 года¹²⁴. При этом начиная с 2017 года финансирование строительства жилья осуществлялось большей частью за счет кредитов, выдаваемых банками на реконструкцию жилых помещений.

Механизмы жилищного финансирования

В предыдущем разделе особо отмечались отсутствие рыночных инструментов финансирования жилищного строительства и необходимость привлечения средств коммерческих банков для стимулирования инвестиций в строительный сектор. Поэтому совершенствование механизмов привлечения внебюджетных, рыночных источников финансирования, в том числе иностранных инвестиций, будет иметь крайне важное значение для выполнения Беларусью Государственной программы «Строительство жилья» на 2016–2020 годы.

В настоящее время жилищные кредиты в Республике предлагают примерно 10 банков, и с помощью этих кредитов можно финансировать приобретение жилья на первичном и вторичном рынках недвижимости. Механизмы финансирования разнообразны и включают в себя кредитование, выпуск жилищных облигаций, накопление жилищных строительных сбережений и лизинг жилья.

¹²² Просьба обратить внимание на то, что в 2016 году белорусский рубль был деноминирован, поэтому в период 2015–2016 годов произошло значительное снижение. Более подробную информацию см. в разделе «Конверсия валют».

¹²³ Статистический бюллетень Национального банка Республики Беларусь, № 12 (234), стр. 116.

¹²⁴ Презентация А. В. Горваля (29 мая 2018 года).

1. Ипотечное кредитование

Ипотечное кредитование в Республике Беларусь регулируется законом об ипотеке от 20 июня 2008 года¹²⁵, который полностью обеспечивает законодательное регулирование всего процесса с момента выдачи кредита и до полного погашения ипотеки. Стоит отметить, что кредитные учреждения предпочитают выбирать в качестве обеспечения по ипотеке недвижимости поручительство третьих лиц.

Это может быть обусловлено возможными трудностями, с которыми при обращении взыскания сталкиваются банки в случае дефолта заемщика по ипотечному кредиту. На практике в большинстве случаев суды принимают сторону заемщиков, в связи с чем получение возмещения по дефолтным ипотечным кредитам превращается для банков в очень длительную и затратную процедуру.

Для расширения практики применения ипотечного залога в качестве предпочтительного способа обеспечения государственные органы проводят целенаправленную и последовательную политику, ориентированную на изменение законодательных норм по данному вопросу, а также на упрощение процедур обращения взыскания. С этой целью рекомендуется:

- упростить процедуру обращения взыскания на жилые помещения, являющиеся предметом ипотеки, предусмотрев, в частности, его осуществление посредством совершения исполнительной надписи нотариуса;
- выработать правовой механизм для обеспечения при аресте правоохранительными органами заложенного недвижимого имущества приоритета интересов банка – залогодержателя;
- свести к минимуму установленные действующим законодательством ограничения при выселении из жилых помещений, являющихся предметом ипотеки, их собственников и лиц, совместно с ними проживающих, в случаях обращения взыскания на них.

Ипотечное кредитование, введенное с целью расширения возможных вариантов рыночного финансирования жилья, также будет способствовать развитию сектора жилищного строительства и увеличению объемов банковского кредитования. Вместе с тем даже в странах, где ипотечное кредитование составляет значительную долю от ВВП, например в США, Германии, Соединенном Королевстве и Нидерландах, ипотека доступна только для граждан с уровнем дохода выше среднего. Таким образом, для успешного внедрения ипотечного кредитования требуется наличие следующих экономических и правовых составляющих:

- увеличение ВВП;
- снижение и последующая стабилизация показателей инфляции;
- формирование нормативно-правовой базы для развития ипотечного кредитования (предусмотрено национальной программой «Строительство жилья» на 2016–2020 годы).

¹²⁵ Закон № 345-3.

2. Жилищные облигации

Жилищные облигации являются общим рыночным инструментом для жилищного строительства в Беларуси. Согласно постановлению от 30 июня 2016 года¹²⁶, жилищная облигация – это именная ценная бумага, удостоверяющая внесение ее владельцем денежных средств на строительство жилого или нежилого помещения. Оно может находиться в многоквартирном или одноквартирном жилом доме или любом другом объекте недвижимости с соответствующими инфраструктурой, удобствами, ландшафтными и теневыми объектами.

Любая жилищная облигация имеет номинальную стоимость, по которой она была приобретена, и эквивалент этой стоимости, выраженный в м² площади жилого или нежилого помещения в жилом доме или ином объекте недвижимости (далее – эквивалент номинальной стоимости, выраженный в м²). Указанный в жилищной облигации эквивалент номинальной стоимости, выраженный в м², не может быть менее 0,1 м². Кроме того, денежная стоимость жилищной облигации не может быть ниже величины, равной произведению эквивалента номинальной стоимости, выраженного в м², и установленного в соответствии с законодательством предельного норматива стоимости 1 м² площади жилого помещения.

Эмитентом жилищных облигаций вправе выступать любое юридическое лицо, зарегистрированное на территории Беларуси, которое является владельцем объекта или застройщиком, при условии наличия утвержденной проектной документации на объект строительства или документов, удостоверяющих его право собственности на необходимый земельный участок. Согласно данным Министерства финансов, по состоянию на 1 января 2019 года количество жилищных облигаций, находившихся в обращении, составляло 1 401 693 штуки на сумму 624,4 млн стар. бел. руб.

3. Лизинг жилья

Для обеспечения доступного качественного жилья правительство Беларуси применяет и другие финансовые механизмы, например лизинг. Ожидается, что в ходе реализации Стратегии развития финансового рынка Республики Беларусь до 2020 года¹²⁷ будут разработаны механизмы лизинга жилых помещений, при этом планом реализации данной стратегии, рассчитанным на период 2017–2020 годов, предусмотрено создание необходимых правовых условий для развития системы лизинга¹²⁸.

¹²⁶ Постановление Министерства финансов Республики Беларусь № 54 от 30 июня 2016 года о порядке эмиссии, обращения и погашения жилищных облигаций.

¹²⁷ Утверждена постановлением Совета министров Республики Беларусь № 229/6 от 29 марта 2017 года.

¹²⁸ Создание правовых условий для развития лизинга жилья предусмотрено в пункте 28 Плана мероприятий по реализации стратегии развития финансового рынка Республики Беларусь до 2020 года, утвержденного постановлением Совета Министров № 229/6 от 29 марта 2017 года и постановлением Национального банка Республики Беларусь о стратегии развития финансового рынка Республики Беларусь до 2020 года.

В рамках плана реализации стратегии на 2017–2020 годы в Республике созданы правовые условия для владения и пользования квартирами и домами по договорам лизинга¹²⁹. Они определяют особенности заключения, реализации и прекращения договоров лизинга, а также ответственность вовлеченных сторон. Лизингополучателями могут быть только граждане и постоянные жители Республики Беларусь. Жилой дом или квартира, полученные по договорам лизинга, не могут использоваться для предпринимательской деятельности и должны быть надлежащим образом зарегистрированы. Положение о лизинге жилых помещений также устанавливает обязательные требования к организациям, занимающимся лизинговой деятельностью.

