УДК 332.82(476)

Яковчук В.И.,
заведующий кафедрой теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь, член-корреспондент АВН России, доктор исторических наук, доцент (Республика Беларусь, г. Минск)

Станкевич Т.М.,
слушатель Института государственной службы Академии управления при Президенте Республики Беларусь, главный специалист Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь (Республика Беларусь, г. Минск)

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В статье исследуется механизм реализации государственной жилищной политики в Республике Беларусь на современном этапе ее развития, предлагаются направления его совершенствования.

Ключевые слова: государственная политика, государственное управление, жилищная политика, жилищное строительство.

Жилищное строительство является одним из приоритетов в развитии национальной экономики Республики Беларусь и служит достижению важнейшей цели социальной политики государства — повышению качества и уровня жизни граждан. В жилищной сфере, как в никакой другой, объединяются интересы граждан и государства. Необходимость участия государства в процессе обеспечения функционирования жилищной отрасли определяется тем, что она является сферой жизнеобеспечения граждан, то есть фактором, обусловливающим в определенной мере состояние национальной безопасности.

Государственная жилищная политика представляет собой деятельность государства, направленную на обеспечение граждан качественным жильем как путем прямого участия в строительстве или субсидирования приобретения жилья, так и с помощью создания эффективных механизмов, способствующих самостоятельному решению гражданами жилищ-

ной проблемы. В Республике Беларусь государственная жилищная политика определяется Президентом Республики Беларусь и проводится Правительством страны, республиканскими органами государственного управления и местными исполнительными и распорядительными органами в ходе реализации ряда комплексных государственных программ. Целью данного исследования является рассмотрение механизма реализации государственной жилищной политики в Республике Беларусь в современных условиях. Теоретической и методологической основой исследования выступили труды отечественных ученых по вопросам проведения государственной жилищной политики, нормативные правовые акты, данные статистических сборников. Использованы материалы Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь.

С начала периода становления белорусской государственности руководство республики обратило особое внимание на решение жилищной проблемы. Начало преобразований в жилищном секторе экономики страны связано с принятием в 1992 году законодательных и нормативных документов, регламентирующих порядок приватизации государственного и общественного жилищного фонда. Основными задачами жилищного строительства в то время являлись расселение граждан из коммунального жилья и предоставление им отдельных квартир. Следующим шагом стало принятие в 1994 году Национальной жилищной программы, определяющей основные принципы и концептуальные положения жилищной политики, сущность права граждан на жилье в условиях перехода к рыночной экономике. В начале 90-х годов XX века рост жилищного строительства имел внушительные объемы. В 1990 году построено 86,1 тыс. квартир общей площадью 5282,0 тыс. квадратных метров. Однако уже к середине 90-х годов XX века объемы жилищного строительства снизились. В 1995 году введено в эксплуатацию 27,3 тыс. квартир общей площадью 1948,8 тыс. квадратных метров [12]. Уровень ввода жилья в эксплуатацию 1990 года превышен только в 2009 году. Основные показатели жилищной политики республики представлены в таблице 1.

Таблица 1 — Основные показатели жилищной политики Республики Беларусь в 2005—2012 годах

Показатель	2005 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 г. в % к 2005 г.	2012 г. в % к 2010 г.
Ввод в эксплуатацию жилых домов, тыс. кв. метров	3785,5	5710,5	6629,9	5487,0	4484,7	118,5	67,6
Число построенных квартир, тыс.	43,3	69,9	84,7	68,3	55,5	128,2	65,5
Построено квартир на 1000 человек населения, квартир	4,5	7,3	8,9	7,2	5,7*	126,7	64,0
Средний размер построенных квартир, кв. метров общей площади	87,5	82,1	78,3	80,4	80,8	92,3	103,2

**на 1 января 2012 г. население республики составило 9465,2 тыс. человек*
Источник: [1, 5].

С целью повышения обеспеченности населения республики жильем в стране реализованы: Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006—2010 годы, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 12 июня 2006 г. № 384, Государственная программа возрождения и развития села на 2005—2010 годы, утвержденная Указом Президента Республ-

лики Беларусь от 25 марта 2005 г. № 150, Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 г. № 19 «О некоторых вопросах государственной градостроительной политики», Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007–2010 годы, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 7 июня 2007 г. № 265, Государственная комплексная программа развития материально-технической базы строительной отрасли на 2006–2010 годы, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 сентября 2006 г. № 1118, Концепция строительства (реконструкции) доступного и комфортного жилья для граждан Республики Беларусь, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 февраля 2008 г. № 262, и др. [4].

