

Становление государственной жилищной политики Республики Беларусь в период после распада СССР до экономического кризиса 2011 г.

М.М. ЕРЕМЕНКО

На основе системного анализа рассмотрена белорусская государственная жилищная политика после развала СССР до экономического кризиса 2011 г., которая предполагала всестороннюю государственную поддержку в сфере жилищного строительства или приобретения жилья в виде льготного кредитования и субсидирования граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также расширение перечня оснований для постановки на такой учет, что привело к значительному росту числа граждан, ориентированных на улучшение своих жилищных условий исключительно с государственной поддержкой.

Ключевые слова: жилищная политика, жилищное строительство, улучшение жилищных условий, льготное кредитование.

On the basis of system analysis the Belarusian state housing policy after the collapse of the Soviet Union before the economic crisis of 2011 is considered. It included a comprehensive state support in the sphere of housing construction or purchase of housing in the form of preferential crediting and subsidizing citizens who are registered in need of better housing conditions, and the expansion of the list of grounds for such a statement on the account, which led to a significant increase in the number of citizens, aimed at improving their living conditions only with state support.

Keywords: housing policy, housing, improvement of living conditions, preferential loans.

Обеспечение граждан комфортным и безопасным жильем лежит в основе жилищной политики любой страны. В мировой практике выработан обширный перечень инструментов и механизмов жилищной политики, которые описаны рядом авторов [1]–[8], [9], [10]. Задачей государства является создание системы таких инструментов и механизмов, которые будут в наибольшей степени адаптированы для местных условий и обеспечат наиболее эффективный результат.

Целью данной статьи является выявление проблем развития государственной политики Республики Беларусь в области содействия гражданам в обеспечении жильем за период после распада СССР до экономического кризиса 2011 г. Для реализации данной цели следует рассмотреть тенденции развития жилищной политики с момента обретения республикой государственности. В основу исследования положен метод научного познания – системный анализ.

Период после распада СССР по настоящее время, начиная с 1991 г., является начальным этапом перехода страны к рыночной экономике, который сопровождался общим спадом производства и снижением уровня жизни практически всех слоев населения. Система финансирования жилищного строительства, как и вся экономика в целом, находилась в кризисном положении. Государство было не в состоянии в прежних объемах осуществлять строительство жилья из-за отсутствия источников финансирования. Не располагали достаточными средствами для строительства или покупки жилых помещений и граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий. Рост цен на жилье сделал его практически недоступным для большинства граждан.

Эти негативные явления привели к тому, что объемы ввода жилья за период 1991–1995 гг. сократились с 5392,0 до 1948,8 тыс. м² или в 2,8 раза (рисунок 1).

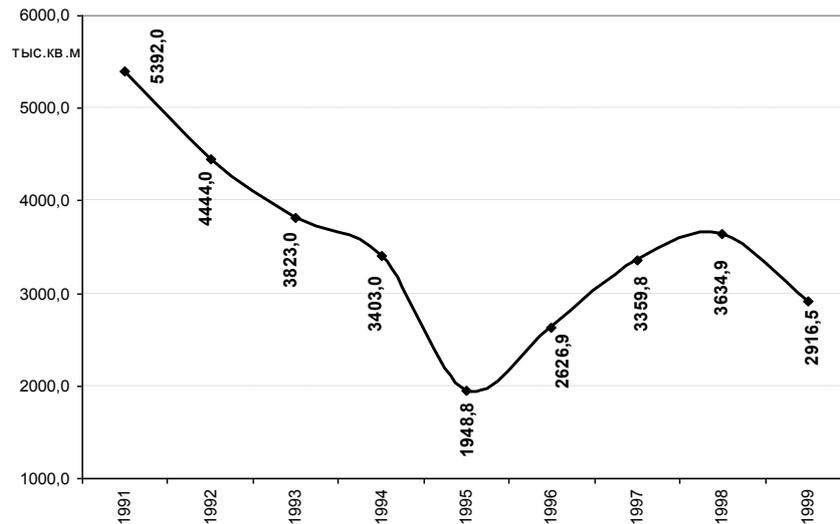


Рисунок 1 – Динамика ввода жилья в Республике Беларусь в 1991–1999 гг., тыс. м² общей площади [11]

Начало преобразований в жилищном секторе экономики при переходе к рынку было связано с принятием и введением в действие в 1992 г. Закона «**О приватизации жилищного фонда Республики Беларусь**» от 16.04.1992 № 1593-ХП. В настоящее время гражданами республики приватизировано более 80 % жилищного фонда страны [12].