Лизинг на рынке жилья предлагают лизинговые компании и банки. Например, ОАО «АСБ Беларусбанк» реализует лизинговые продукты через дочернюю компанию ООО «АСБ Лизинг». Лизинг предлагается гражданам в возрасте не моложе 18 лет и не старше 75 лет на момент окончания срока лизинга по договору. В данном случае под лизингом недвижимости понимается аренда жилья с выкупом. Срок лизинга варьируется от 1 года до 20 лет, а размер первоначального взноса должен составлять от не менее 20% и до 40% общей стоимости жилого помещения. Процентная ставка равняется ставке рефинансирования Национального банка Республики Беларусь, увеличенной на 4 процентных пункта. Выкупная стоимость¹³⁰ согласно лизинговому договору составляет 1% от стоимости недвижимости.

Помимо кредитов на приобретение или строительство жилья, на рынке предлагаются программы рефинансирования кредитов на жилье. В частности, ОАО «Белагропромбанк» предлагает рефинансирование кредитов на жилье, выданных в других банках, при соблюдении следующих условий:

- заемщик имеет право собственности на недвижимость, приобретенную за счет рефинансируемого кредита;
- процентная ставка по новому кредиту равна ставке рефинансирования Национального банка, увеличенной на 6 процентных пунктов;
- срок нового кредита составляет до 15 лет;
- предоставляются поручительства двух и более лиц, а приобретаемая недвижимость закладывается в ипотеку.

ОАО «АСБ Беларусбанк» предлагает рефинансирование кредитов на жилье, выданных другими банками, на следующих условиях:

¹²⁹ Утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 6 апреля 2017 года № 109 о внесении изменений в указы Президента по вопросам лизинговой деятельности» (далее Указ № 109). Указом № 109 утверждено Положение о лизинге жилых домов и помещений (далее – Положение о лизинге жилых помещений).

¹³⁰ Платеж, который должен быть произведен лизингополучателем при расторжении договора лизинга жилья.

- процентная ставка по новому кредиту равна ставке рефинансирования Национального банка, увеличенной на 6 процентных пунктов;
- срок нового кредита составляет не более 10 лет;
- способами обеспечения исполнения обязательств по кредитному договору являются поручительства, залог или иной способ, допускаемый законодательством, кроме неустойки и страхования риска невозврата кредита.

Некоторые банки, например ОАО «Белгазпромбанк», предлагают кредиты только на новое жилье, в частности на сданные в эксплуатацию квартиры, предлагаемые застройщиком, или квартиры, не завершённые строительством. Кроме того, в зависимости от суммы кредита, может быть предложен кредит без обеспечения.

На рынке также предлагаются кредиты с фиксированной на весь срок кредитования процентной ставкой. Например, ОАО «Белвнешэкономбанк» предлагает кредиты на жилье под 11% годовых на срок 25 лет. Однако для многих застройщиков процентная ставка остается плавающей и находится в диапазоне колебания ставки рефинансирования, увеличенной на 2 либо 3 процентных пункта, в зависимости от компании-партнера. Особенностью кредитных продуктов ОАО «Белвнешэкономбанк» является дифференцированный график погашения кредита, при котором основной долг погашается равными частями, а на остаток ежемесячно начисляются проценты.

Наконец, важно отметить, что за лизингополучателем жилого помещения сохраняется право состоять на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий до перехода к нему права собственности на это жилое помещение. Таким образом, Указ 109 содействует развитию лизинга в Беларуси, расширяя его применение и способствуя решению проблемы доступности жилья.

По состоянию на 1 января 2019 года в Беларуси было зарегистрировано 97 лизинговых организаций, из которых 30 являлись организациями с иностранным участием в уставном фонде. Общий объем лизингового портфеля был равен 4,214 млн стар. бел. руб., что на 49,4% больше, чем было по состоянию на 1 января 2018 года. Однако прирост портфеля за тот же период составил менее 1%. Кроме того, доля договоров лизинга, заключенных с физическими лицами, в стоимостном выражении составляла лишь 12,5% от всего объема договоров лизинга. Такая статистика свидетельствует о том, что в будущем данный инструмент может стать важной составляющей жилищной политики в части повышения доступности жилья и расширения форм владения недвижимостью.

4. Система жилищных строительных сбережений

Модель ОАО «АСБ Беларусбанк»

Помимо жилищных облигаций и лизинга жилья, существует система жилищных строительных сбережений, которая предоставляет дополнительную

возможность финансирования и приобретения жилья в Беларуси. Правда, в настоящее время единственным банком, применяющим систему жилищных строительных сбережений, является ОАО «АСБ Беларусбанк».

Однако система, применяемая ОАО «АСБ Беларусбанк», предполагает кредитование строительства индивидуальных домов и квартир и строительства жилых помещений на основе выпуска облигаций. Это отличает ее от системы жилищных строительных сбережений, внедренной в Германии и других странах Центральной и Восточной Европы.

Программа жилищных строительных сбережений предусматривает наличие специально разработанных планов накопления и делится на два временных периода: сберегательно-платежный и кредитный. Сберегательно-платежный период состоит из двух последовательных этапов – сберегательного, на котором участникам открывается «жилищно-накопительный» счет, и платежного. Платежный этап соответствует договорному сроку сберегательного этапа.

Процентная ставка по жилищно-накопительному вкладу равна размеру ставки рефинансирования Национального банка¹³¹. Платежный этап начинается со дня окончания сберегательного этапа. В этот момент банк предоставляет возможность заключить кредитный договор на строительство или приобретение жилья или покупку жилищных облигаций.

Кредит выдается сразу после завершения этапа накопления в размере до 75% от стоимости жилья на срок до 20 лет. Величина процентной ставки выбирается заемщиком из нижеследующих вариантов:

- ставка рефинансирования Национального банка плюс один процентный пункт;
- средневзвешенная ставка рефинансирования Национального банка за период с первого месяца действия договора жилищных сбережений по месяцу, предшествующий месяцу заключения кредитного договора, увеличенная на 1 процентный пункт.

Верхнего ограничения процентной ставки по данному продукту не предусмотрено.

Участник имеет право на получение кредита по окончании сберегательного этапа существования «жилищно-накопительного» вклада. Он может обратиться за кредитом в течение года после этого.

Хотя эти кредиты и не решают проблему обеспечения жильем, они могут дать гражданам возможность инвестирования средств в свое жилье. Например, любое лицо может передать право на получение кредита третьей стороне. Однако, поскольку данный продукт является прежде всего рыночным продуктом, он предоставляется вне зависимости от нуждаемости в жилье.

Финансирование продажи данного продукта осуществляется за счет внутренних ресурсов ОАО

¹³¹ С февраля 2019 года ставка рефинансирования Национального банка Республики Беларусь составляет 10% годовых.

«АСБ Беларусбанк». Согласно действующим условиям системы ее участник должен в течение определённого периода в соответствии с определённым графиком накапливать средства на специальном жилищно-накопительном счете. Вслед за этим у участников возникает право на получение специализированного «льготного» кредита. После выполнения условий договора банковского вклада участник может получить кредит на более выгодных условиях, предусмотренных системой жилищных строительных сбережений.

В период с 2006 по 2018 год в рамках данной программы было открыто 23 000 счетов на сумму 87 млн стар. бел. рублей. По состоянию на 1 ноября 2018 года, количество незакрытых счетов составляло 8 016 и на них хранилось в общей сложности 55 млн стар. бел. рублей.