Принятые меры позволили обеспечить рост жилищного строительства к 2010 году в объеме свыше 6,6 млн. кв. метров, при этом построено 8,9 квартиры на 1000 населения, что практически вдвое превышает уровень 2005 года. Основное внимание уделялось строительству жилья в городах и поселках городского типа. Благодаря развитию различных социальных программ, разработанных Правительством, стало развиваться жилищное строительство на селе.

К 2010 году в стране достигнута обеспеченность населения жильём в расчете на одного жителя в размере 24,6 кв. метров, в том числе 32,0 кв. метра – в сельских населенных пунктах. По показателям обеспеченности населения жильём и объемам строительства на 1 тысячу жителей республика занимает лидирующее положение среди стран СНГ (рисунок 1).

Ежегодные мощности строительной отрасли по возведению жилья к 2011 году достигли 7,5 млн. кв. метров, из них 3,5 млн. кв. метров в эффективном индустриальном полносборном варианте.

Это стало возможным в результате наращивания выпуска строительных материалов и оборудования, разработки широкого перечня типовых проектов и проектов повторного применения для строительства жилья типовых потребительских качеств, увеличения мощностей строительных организаций, разнообразных форм финансовой и организационной поддержки граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий.



Рис. 1 – Ввод в действие жилых домов на 1000 человек и обеспеченность жильем в странах СНГ в 2010 году

Источник: [11].

В целом за 2006 – 2012 годы в Беларуси введено в эксплуатацию 36,2 млн. кв. метров жилья. За счет этого жилищные условия улучшили 297,1 тыс. семей. Средний размер квартиры составил 81,8 кв. метра. Свыше 50% жилья (18,2 млн. кв. метров) построено с государственной поддержкой и по ценам, существенно более низким по сравнению с рыночными (рисунок 2) [1, 5].

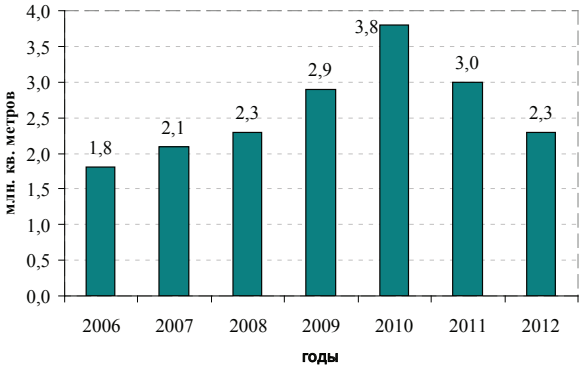


Рис. 2 — Ввод в эксплуатацию общей площади жилья с государственной поддержкой за 2006—2012 годы

Государство принимает активное участие в финансировании жилищного строительства. В Республике Беларусь строительство жилья осуществляется за счет следующих источников финансирования: средств консолидированного бюджета, населения, организаций, включая заемные средства других организаций, иностранных инвестиций, кредитов (займов) банков, в том числе льготных кредитов, и иных источников.

Со временем роль государства в таком финансировании снижается. К примеру, если в середине 1990 годов объем инвестиций государства в жилищное строительство составлял 8,3% от общего объема инвестирования, то сегодня этот показатель не превышает 5% [12]. В последние годы стабильно нарастала доля государственных затрат на строительство жилья и снижалась доля собственных средств граждан.

В 2012 году на строительство жилья освоено свыше 21 трлн. рублей инвестиций в основной капитал, из них средства населения составляют более 10 трлн. рублей (47,1% от общего объема инвестиций), кредиты и займы банков — 7,3 трлн. рублей (34,1%), включая льготные кредиты — 6,6 трлн. рублей (91,2% от общего объема кредитов и займов банков) [5].

Структура источников финансирования строительства жилых домов в 2012 году представлена на рисунке 3.