Значительное расширение сферы частной собственности на жилую недвижимость, сокращение государственного финансирования жилищного строительства привело к изменению структуры жилищного фонда, развитию индивидуального и кооперативного жилищного строительства, которые в условиях перехода к рыночной экономике рассматривались государством как социально-экономическая задача первостепенной важности, связанная с ростом национального богатства и уровня жизни населения республики.

В наследство от СССР стране досталась система учета граждан, которые в соответствии с принятыми нормативами признавались нуждающимися в улучшении жилищных условий. Во времена СССР эти граждане в порядке очередности получали в найм на безвозмездной основе квартиры государственного жилищного фонда.

В период 1991–1995 гг. принят ряд нормативных правовых актов об оказании индивидуальным застройщикам и членам ЖСК государственной поддержки в виде **предоставления кредитов на строительство (приобретение) жилья на льготных условиях**: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27.03.1992 № 165 «О первоочередных мерах по развитию индивидуального и кооперативного жилищного строительства в условиях перехода к рыночной экономике» (документ утратил силу), Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25.02.1994 № 102 «О кредитовании кооперативного и индивидуального жилищного строительства» (документ утратил силу), Указ Президента Республики Беларусь от 22.12.1995 № 516 «О некоторых мерах по развитию жилищного строительства» (документ утратил силу), Постановление Совета Министров Республики Беларусь, Национального банка Республики Беларусь от 10.05.1993 № 303/16 (документ утратил силу) и 07.10.1993 № 680/24 «О дополнительном направлении средств на кредитование индивидуального и кооперативного жилищного строительства». Принципом оказания такой поддержки являлась и является обязательность ее использования исключительно на строительство нового жилья. Направление государственной поддержки на приобретение готового жилья возможно только в тех населенных пунктах, где строительство жилых домов не ведется. Такой подход направлен не только на обеспечение граждан жильем, но и на стимулирование национального строительного комплекса.

В 1993 г. в связи с реформированием и сокращением Вооруженных Сил в тяжелом положении оказались военнослужащие, уволенные в запас или отставку. В связи с этим особую остроту на данном этапе приобретают вопросы социальной защиты военнослужащих, в том

числе *обеспечение семей военнослужащих жилыми помещениями*, которые нашли отражение в следующих нормативных правовых актах: Постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 15.04.1993 № 241 «О первоочередных мерах по обеспечению жильем и социальной защите военнослужащих», Постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 16.05.1994 № 341 «О неудовлетворительном выполнении решений Правительства по обеспечению жильем военнослужащих, уволенных в запас (отставку)», Постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 19.07.1994 № 551 «О внесении изменений в постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15 апреля 1993 г. № 241 и от 16 мая 1994 г. № 341» (все отмеченные документы утратили силу).

24 февраля 1994 г. постановлением № 2806-ХІІ Верховного Совета Республики Беларусь принята *Национальная жилищная программа*, в которой определены концептуальные положения жилищной политики в условиях перехода к рыночной экономике. Жилищная реформа рассматривалась в ней как составная часть комплекса мер по стабилизации и выводу экономики из кризиса. С принятием Национальной жилищной программы осуществлен переход от *бесплатной раздачи* жилья гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, к развитию *системы государственной поддержки* граждан при строительстве (приобретении) жилых помещений, оказываемой в следующих формах:

- предоставление льготных кредитов;
- погашения задолженности по льготным кредитам военнослужащим;
- предоставление одноразовых безвозмездных субсидий.

Также было положено начало оказанию государственной поддержки социально незащищенным слоям населения в форме *предоставления жилых помещений социального пользования*.