В Республике Беларусь также развивалось кредитование под залог недвижимости, или ипотечное кредитование. В настоящее время большинство банков принимают в качестве первичного обеспечения жилищных кредитов поручительство третьего лица или нескольких третьих лиц. Банки рассматривают залог объекта недвижимости в качестве дополнительного вида обеспечения, что отчасти объясняется трудностями, с которыми сталкиваются банки в случае дефолта по ипотечному кредиту.

Государственная система жилищных строительных сбережений

В дополнение к системе жилищных строительных сбережений, которую предлагает ОАО «АСБ Беларусбанк», Совет министров поручил Министерству архитектуры и строительства разработать проект закона о внесении изменений в систему жилищных строительных сбережений.

Основные отличительные особенности новой государственной системы жилищных строительных сбережений по сравнению с системами жилищных сбережений, используемыми ОАО «АСБ Беларусбанк», связаны с регулированием параметров сберегательных депозитов и кредитов, а также с подотчетностью перед финансовым регулятором. В некоторых странах факультативно может быть предложена выплата премии от государства в размере до 10% от величины всех накопленных средств в рамках сберегательного контракта при условии полного соблюдения графика внесения платежей на депозитный счет. Это делалось для вовлечения потенциальных участников в систему на этапе ее внедрения. Система жилищных сбережений может также использоваться для предоставления кредитных средств на капитальный ремонт многоквартирных жилых домов.

Крайне важное значение для успешного функционирования системы жилищных строительных сбережений имеет стабильный уровень инфляции и отсутствие значительных колебаний стоимости на рынке жилой недвижимости. Действие этих факторов также необходимо для обеспечения стабильного

функционирования жилищных сберегательных банков в долгосрочной перспективе.

В тех странах, где система жилищных строительных сбережений получила широкое распространение (Германия, Австрия, Словакия и др.), объем средств, накопленных на депозитном счете с начисленными процентами, и премия от государства составляли 20% от общей стоимости строительства объекта недвижимости. Оставшиеся 80% должны покрываться, как правило, за счет ипотечного кредита и собственных средств заемщика.

Разрабатываемый в настоящее время в Беларуси продукт предусматривает выплату государством премии в размере 10% от ставки рефинансирования Национального банка, которую надлежит добавлять к любым платежам, подлежащим внесению участником в счет пополнения его или ее сберегательного депозита.

Финансовая основа для расширения доступа к жилью для уязвимых групп населения

Руководством к политическим действиям по оказанию финансовой поддержки уязвимым группам служат несколько указов. Например, для поддержки жилищного сектора и обеспечения жильем уязвимых слоев населения был принят Указ № 240 о государственной поддержке граждан при строительстве или реконструкции жилых помещений. Он действует параллельно с ранее принятым Указом № 13 о некоторых вопросах предоставления гражданам государственной поддержки при строительстве или реконструкции жилых помещений. Следует отметить, что схемы финансирования, направленные на расширение доступа уязвимых групп к жилью, получают существенную государственную поддержку.

Согласно Указу № 13 льготные кредиты на строительство, реконструкцию или приобретение жилых помещений предоставляются ОАО «АСБ Беларусбанк» под 3% годовых. Таким образом, граждане получают кредит по льготной ставке, а разница между стоимостью привлечения ресурсов и льготной ставкой для физических лиц компенсируется банком Министерством финансов. Максимальный срок такого кредита – 20 лет, а для многодетных семей – 40 лет.

Максимальный размер кредита не должен превышать 90% стоимости жилых помещений площадью нормируемых размеров с типовыми потребительскими качествами, а для многодетных семей он может достигать до 100%. В Указе № 13 далее определяются категории граждан, имеющие право на получение государственной поддержки в виде льготного кредитования или единовременных субсидий на приобретение или строительство жилья либо на погашение льготного кредита.

Указ № 240 предусматривает дальнейшую государственную поддержку граждан путем предоставления бюджетных субсидий для частичной выплаты процентов или погашения основной суммы кредита. Для увеличения количества сдаваемого жилья Указ далее предусматривает привлечение рыночных кредитов коммерческих банков при одновременном предоставлении государственной поддержки гражданам для их погашения. В отличие от Указа № 13 субсидии предоставляются исключительно для строительства или реконструкции жилых помещений, так что эти средства могут использоваться только для финансирования приобретений на первичном рынке жилья.

В Указе № 240 предусмотрена схема ежегодного погашения кредита, при которой существенная доля процентов по кредиту уплачивается в первые годы после его выдачи. Однако в последние годы эта схема создала чрезмерно большую нагрузку на национальный бюджет. Для сокращения расходов бюджета в первые годы реализации Указа № 240 предусмотрено предоставление субсидии на уплату части процентов. Ее могут получить граждане, проживающие и работающие в населенных пунктах с численностью населения до 20 000 человек, а также в населенных пунктах юго-восточного региона Могилевской области.

В целом финансирование, необходимое для предоставления гражданам субсидий на погашение кредитов, поступает из целого ряда национальных, областных и местных источников.

ТАБЛИЦА 20

Размер субсидий на уплату части процентов для отдельных категорий граждан в рамках Указа № 240

Размер субсидии на уплату части процентов по льготному кредиту	Наименование льготной категории получателя субсидии
Ставка рефинансирования Национального банка, увеличенная на 2 процентных пункта, но не более процентной ставки по кредиту, установленной кредитным договором	<ul style="list-style-type: none"> Многодетные семьи, имеющие трех несовершеннолетних детей многодетные семьи, имеющие не менее трех детей в возрасте до 23 лет¹³² дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей дети-сироты или дети, оставшиеся без попечения родителей, проживающие в государственных социальных квартирах граждане, осуществляющие строительство жилья в юго-восточном регионе Могилевской области

¹³² Речь идет о детях, не вступивших в брак и проживающих совместно с получателем субсидии на оплату части процентов (субсидий) и/или его супругом (супругой), включая i) получающих профессионально-техническое, среднее специальное, высшее, послевузовское образование в дневной форме получения образования либо осваивающих содержание образовательной программы подготовки лиц к поступлению в учреждения образования Республики Беларусь в дневной форме получения

Размер субсидии на уплату части процентов по льготному кредиту	Наименование льготной категории получателя субсидии
Ставка рефинансирования Национального банка, увеличенная на 3 процентных пункта, но не более процентной ставки по кредиту, установленной кредитным договором	Многодетные семьи, имеющие четырех или более несовершеннолетних детей
Ставка рефинансирования Национального банка, уменьшенная на 2 процентных пункта, но не более процентной ставки по кредиту, установленной кредитным договором	<p>Граждане, перечисленные в абзацах 2–17 части 1 подпункта 1.1 пункта 1 Указа N 13:</p> <ul style="list-style-type: none"> прокурорские работники, уволенные со службы в органах прокуратуры по возрасту, состоянию здоровья, в связи с сокращением численности или штата работников (в связи с проведением организационно-штатных мероприятий), имеющим не менее 5 календарных лет выслуги на службе в органах прокуратуры малообеспеченные граждане, осуществляющие строительство (реконструкцию) жилых помещений в населенных пунктах на территории юго-восточного региона Могилевской области.

Источник: Указ Президента № 240 от 4 июля 2017 года о государственной поддержке граждан при строительстве (реконструкции) жилых помещений.