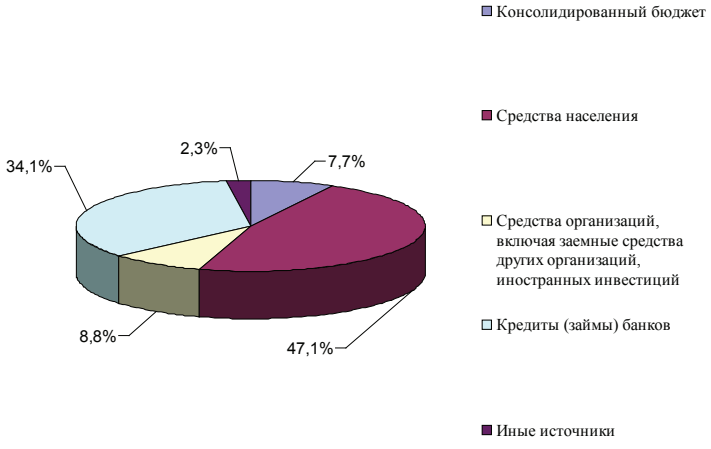


Рис. 3 — Финансирование жилищного строительства в 2012 году

Основными направлениями финансирования жилищного строительства со стороны государства являлись помощь:

членам семей, впервые вступившим в брак и не имеющим в собственности жилья. Как правило, эти молодые семьи принимались на отдельный учет нуждающихся в улучшении жилищных условий без учета уровня обеспеченности жилой площадью родителей;

молодым гражданам, которые имеют право на совместное использование льготного кредита и одноразовую безвозмездную субсидию, в том числе проживающим совместно с родителями. При оказании данных видов государственной поддержки также не учитывалось имеющееся в собственности у родителей жилье;

молодым гражданам в виде одноразовой безвозмездной субсидии в максимальном размере, то есть без учета времени пребывания на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий;

молодым семьям при рождении детей — финансовая помощь государства в погашении задолженности по кредитам, выданным им на строительство (реконструкцию) или покупку жилых помещений. При рождении первого ребенка финансовая помощь оказывается в размере 10 %, второго — 20 %. При рождении третьего и последующих детей государственная поддержка оказывается таким семьям как многодетным [12].

Особое внимание уделяется улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности. Целью развития жилищного строительства на селе является привлечение в сельскую местность квалифицированных кадров, а также работников организаций сферы обслуживания. В 2012 году в сельских населенных пунктах и малых городских поселениях республики введено в эксплуатацию свыше 1,5 млн. кв. метров общей площади жилья.

Всесторонняя государственная финансовая поддержка в сфере строительства жилья в виде льготного кредитования и субсидирования, порядок постановки на учет нуждающихся привели к значительному росту числа граждан, ориентированных на улучшение своих жилищных условий исключительно с государственной поддержкой. В результате количество состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий возросло с 565 тыс. семей на 1 января 2006 г. до 849 тыс. семей на 1 января 2012 г., или в 1,5 раза. Наибольшее количество нуждающихся в улучшении жилищных условий насчитывается в крупных городах, где период ожидания включения в организации застройщиков составляет до 10—12 лет, а в г. Минске — до 22 лет. Сверка очередей и упорядочение постановки на учет уменьшили количество состоящих на учете до 800 тыс. семей [11].

Государственная жилищная политика в Республике Беларусь динамична в своем развитии и соответствует реалиям настоящего времени. Она осуществляется в целях оказания государственной поддержки для наиболее социально не защищенных и социально важных категорий населения.

На усиление адресности помощи в улучшении жилищных условий направлен Указ Президента Республики Беларусь от 6 января 2012 г. № 13 «О некоторых вопросах предоставления гражданам государственной поддержки при строительстве (реконструкции) или приобретении жилых помещений» (далее — Указ № 13) [6].

В основу Указа № 13 положен принцип адресности государственной поддержки с определением исчерпывающего перечня категорий семей, которые имеют право на получение льготных кредитов и субсидий на улучшение жилищных условий. Одновременно введены новые, дифференцированные по размеру и условиям выплаты размеры ставок по льготным кредитам для установленных Указом № 13 категорий населения.

Предложенные параметры государственной поддержки установлены, исходя из структуры очередности семей, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, соотношения уровня доходов домашних хозяйств и стоимости жилья типовых потребительских качеств, возможностей государства в выделении льготных кредитов и субсидий. При этом учитывались опыт применения действовавшей ранее системы государственной поддержки и предложения органов госу-

дарственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, заказчиков в строительстве жилья.

Государственными органами Республики Беларусь совместно с заинтересованными и с учетом общественного мнения разработан проект Концепции государственной жилищной политики Республики Беларусь на 2012 – 2015 годы (далее – проект Концепции).

Основные задачи государственной жилищной политики, представленные в проекте Концепции, предусматривают следующие направления реализации жилищной политики:

1. предоставить каждому гражданину широкий выбор способов решения жилищного вопроса, включая строительство нового жилья, приобретение жилья на вторичном рынке, наем жилых помещений в государственном и частном фондах и другие;

2. оказывать государственную поддержку в обеспечении жильем в первую очередь тем категориям граждан, которым она необходима больше других;

3. сократить время нахождения граждан на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий до разумных сроков.