Напомним, что в 1995 г. объем ввода в эксплуатацию жилья снизился до критического уровня – 1948,8 тыс. м². В результате принятых государством мер по поддержке жилищного строительства в период 1996–1999 гг. *существенно увеличились темпы ввода жилья*: с 1948,8 тыс. м² в 1995 г. до 3634,9 тыс. м² в 1998 г. (в 1,9 раза) и 2916,5 тыс. м² в 1999 г. – в 1,5 раза (рисунок 1).

В этот же период в республике получили развитие такие внебюджетные формы финансирования жилищного строительства *как долевое строительство* (Приказы Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 04.11.1998 № 370 «Об утверждении Типового договора о долевом строительстве жилья» и от 24.05.1999 № 136 «О внесении изменений и дополнений в Типовой договор о долевом строительстве жилья» – документы утратили силу) и строительство за счет средств *жилищных займов* (Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь от 06.06.1996 № 372 «О выпуске, обращении и погашении жилищных облигаций»; Указы Президента Республики Беларусь от 26.02.1997 № 167 «О первом минском целевом облигационном жилищном займе»; от 21.04.1998 № 228 «О первом брестском целевом облигационном жилищном займе» и от 23.02.1999 № 109 «О втором минском и первом гродненском целевых облигационных жилищных займах» – документы утратили силу), что значительно расширило возможности граждан в улучшении своих жилищных условий.

Необходимо также отметить, что в течение анализируемого периода льготные кредиты являлись основной формой государственной поддержки жилищного строительства. Однако распространенные за рубежом *система жилищных строительных сбережений и ипотека* не получили в Беларуси должного развития. Льготное кредитование в условиях высокой инфляции, по сути, оказалось *безвозмездной помощью гражданам*. Процентная ставка за пользование льготными кредитными ресурсами составляла 5 %, в то время как годовая инфляция (индекс потребительских цен) в республике составляла в 1996 г. – 39,3 %, в 1997 г. – 63,1 %, в 1998 – 182,7 %, в 1999 – 251,2 %. Эмиссионное происхождение льготных кредитных ресурсов привело к тому, что стоимость жилья за период 1995–1999 гг. *увеличилась в десятки раз* [13].

С 1999 г. одним из видов государственной поддержки граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 09.03.1999 № 247-3 «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О подоходном налоге с граждан”», становится *право* этих граждан *на получение имущественного налогового вычета при определении размера налоговой базы при исчислении подоходного налога* в размере средств, направленных на строительство, приобретение

либо реконструкцию жилья на территории Республики Беларусь. При этом, следует отметить, что с 2009 г. право на данный вид вычета предоставляется плательщику и членам его семьи при одновременном выполнении следующих условий (ч. 1 подп. 1.1 ст. 166 Налогового кодекса Республики Беларусь от 29.12.2009 № 71-3 (документ утратил силу): плательщик и члены его семьи состоят на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий; плательщик и члены его семьи осуществляют расходы:

– на строительство, в том числе путем приобретения жилищных облигаций, многоквартирного жилого дома или квартиры на территории Республики Беларусь;

– на приобретение, том числе в соответствии с договором финансовой аренды (лизинга), предусматривающим выкуп предмета лизинга, многоквартирного жилого дома или квартиры на территории Республики Беларусь;

– на погашение кредитов банков Республики Беларусь, займов, полученных от белорусских субъектов хозяйствования (организаций и индивидуальных предпринимателей), фактически израсходованных ими на строительство, приобретение жилищных облигаций либо приобретение многоквартирного жилого дома или квартиры на территории Республики Беларусь. При этом проценты по этим кредитам и займам также включаются в перечисленные расходы, исключение составляют проценты, уплаченные за несвоевременный возврат (погашение) таких кредитов, займов и (или) за несвоевременную уплату процентов по ним.

В 1995–1999 гг. кроме льготных кредитов, погашения задолженности по ним для военнослужащих, одноразовых безвозмездных субсидий и налоговых вычетов появились новые формы государственной поддержки:

– продажа по льготным ценам древесины на корню для индивидуального жилищного строительства;

– продажа по льготным ценам либо безвозмездная передача жилых домов, не завершенных строительством (две последние формы государственной поддержки с 1998 г. вошли в состав субсидий);

– погашение части задолженности по льготным кредитам молодым и многодетным семьям.