Финансовая основа для повышения энергоэффективности в жилищном секторе

Схемы государственной поддержки согласно указу № 75 от 7 февраля 2006 года также широко используются для повышения энергоэффективности существующего жилищного фонда¹³³. Данный указ предоставляет гражданам, проживающим и работающим в населенных пунктах с численностью населения до 20 000 человек, право на льготные кредиты для финансирования капитального ремонта или реконструкции. Согласно данным ОАО «АСБ Беларусбанк» (уполномоченный финансовый оператор), за период 2006–2017 годов

образования в других населенных пунктах или проходящих срочную военную службу по призыву, ii) проходящих альтернативную службу, за которыми в соответствии с законодательством сохраняется право владения и пользования занимаемыми получателем субсидии на уплату части процентов (субсидий) и (или) его супругом (супругой) жилыми помещениями.

¹³³ «О предоставлении гражданам, постоянно проживающим и работающим в населенных пунктах с численностью населения до 20 000 человек льготных кредитов на капитальный ремонт и реконструкцию жилых помещений, строительство инженерных сетей, возведение хозяйственных помещений и построек».

в его рамках были выданы 61 189 кредитов на общую сумму 163 млн стар. бел. рублей. Объем выдачи кредитов в 2018 году составил 20,8 млн стар. бел. руб., и по состоянию на 1 ноября 2018 года было заключено 2 415 кредитных договоров на сумму 15 млн стар. бел. рублей.

Правительство Беларуси также внедряет стандарты энергоэффективности для осуществления проектов строительства нового жилья. В соответствии с постановлением от 1 июня 2009 года № 706 об утверждении комплексной программы по проектированию, строительству и реконструкции энергоэффективных жилых домов на 2009–2010 годы и на перспективу до 2020 года была утверждена соответствующая комплексная программа. Ее основной целью является обеспечение снижения удельного потребления топливно-энергетических ресурсов на отопление до уровня 60 кВт·ч/м² в год, а впоследствии, к 2020 году, – до 30–40 кВт·ч/м² в год на основе использования возобновляемых и вторичных источников энергии.

Правительство Беларуси рассматривает энергоэффективность в качестве одного из основных приоритетов своей политики, однако при этом требуют совершенствования институциональных механизмов для разработки и внедрения тарифов на энергоресурсы как для населения, так и для государственных предприятий. Действительно, банковские кредиты на повышение энергоэффективности не выдаются, даже нуждающимся гражданам. Единственной возможностью финансирования энергоэффективной модернизации жилья остаются потребительские кредиты, которые недоступны для большинства малообеспеченных граждан.

Единственным вариантом финансирования работ по повышению энергоэффективности является использование возможностей кредитования, предусмотренных Указом № 75. В соответствии с этим указом производится выделение специальных кредитов на улучшение благоустройства жилищ и жилищных условий, в том числе коммунальной инфраструктуры и хозяйственных помещений и построек в населенных пунктах с численностью населения более 20 000 человек. Данные кредиты предоставляются только собственникам жилья, постоянно проживающим и работающим в этих крупных населенных пунктах. Среднемесячный совокупный доход каждого члена домохозяйства за 12 месяцев, предшествующих подаче заявки, не должен превышать двукратного месячного минимального душевого потребительского бюджета домохозяйства из четырех человек¹³⁴.

¹³⁴ В соответствии с постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь № 62 от 19 июля 2018 года минимальный потребительский бюджет семьи из четырех человек за период с 31 августа по 31 октября 2018 года составил 346,95 стар. бел. рублей.

Максимальный размер этих льготных кредитов составляет до 90% стоимости затрат, определенных в проектно-сметной документации. Максимальный срок кредитования не должен превышать 10 лет, а процентная ставка составляет 3% годовых.

В дополнение к программе по энергоэффективности в стране действует программа по использованию природного газа в жилых домах¹³⁵. Эта программа предусматривает государственное софинансирование в форме субсидий и льготного кредитования. За счет них финансируются работы по проектированию и строительству газопроводов от места присоединения к уличному распределительному газопроводу до отключающего устройства на вводе в жилой дом, а также внутрисанитарных установок газоснабжения жилищного фонда. Благодаря ей также финансируется проектирование и строительство новых уличных распределительных газопроводов с вводами для газификации существующего жилищного фонда. Указ также позволяет применять различные параметры государственной поддержки для населенных пунктов с численностью населения менее и более 20 000 человек.

Налогообложение земельных участков

Налоговым кодексом Республики Беларусь определяются национальные налоги, сборы и пошлины, а также местные налоги и сборы¹³⁶. Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается налоговым законодательством, которое включает в себя Налоговый кодекс и другие нормативные правовые акты¹³⁷. Налог уплачивается за пользование земельными участками, предоставленными в частную собственность, наследуемое владение, а также в постоянное или временное пользование.

В Налоговом кодексе определены следующие существенные элементы¹³⁸:

- плательщики земельного налога;
- объекты налогообложения;
- налоговая база;
- налоговые ставки;
- порядок исчисления и уплаты земельного налога.

Местные советы депутатов (МСД) имеют право увеличивать или уменьшать (но не более чем в 2,5 раза) ставки земельного налога для отдельных категорий плательщиков. Решения МСД об увеличении налоговых ставок не распространяются на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, получающих государственную поддержку. По форме они могут сводиться к изменению установленного законодательством срока уплаты налогов, размера

¹³⁵ Указ от 2 июня 2006 года № 368 о мерах по регулированию отношений при газификации природным газом эксплуатируемого жилищного фонда (далее – Указ № 368).

¹³⁶ Статьи 7 и 8 Налогового кодекса Республики Беларусь.

¹³⁷ Пункт 1 статьи 3 Налогового кодекса Республики Беларусь.

¹³⁸ Пункт 5 статьи 6 Налогового кодекса Республики Беларусь.

сборов, пошлин и пени, а также финансовой помощи из национального бюджета. Сюда также относятся оказывающие услуги газоснабжающие и энергоснабжающие организации¹³⁹.

Ожидается, что с 2020 года вступит в силу ограничение права МСД на изменение ставок земельного налога. Начиная с 2020 года МСД смогут изменять ставку земельного налога не более чем в два раза. До 1 января 2019 года они могли увеличивать ставки налога на земельные участки, занятые капитальными зданиями и строениями, в 10 раз.

МСД либо по их поручению местные исполнительные и распорядительные органы могут предоставлять отдельным налогоплательщикам льготы по национальным налогам, полностью уплачиваемым в местный бюджет. Они устанавливаются в порядке и на условиях, определяемых Президентом, в Налоговом кодексе или иных законодательных актах¹⁴⁰. Существуют особые режимы налогообложения, к которым относятся:

- упрощенная система налогообложения. С 2015 года плательщики, применяющие эту систему, исчисляют и уплачивают земельный налог независимо от площади земельных участков;
- налогообложение производителей сельскохозяйственной продукции (единый налог для производителей сельскохозяйственной продукции). Уплата единого налога для производителей сельскохозяйственной продукции заменяет уплату других налогов, в том числе земельного налога¹⁴¹. Однако эта категория плательщиков должна соблюдать общий порядок исчисления и уплаты земельного налога, если доля выручки от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции составляет менее 50% от дохода организации¹⁴²;
- возможность уплаты налога за земельные участки, предоставленные во временное пользование и не возвращенные в законные сроки, самовольно занятые или используемые не по целевому назначению¹⁴³.