Фактические сроки нахождения граждан на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий в республике (до 22 лет в столице) требуют ограничения конкретными периодами, которые должны с течением времени уменьшаться. Определение таких сроков до 2015 года должно осуществляться с учетом объемов жилищного строительства, численности граждан, состоящих на учете нуждающихся, увеличения доходов населения, мощности строительных организаций. Всего в очереди нуждающихся находится 849 тыс. семей. Согласно новым правилам льготного кредитования[1] лишь 30 – 40% из них смогут рассчитывать на его получение (примерно 300 тыс. семей) [11].

В настоящее время наиболее популярной формой решения жилищных проблем является строительство либо приобретение жилья гражданами в собственность. Однако практика показывает, что в мире нет ни одной страны, которая смогла бы полностью обеспечить жильем своих граждан на правах собственности. Поэтому актуальным путем решения жилищной проблемы является развитие арендного сектора жилья.

За 2012 – 2015 годы планируется построить не менее 600 тыс. кв. метров наемного жилья, которые образуют фонд жилых помещений коммерческого использования государственного жилищного фонда. Наемное жилье из государственного жилищного фонда предоставляется всем гражданам, обратившимся за его получением, в порядке единой очереди. Преимущественное право заселения получают граждане, не обеспеченные жильем в соответствии с законодательно определенными нормативами [11].

Наемное жилье государственного фонда по сравнению с наемным жильем частного жилищного фонда является более привлекательным за счет более низких ставок платы за наем в сравнении с рынком коммерческой недвижимости, а также возможности заключения долгосрочного контракта (пролонгация пятилетнего договора найма).

Преимущества данного механизма для граждан: отсутствие необходимости вложения в короткий период значительных собственных или кредитных средств в приобретение жилья; повышение мобильности – возможность без финансовых потерь менять место постоянного проживания в зависимости от изменения жизненной ситуации; возможность широкого выбора места проживания в конкретном населенном пункте.

Порядок предоставления жилых помещений коммерческого использования и порядок выселения из таких жилых помещений регламентирован Указом Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 512 «О некоторых вопросах использования государственного жилищного фонда». Для стимулирования развития данного направления необходима реализация следующих мер:

субсидирование или включение в «социальный пакет», предусмотренный в коллективных договорах либо трудовых контрактах работников, возможности погашения за счет организаций части платы за проживание в жилых помещениях коммерческого использования;

передача в фонд жилых помещений коммерческого использования общежитий квартирного типа (кроме общежитий учебных и специализированных учебно-спортивных учреждений) и незаселенных служебных жилых помещений, находящихся в республиканской и коммунальной собственности, и тех площадей общежитий других ведомств, которые заселены гражданами, утратившими связь с организациями — владельцами домов, общежитий, с соответствующим изменением платы за наем;

придание статуса жилых помещений коммерческого использования основной части ведомственного (служебного) жилья с сохранением за ведомствами права хозяйственного ведения или оперативного управления.

Это снизит затраты предприятия, повысит оперативность использования указанного жилищного фонда и его управление по единым принципам наемного жилья, позволит использовать этот фонд непосредственно для работников данного предприятия.

Применение указанных мер позволит сформировать в 2015 году до 2 млн. кв. метров жилья коммерческого использования, решить социальную задачу обеспечения жильем значительного количества граждан республики без бюджетных затрат на компенсации банкам потерь от предоставления гражданам льготных кредитов на жилищное строительство.

Основная цель государственной жилищной политики на 2012—2015 годы в проекте Концепции определяется как удовлетворение потребностей граждан страны в доступном и комфортном жилье при максимальном стимулировании их участия в инвестировании личных средств в строительство собственного жилья путём создания и совершенствования форм, методов и механизмов привлечения финансовых ресурсов [11]. Ресурсы государства необходимо концентрировать на преимущественном оказании помощи в строительстве и приобретении жилья семьям, имеющим детей, в первую очередь — многодетным, жителям малых городов и поселков, семьям, не имеющим собственного жилья, военнослужащим и другим социально не защищенным категориям граждан.

Основным приоритетом государственной жилищной политики Республики Беларусь на перспективу должно являться формирование условий для реализации прав граждан на обеспечение качественным, экологичным и доступным жильем на основе перехода к экономически сбалансированному финансированию жилищного строительства за счет оптимального сочетания государственной поддержки социально уязвимых категорий населения с новыми механизмами финансирования жилищного строительства для широких слоев населения.

Таким образом, можно констатировать, что основные параметры, достигнутые в жилищной политике Республики Беларусь, отразили значительные успехи в жилищном строительстве. Однако рост объемов жилищного строительства на принятых принципах решения жилищной проблемы наряду с положительными эффектами повлек за собой и ряд нарастающих проблем.

Значительные объёмы государственных ресурсов, направляемых в жилищное строительство, относительная доступность льготных кредитов и критериев отнесения граждан к категории нуждающихся привели к росту учетного количества таких граждан, которое опередило возрастающие объемы ввода жилья в эксплуатацию.

В настоящее время назрела необходимость дальнейшей концентрации государственных финансовых ресурсов на максимально эффективном строительстве жилых помещений для льготных категорий граждан на условиях дифференцированного подхода к определению групп населения, нуждающихся в улучшении жилищных условий, что вызвало необходимость разработки новой законодательной базы по жилищной политике, ориентированной на предоставление разнообразных механизмов улучшения жилищных условий всем желающим гражданам с различным уровнем дохода, а также адресной поддержки тем категориям, которые в силу объективных причин не могут самостоятельно решить свой жилищный вопрос.

Государственная жилищная политика республики требует дальнейшего совершенствования, в основе которого расши-

рение возможностей каждого гражданина самостоятельно решить свой жилищный вопрос за счет собственных средств и элементов поддержки со стороны государства.

Библиографический список

1. Беларусь в цифрах: стат. справочник, 2012 / редкол.: В.И. Зиновский (пред.) [и др.]. — Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2012. — 100 с.

2. Инвестиции в строительство в Республике Беларусь: стат. сборник, 2012 / редкол.: И.С. Кангро (пред.) [и др.]. — Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2012. — 217 с.

3. Инвестиционный потенциал населения и жилищное строительство в г. Минске: монография / В.А. Бобков [и др.]. — Минск: МНИИСЭПП, 2001. — 148 с.

4. Национальный Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2005. — Режим доступа: http://www.pravo.by. — Дата доступа: 01.11.2012.

5. О выполнении заданий по жилищному строительству за январь—декабрь 2012 г.: стат. бюллетень, 2013 / редкол.: И.С. Кангро (пред.) [и др.]. — Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2012. — 41 с.

6. О некоторых вопросах предоставления гражданам государственной поддержки при строительстве (реконструкции) или приобретении жилых помещений: Указ Президента Республики Беларусь, 6 янв. 2012 г., № 13 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2012. — № 1. — 1/13224.

7. О некоторых мерах по регулированию жилищных отношений: Указ Президента Республики Беларусь, 29 нояб. 2005 г., № 565 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005. — № 190. — 1/6977.

8. О предоставлении гражданам льготных кредитов на строительство (реконструкцию) или приобретение жилых помещений: Указ Президента Республики Беларусь, 14 апр. 2000 г., № 185 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000. — № 38. — 1/1172.

9. Официальный сайт Национального статистического комитета Республики Беларусь. Режим доступа: http://belstat.gov.by/. Дата доступа: 03.02.2013.

10. Сайт Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Министерство архитектуры и строительства Респ. Беларусь. — Минск, 2010. — Режим доступа: http://www.mas.by. — Дата доступа: 04.11.2012.

11. Сайт Правительства Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Совет Министров Респ. Беларусь. — Минск, 2009. — Режим доступа: http://www.government.by/upload/concept_hpolicy_2012.pdf. — Дата доступа: 29.10.2012.

12. Якубович О.А. Жилищное строительство и источники его финансирования / О.А. Якубович // Экономика и управление. — 2011. — № 1. — С. 95—101.

[1] На условиях Указа № 13.

Yakovchuk V.I., e-mail: kafedra_gmu@mail.ru
Head of the department of the theory and practice of public administration of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, the corresponding member of AMS of Russia, doctor of historical sciences, associate professor (Belarus, Minsk)
Stankevich T.M., e-mail: kafedra_gmu@mail.ru
Student of the Institute of Civil Service Administration Academy under the President of the Republic of Belarus, the chief expert of the Ministry of Architecture and Construction of Belarus (Belarus, Minsk).

IMPLEMENTATION OF THE STATE HOUSING POLICY IN BELARUS

The mechanism of realization of state housing policy in the Republic of Belarus at the present stage of its development is studied in the article, directions for its improvement are offered.

Key words: public policy, public administration, housing policy, housing construction.