Кроме того, от уплаты земельного налога освобождаются – если иного не предусмотрено Налоговым кодексом – коллегии адвокатов, адвокатские бюро, Белорусская нотариальная палата и ее организационные структуры и Национальный банк и его структурные подразделения¹⁴⁴. Наконец, к объектам налогообложения земельным налогом отнесены расположенные на территории Беларуси земельные участки, которые находятся во владении, пользовании или распоряжении в других формах¹⁴⁵.

¹³⁹ Статья 201-1 Налогового кодекса Республики Беларусь.

¹⁴⁰ Пункт 4 статьи 43 Налогового кодекса Республики Беларусь.

¹⁴¹ Пункт 3 статьи 302 Налогового кодекса Республики Беларусь.

¹⁴² Пункт 1 статьи 302 Налогового кодекса Республики Беларусь.

¹⁴³ Пункт 4 статьи 302 Налогового кодекса Республики Беларусь.

¹⁴⁴ Пункт 1 статьи 329 Налогового кодекса Республики Беларусь.

¹⁴⁵ Пункт 1 статьи 193 Налогового кодекса Республики Беларусь.

Законодательно установлено ограничение на земельные участки, облагаемые земельным налогом, например на земли лесного фонда, земли общего пользования населенных пунктов и земли, предоставляемые в пользование садоводческим товариществам или религиозным организациям. Налоговый кодекс также устанавливает перечень физических лиц, освобожденных от уплаты земельного налога.

В качестве налоговой базы земельного налога используется кадастровая стоимость земельного участка¹⁴⁶. В некоторых случаях земельный налог исчисляется исходя из площади земельного участка¹⁴⁷. Налоговая база земельного налога определяется в старых белорусских рублях путем пересчета кадастровой стоимости, определенной в долларах США по официальному курсу Национального банка, установленному на 1 января календарного года¹⁴⁸. Кадастровая стоимость конкретного земельного участка определяется как произведение кадастровой стоимости 1 м² земель или 1 м² земельного участка и площади данного земельного участка.

Ставки земельного налога бывают двух видов – в процентах и в виде фиксированного платежа за гектар – и зависят от категории земель, к которым они применяются и которые перечисляются ниже:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли, используемые, например, для целей промышленности, транспорта, связи, энергетики или обороны, расположенные за пределами населенных пунктов, а также земли садоводческих товариществ и дачных кооперативов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли природоохранного, историко-культурного, оздоровительного и рекреационного назначения.

Величина ставок земельного налога может корректироваться в следующих случаях:

- если их установление входит в компетенцию местных советов депутатов, которые вправе изменять ставки для отдельных категорий налогоплательщиков не более чем в 2,5 раза;
- если их установление входит в компетенцию областных советов депутатов, включая Минский городской совет, которые имеют право увеличивать ставки земельного налога не более чем в десять раз на земельные участки или их части, занятые капитальными зданиями, или на земельные участки или их части, включенные в перечень неиспользуемого или частично используемого имущества;

¹⁴⁶ Пункт 1, стр. 195 Налогового кодекса.

¹⁴⁷ Пункт 5, стр. 195 Налогового кодекса.

¹⁴⁸ Пункт 3, стр. 195 Налогового кодекса.

- в отношении земельных участков, самовольно занятых или используемых не по целевому назначению, и в этом случае применяются ставки земельного налога, соответствующие их фактическому функциональному использованию, увеличенные в 10 раз;
- в отношении земельных участков или их частей, занятых объектами сверхнормативного незавершенного строительства¹⁴⁹, и в этом случае применяются ставки земельного налога, увеличенные в два раза.

Величина ставок земельного налога по разным типам земельных участков может варьироваться в зависимости от наличия их кадастровой стоимости, её величины, а также коэффициентов, применяемых в некоторых ситуациях.

Согласно данным Министерства по налогам и сборам, в 2018 году доля налоговых доходов в консолидированном национальном бюджете составила 87,3%. На земельный налог пришлось лишь 2,7%, а его доля в доходах местных бюджетов оказалась равной 4,1%¹⁵⁰. Это свидетельствует о том, что в отличие от других стран земельный налог в стране не является значимым источником налоговых поступлений, в особенности для местных органов власти.

Проведенный анализ указывает на наличие потенциала для увеличения ставок земельного налога, благодаря которому могут увеличиться доходы местных бюджетов. Международный опыт налогообложения земли также свидетельствует о том, что налоги на недвижимость и землю являются самыми широко распространенными источниками доходов местных бюджетов практически во всех странах. В этом контексте одной из характерных особенностей имущественных налогов является их иммобильность, то есть они не зависят от экономической ситуации в стране. Следовательно, поступления от данных налогов способны смягчить бюджетные риски при наступлении внешних макроэкономических шоков, которые особенно опасны именно для местных бюджетов, поскольку основная часть их налоговых доходов формируется за счет таких мобильных налогов, как налоги на доходы физических лиц.

За период 2017–2018 годов доля налога на доходы физических лиц в общем объеме налоговых доходов местных бюджетов увеличилась с 26,5% до 29%. Увеличение процентной доли налогообложения физических лиц в налоговых доходах местных бюджетов

¹⁴⁹ Для целей налогообложения земельными участками (частями земельных участков), занятыми объектами сверхнормативного незавершенного строительства, являются земельные участки (части земельных участков), занятые возводимыми зданиями, сооружениями и передаточными устройствами, возведение (в том числе по проекту реконструкции) которых разрешено в соответствии с законодательством, но не завершено в сроки, установленные проектной документацией, за исключением земельных участков (частей земельных участков), которые заняты объектами сверхнормативного незавершенного строительства, финансируемыми из государственного бюджета, а также объектами такого рода, строительство которых осуществляется без привлечения субподрядчиков.

¹⁵⁰ «О состоянии государственных финансов в Республике Беларусь», январь–сентябрь 2018 года.

может в будущем создать бюджетные риски. Однако их можно свести к минимуму за счет увеличения имущественных налогов, не прибегая к финансовой помощи вышестоящих бюджетов.

Обзор банковской системы и ее связь с жилищной политикой

Согласно данным Национального банка, в 2019 году в банковской системе насчитывается 24 банка и 3 небанковские кредитно-финансовые организации. Филиалы имеет только один из этих банков – ОАО «АСБ Беларусбанк», у которого имеется 27 филиалов.

Одной из особенностей банковской системы Беларуси является высокая концентрация и преобладание государственного участия в ее совокупном уставном фонде. Максимальный объем задолженности по кредитам приходится именно на государственные коммерческие предприятия – 37% общего объема кредитной задолженности. Доля кредитной задолженности частного сектора составляет 31%, а физических лиц – 26,3% от общего кредитного портфеля.

Банковская система Беларуси характеризуется высокой долей присутствия иностранной валюты. Доля валютных обязательств по совокупным обязательствам банковской системы по состоянию на 1 января 2019 года составляла 66,9%.

При этом по итогам предыдущего года был зафиксирован высокий темп роста просроченной задолженности по кредитам в иностранной валюте. Если, по данным за 2017 год, объем просроченной задолженности клиентов и банков по кредитам и активным операциям в указанный год составлял 36,2 млн стар. бел. руб., то в 2019 году, согласно данным за этот год, данный показатель увеличился в 2,5 раза – до 92,3 млн стар. бел. руб.

В то же время следует отметить, что по состоянию на 1 января 2019 года пассивы в иностранной валюте составляли более половины всех пассивов банков – 55,5% от их общего объема. Наибольшую долю в пассивах банковской системы составляют средства, привлеченные от граждан на внутреннем рынке – 67,4%, из которых на средства в иностранной валюте приходится 40,6%. При этом доля средств, привлеченных банками от нерезидентов Беларуси, в структуре пассивов банковской системы равна 14,3%.

Срочная структура депозитов юридических и физических лиц в 2018 году изменилась. Например, за период с января по декабрь 2017 года соотношение долгосрочных и краткосрочных депозитов составило 5,5% к 94,5%. За аналогичный же период 2018 года это соотношение изменилось на 11,6% к 88,4%, т. е. доля долгосрочных депозитов в иностранной валюте увеличилась почти вдвое. Доля долгосрочных депозитов физических лиц за период с января по декабрь 2018 года составила 31,5% от всего объема банковских депозитов в иностранной валюте, увеличившись по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года почти на 5%.

Доля долгосрочной задолженности по кредитам в структуре кредитного портфеля составляет 72%, при этом в течение предыдущего года доля краткосрочной задолженности систематически увеличивалась. В частности, объем краткосрочной задолженности за 2018 год увеличился на 20%. Данная тенденция может свидетельствовать о том, что банки испытывают трудности с привлечением долгосрочных ресурсов для финансирования кредитов.

Следует отметить, что доля ликвидных активов в совокупных активах банковской системы на конец 2018 года составляла 14,4%, в то время за год до этого данный показатель был на уровне 27,4%.

Что касается кредитования физических лиц, то наблюдается увеличение общего уровня задолженности домашних хозяйств: особенно это было заметно в период 2017–2018 годов, когда отношение долга домашних хозяйств к ВВП увеличилось с 7,6 до 8,4%. При этом показатель «Отношение выплат домашних хозяйств в счет обслуживания долга и погашения его основной суммы к доходу», который характеризует долю выплат по кредитным обязательствам в доходах домохозяйств, за аналогичный период увеличился с 7,4% до 9,8%. Это свидетельствует об увеличении доступности кредитов и повышении конкуренции среди кредитных организаций. Сказанное также указывает на необходимость более тщательного регулирования и контроля процесса кредитования.

С целью повышения финансовой стабильности и снижения системных рисков в банковской системе Национальный банк проводит политику макропруденциального регулирования, которая реализуется посредством ряда специальных инструментов, к которым относятся:

- контрциклический буфер;
- буфер системной значимости;
- инструменты ограничения долговой нагрузки физических лиц;
- расчетные величины стандартного риска (РВСР), на основе которых для банков, реализующих бизнес-модели с повышенным риском, устанавливаются повышенные отчисления в фонд обязательных резервов и повышенные требования к капиталу и формированию специальных резервов.

Требование в отношении контрциклического буфера для капитала обязывает банки дополнительно увеличивать капитал в период быстрого роста кредитов, с тем чтобы можно было уменьшить этот буфер после окончания финансового цикла. Он может изменяться в диапазоне от 0% до 2,5% и определяется исходя из величины кредитного разрыва. При этом учитывается динамика иных финансовых и макроэкономических индикаторов, характеризующих фазу финансового цикла, макроэкономические риски, ситуацию на финансовом рынке и результаты деятельности банковского сектора.

На период с 31 января по 31 декабря 2019 года Национальным банком был определен перечень системно значимых банков и небанковских кредитно-финансовых учреждений, которые способны влиять на устойчивость банковской системы в целом. Банки были разделены на категории на основании агрегированной оценки их системной значимости с использованием таких показателей, как масштаб деятельности банка, его взаимосвязанность с банками-резидентами, значимость для экономики и связи с нерезидентами. В зависимости от значения агрегированной оценки системной значимости банк может быть отнесен к одной из следующих групп: группе системной значимости I (значение агрегированной оценки составляет более 5%) или группе системной значимости II (значение агрегированной оценки составляет от 1% до 5% включительно) (см. таблицу 21).

Расчет агрегированной оценки системной значимости не осуществляется в отношении небанковских кредитно-финансовых организаций. При этом небанковская кредитно-финансовая организация может быть отнесена к одной из групп системной значимости на основании суждения Национального банка в случае, если ее деятельность может негативно повлиять на стабильное функционирование банковской системы. Расчет рейтингов осуществляется в соответствии с требованиями «Инструкции о порядке определения системно значимых банков и небанковских кредитно-финансовых организаций»¹⁵¹.

ТАБЛИЦА 21

Список системно значимых банков и небанковских кредитно-финансовых организаций

	Группа значимости I	Группа значимости II
1	ОАО «АСБ Беларусбанк»	ЗАО «Альфа-Банк»
2	ОАО «Белагропромбанк»	ЗАО «Минский транзитный банк»
3	ОАО «БПС-Сбербанк»	ОАО «Банк Москва-Минск»
4	ОАО «Белорусский банк развития и реконструкции «Белинвестбанк»»	ЗАО «Банк ВТБ (Беларусь)»
5	ОАО «Приорбанк»	ОАО «Банк Дабрабыт» ¹⁵²
6	ОАО «Белвнешэкономбанк»	ОАО «Технобанк»
7	ОАО Совместное белорусско-российское открытое акционерное общество «Белгазпромбанк»	ОАО «Паритетбанк»

Источник: Национальный банк Республики Беларусь.

¹⁵¹ Утверждена постановлением Правления Национального банка Республики Беларусь № 180 от 18 мая 2017 года.

¹⁵² 28 января 2019 года акционерное общество «Банк Москва-Минск» было переименовано в акционерное общество «Банк Дабрабыт».

Согласно постановлению Правления Национального Банка (действующему с 1 января по 31 декабря 2019 года) банкам, отнесенным к числу системно значимых, необходимо обеспечить соблюдение требований к достаточности капитала, которые определяются с учетом буфера системной значимости. Кроме того, в указанных банках советом директоров или наблюдательным советом из числа их членов и работников банка должен быть создан комитет по вознаграждениям, возглавляемый независимым директором.

Значение буфера системной значимости составляет:

- 1,5 процентного пункта для системно значимых банков и НКФО группы значимости I;
- 1 процентный пункт для системно значимых банков и НКФО группы значимости II.

Инструменты ограничения долговой нагрузки физических лиц

К инструментам ограничения долговой нагрузки населения относятся:

- показатель долговой нагрузки (ПДН) – отношение размера ежемесячного платежа по кредитам к размеру среднемесячного дохода заемщика, рассчитываемое при предоставлении кредита на потребительские нужды. Данный показатель не должен превышать 40%. В случае превышения установленного значения задолженность по таким кредитам в кредитном портфеле банка должна составлять не более 10% от общей суммы задолженности перед банком по кредитам на потребительские нужды;
- показатель обеспеченности кредита (ПОК) – отношение суммы кредита к стоимости объекта имущества, принимаемого в залог в качестве обеспечения, или сумме иного обеспечения в соответствии с кредитным договором. Данный показатель рассчитывается при предоставлении кредита на финансирование недвижимости, и его значение не должно превышать 90%. В случае нахождения ПОК в пределах между 90% и 100% задолженность по таким кредитам должна составлять не более 10% от общей суммы задолженности перед банком по кредитам на финансирование недвижимости. Исключение составляет задолженность по кредитам, выданным с использованием государственной поддержки.

Расчетные величины стандартного риска

С 1 марта 2019 года Национальный банк ввел в действие систему мер, направленную на ограничение системного риска, генерируемого бизнес-моделями банков с повышенным риском. В основе данной системы лежит подход, в соответствии с которым к банкам, реализующим такие бизнес-модели, применяются повышенные регуляторные требования. Сюда относятся

требования к достаточности капитала, формированию специальных резервов на покрытие возможных убытков и формированию фонда обязательных резервов. В качестве индикатора, указывающего на повышенный уровень риска бизнес-моделей, используется превышение устанавливаемых банками процентных ставок по новым вкладам, кредитам и эмитированным облигациям над РВСР.

РВСР рассчитываются Национальным банком ежемесячно на основе средних процентных ставок системно значимых банков, отнесенных к группе значимости I, по шести финансовым инструментам кредитно-депозитного рынка в национальной валюте (см. таблицу 22).

ТАБЛИЦА 22

Расчетные величины стандартного риска

Перечень показателей	Значение, % годовых (Апрель 2019 года)
РВСР для новых срочных отзывных банковских вкладов (депозитов) физических и юридических лиц	7,97
РВСР для новых срочных безотзывных банковских вкладов (депозитов) физических и юридических лиц со сроком размещения от 1 до 6 месяцев включительно	9,79
РВСР для новых срочных безотзывных банковских вкладов (депозитов) физических и юридических лиц со сроком размещения от 6 месяцев до 1 года включительно	10,65
РВСР для новых срочных безотзывных банковских вкладов (депозитов) физических и юридических лиц со сроком размещения свыше 1 года	12,74
РВСР для новых кредитов, предоставленных юридическим лицам (без учета льготных)	11,99
РВСР для новых кредитов, предоставленных физическим лицам (без учета льготных)	15,49

Источник: Национальный банк Республики Беларусь.

Помимо мер макроprudенциального регулирования, Национальный банк реализует ряд дополнительных мер по обеспечению стабильности банковской системы. Согласно документу «Основные направления денежно-кредитной политики на 2019 год» Национальный банк продолжит снижение долларизации экономики. В соответствии с целевым показателем удельный вес кредитов в национальной валюте в общем объеме кредитов к концу 2019 года должен составлять не менее 50%. Планируется также разработать законодательную базу для снятия ограничений на проведение валютных операций, связанных с движением капитала.

Дополнительно будут реализованы меры по стимулированию банков к привлечению сбережений

домохозяйств в национальной валюте на безотзывной основе на длительные сроки, что будет способствовать формированию менее рискованного депозитного портфеля и ресурсной базы банковской системы, рассчитанной на более длительную перспективу. На 1 января 2019 года совокупный объем задолженности банкам по кредитам, выданным физическим лицам, составлял 11 596,4 млн стар. бел. руб., т. е. 23,8% от всего кредитного портфеля. Кредиты, выданные на финансирование недвижимости, составляют более 60% от всего объема кредитной задолженности физических лиц, или 7 211,2 млн стар. бел. руб., при этом более 98% от данной величины составляют кредиты на строительство, реконструкцию и приобретение жилья.

Согласно статистике «Беларусбанка», средневзвешенная ставка по кредитам на приобретение или строительство жилой недвижимости в национальной валюте составляет 12,4% при сроке кредитования 20 лет.

Наконец, в Республике отсутствует система негосударственных пенсионных фондов, которые в других странах, как правило, являются крупным институциональным инвестором в ипотечные ценные бумаги.

Рекомендации

Правительству рекомендуется:

- **обеспечить стабильный приток инвестиций в жилищный сектор.** По данным Национального статистического комитета, в 2016 году доля введенного жилья, профинансированного по схемам коммерческого кредитования, составила менее 1%, в то время как доля, профинансированная за счет иностранных инвестиций – лишь 0,7% от общего объема введенного жилья. Эти величины свидетельствуют об отсутствии кредитования жилищного строительства со стороны частного сектора;
- **в порядке реагирования на это правительство недавно упростило положения, которые дестимулировали отечественных и иностранных инвесторов, отменив государственные пошлины и освободив их от ряда государственных и местных налогов**¹⁵³. В рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» за 2019 год по критериям «Получение кредитов» и «Получение разрешений на строительство» Республика Беларусь получила достаточно низкие оценки и заняла соответственно 85-е и 46-е место. Эти статистические данные показывают, что доступ к рынку жилья крайне затруднен как для местных, так и для иностранных компаний. Для

¹⁵³ Указ Президента Республики Беларусь от 6 августа 2009 года № 10 о создании дополнительных условий для инвестиций в Республике Беларусь.

увеличения объемов коммерческого кредитования в строительном секторе местным и иностранным компаниям необходимы более существенные стимулы. Примером может служить снижение таких административных барьеров, как налоговая нагрузка. Привлечение частных инвестиций необходимо не только для строительства нового жилья, но и для капитального ремонта существующего, в частности для повышения энергоэффективности. Следует разрабатывать рыночные программы кредитования энергоэффективных ремонтов, включая специально разрабатываемые программы для домохозяйств с низкими доходами. Повышение энергоэффективности жилищного фонда должно являться одним из условий предоставления таких кредитов. Механизм кредитования предусматривает, что их погашение будет частично происходить за счет экономии средств при оплате коммунальных услуг. Основными поставщиками кредитов на проведение энергоэффективного ремонта наряду с местными банками и международными донорами могут стать микрофинансовые организации. В качестве источника кредитов для финансирования ремонта с целью повышения энергоэффективности могут также рассматриваться схемы жилищных строительных сбережений, подобные используемым в Словакии и Германии;

- **сформировать рынок внутренних заимствований в национальной валюте.**

В настоящее время ипотечное кредитование в Республике Беларусь развито в недостаточной мере. Кредитные организации выдают кредиты на приобретение недвижимости, но в качестве главного обеспечения требуют предоставления поручительства третьих лиц. При этом возможность залога недвижимости практически никогда не рассматривается. На 1 января 2019 года общая задолженность по кредитам, выданным на строительство, реконструкцию и приобретение жилья, составляла 7 656,1 млн стар. бел. руб., или 7,2% ВВП страны в 2017 году. Данная задолженность в настоящее время находится на балансе банковской системы, что обуславливает необходимость формирования резервов и обеспечения поддержки портфеля для их поддержания. Таким образом, создание рынка ипотечных ценных бумаг, например формирование двухуровневой системы рефинансирования ипотечных кредитов, способствовало бы освобождению балансов банков от чрезмерного объема долгосрочной задолженности. Это улучшило бы оборачиваемость средств и сформировало бы стабильный источник долгосрочных внутренних заимствований. Следует отметить, что запуск систем рефинансирования ипотечных жилищных кредитов в других странах сопровождался созданием специализированных институтов развития. Например, в 1997 году в Российской Федерации было создано ОАО «Агентство

по ипотечному жилищному кредитованию», основной задачей которого являлось развитие полноценного рынка жилищного финансирования. Кроме того, ряд организаций был создан в США: например, там возникли Федеральная национальная ипотечная ассоциация «Фэнни Мей», целью которой было рефинансирование стандартных ипотечных кредитов, и Государственная национальная ипотечная ассоциация «Джинни Мэй», которая была ответственна за рефинансирование ипотечных кредитов, выданных в рамках правительственных программ. Следовательно, на начальном этапе осуществлять рефинансирование ипотечных кредитов с целью формирования пулов для создания покрытия по ипотечным ценным бумагам может Национальное агентство ипотечного кредитования, создание которого было анонсировано в рамках национальной программы «Строительство жилья» на 2016–2020 годы;

- **совершенствовать и диверсифицировать линейку кредитных продуктов для сектора коммерческого кредитования недвижимости.**

Большинство имеющихся в Республике кредитных продуктов характеризуются высоким риском, связанным с процентными ставками, поскольку на большей части рынка кредитования недвижимости используются плавающие процентные ставки, рассчитанные на основе ставки рефинансирования Национального банка, увеличенной на маржу банка. Эти ставки являются основным инструментом регулирования уровня процентных ставок на денежном рынке и служат основой для установления процентных ставок для операций по предоставлению ликвидности. Следовательно, при возникновении неблагоприятной макроэкономической ситуации ставка рефинансирования может измениться, что может стать критичным для заёмщиков, например для домохозяйств, чья задолженность по кредиту связана именно с этой ставкой. В связи с этим необходимо создать для банков и заёмщиков механизмы хеджирования рисков. Возможным вариантом может быть внедрение кредитных продуктов с расширенными ролловерами. Например, процентная ставка по кредиту устанавливается на короткий срок (например, на один год, три года или пять лет), после чего она пересматривается исходя из рыночных условий, а также затрат кредитной организации. Способом, альтернативным хеджированию такого риска, может быть введение предельного значения процентной ставки;

- **увеличить объемы и источники финансирования деятельности местных органов власти.** В настоящее время в соответствии с законом о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь в компетенцию органов местного управления и самоуправления входит определенный круг вопросов, связанных с финансированием жилищного сектора. В качестве примера можно назвать обеспечение предоставления льготных кредитов и субсидий гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Между тем ресурсная база местных бюджетов очень ограничена и состоит в основном из налоговых поступлений. По состоянию на конец 2018 года на налоговые поступления приходилось 72,6% всех доходов местных бюджетов, при этом более одной трети составлял налог на доход физических лиц. Доля доходов от налогов на имущества составила менее 10% от общей суммы. Кроме того, поступления, полученные от налога на доход и корпоративного налога, являются достаточно волатильными и в значительной степени зависят от региональных, а также макроэкономических факторов. Поступления же от налогов на имущество гораздо стабильнее и могут снизить риски для местных бюджетов. Наконец, для увеличения ресурсной базы местных бюджетов некоторые налоги, например налоги на игровой бизнес и экологические налоги, можно было бы обрабатывать на местном уровне;
- **пересмотреть подход к обеспечению финансовой доступности жилищно-коммунальных услуг.** Доступность жилищно-коммунальных услуг в настоящее время обеспечивается за счет установления субсидируемых тарифов на услуги, а также благодаря субсидиям для малообеспеченных домохозяйств. Основные преимущества от такой системы получают домохозяйства с наиболее высокими доходами. Правительству следует завершить переход к экономически обоснованным тарифам на жилищно-коммунальные услуги с одновременным усилением адресной поддержки домохозяйств с низкими доходами. Основным критерием для предоставления государственной поддержки должна быть финансовая доступность базовых услуг, которая должна определяться путем оценки доли расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе домохозяйства.

ИСТОЧНИКИ



ИСТОЧНИКИ

Печатные источники:

«Беларусь в цифрах: статистический справочник», Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2018 год.

«Беларусь на пути достижения целей устойчивого развития», Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2019 год.

«Демографический ежегодник», Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, 2018 год.

Третий обзор результативности экологической деятельности Беларуси, ЕЭК ООН, 2016 год.

Инновации для устойчивого развития: обзор по Республике Беларусь (2017 год), ЕЭК ООН, 2017 год.

Национальный доклад о развитии населенных пунктов Республики Беларусь Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III), 2016 год.

Национальный доклад Республики Беларусь об осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, 2017 год.

Статистический сборник «Жилищный фонд Республики Беларусь», Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2018 год.

Статистический сборник «Социальное положение и уровень жизни населения Республики Беларусь». Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск, 2017 год.

Статистический ежегодник Республики Беларусь (2017 год).

Онлайновые источники:

Akademie Fur Raumforschung und Landesplanug. Republic of Belarus. Доступен по адресу <https://www.arl-net.de/de/commin/belarus>.

Белстат. Доступен по адресу http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_8931.

Национальный банк Республики Беларусь. <http://www.nbrb.by/statistics/rates/ratesdaily.asp>.

Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Доступен по адресу <http://www.belstat.gov.by>.

Газетный источник. Доступен по адресу <http://belchas.by/news/uzhe-mnogo-let-spisok-samykh-griaznykh-gorodov-belarusi-vozglavljaet-novopolotck.html>.

Газетный источник. Доступен по адресу http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/march/28232/?sphrase_id=713521.

Газетный источник. Доступен по адресу www.gosstandart.gov.by/belgiss.by.

Газетный источник. Доступен по адресу http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/march/28232/?sphrase_id=713521.

Официальный веб-сайт Президента Беларуси. Доступен по адресу http://president.gov.by/ru/economy_ru/.

Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, «Показатели эффективности жилищного сектора», 2011–2016 годы.

Республика Беларусь, Национальный статистический комитет, «Ввод жилья в эксплуатацию по источникам финансирования», 2011–2017 годы, Минск.

Государственное предприятие «Институт жилища – НИПТИС им. Атаева С.».

Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь. Доступно по адресу http://www.mas.by/ru/housing_ru/.

Статистика ООН. Доступна по адресу <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=BELARUSa GovernmentSocial>.

Веб-сайт Организации Объединенных Наций в Беларуси. Доступен по адресу <http://un.by/en/oon/about-belarus>.

Обзор Всемирного банка «Ведение бизнеса», <http://www.doingbusiness.org/>.

Доклад Всемирного банка «Ведение бизнеса» за 2018 год. Доступен по адресу <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>.

Показатели Всемирного банка. Доступны по адресу <https://data.worldbank.org/indicator>.



Национальные обзоры жилищного хозяйства и землепользования Беларусь

Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК ООН является межправительственным органом, представляющим все 56 государств – членов ЕЭК ООН. Комитет служит странам форумом для ведения диалога, а также для обмена информацией и выработки политики по вопросам жилищного хозяйства, городского развития и землепользования.

Национальные обзорные исследования подготавливаются независимыми международными экспертами по просьбе стран. Правительства используют обзоры для анализа своих политики, стратегий, институтов, а также правовой и финансовой основ.

В них также содержатся рекомендации о действиях, призванные служить правительствам руководством в их работе. Страны сообщают о предпринятых действиях по выполнению этих рекомендаций на ежегодных сессиях Комитета.

Для получения дополнительной информации о нашей работе просим посетить наш веб-сайт www.unece.org/housing.

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 12 34
E-mail: unece_info@un.org
Website: <http://www.unece.org>