Освобождение граждан от оплаты за создание инженерной и транспортной инфраструктуры является еще одной формой государственной поддержки жилищного строительства, появившейся в республике с 2003 г. Оказание такой поддержки играет существенную роль в повышении доступности строительства жилья: стоимость строительства жилых помещений снижается для граждан в среднем на 20–30 % [14], [15], [16].

Кроме того, начиная с 2004 г. государственная жилищная политика получила направленность на поддержку многодетных семей.

Принятые государством меры по расширению перечня видов поддержки жилищного строительства привели к **увеличению ввода общей площади жилых помещений** с 2810,5 тыс. м² в 2002 г. до 3785,5 тыс. м² в 2005 г. или на 35 %. С 2002 г. прослеживается устойчивая тенденция роста объемов строительства жилья (рисунок 2).

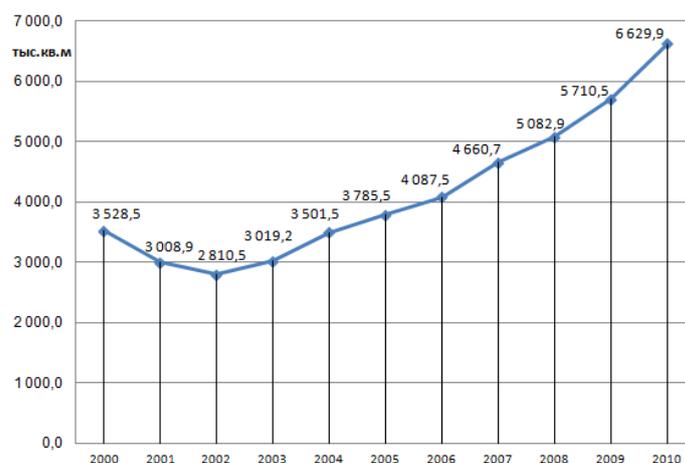


Рисунок 2 – Динамика ввода жилья в Республике Беларусь в 2000–2010 гг., тыс. м² общей площади [11]

В целях улучшения жилищных условий сельских жителей, привлечения в сельское хозяйство молодых специалистов, приближения строящегося на селе жилья по комфортности к городскому Указом Президента от 25.03.2005 № 150 принята *Программа возрождения и развития села на 2005–2010 гг.*

Также, начиная с 2000 г., появились такие формы государственной поддержки как займы и безвозмездная финансовая помощь предприятий и организаций своим работникам при строительстве (приобретении) жилья.

Государственная жилищная политика республики нормативно закрепляется в принятой постановлением Совета Министров от 22.02.2008 № 262 *«Концепции строительства (реконструкции) доступного и комфортного жилья для граждан Республики Беларусь»* (документ утратил силу).

Постановлением Совета Министров от 11.12.2008 № 1912 *«О внесении изменения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20.12.2000 № 1955»* увеличен с 2-х до 3-х минимальных потребительских бюджетов критерий отнесения граждан к категории малообеспеченных, имеющих право на государственную поддержку при строительстве (реконструкции) или приобретении жилых помещений, что, наряду с увеличением согласно Указу Президента Республики Беларусь от 01.03.2010 № 120 *«О внесении дополнений и изменений в Указ Президента Республики Беларусь от 14 апреля 2000 г. № 185»* (документ утратил силу) максимальной величины льготных кредитов, предоставляемых на строительство (реконструкцию) жилых домов, принимаемых в эксплуатацию *с полной отделкой*, до 100 % стоимости норматива льготно кредитуемой площади жилого помещения типовых потребительских качеств для всех граждан (за исключением многодетных семей, получающих льготный кредит в размере 95 % и однократную субсидию в размере 5 %), привело к значительному росту числа семей, желающих улучшить свои жилищные условия с помощью льготного кредитования, а также к увеличению объемов льготного кредитования.

О высоких темпах строительства жилья в республике можно судить по аналогичным показателям в разных странах (таблица 1).

Таблица 1 – Международные сравнения по числу построенных квартир на 10000 чел. населения в разных странах

Страна	2000 г.	2005 г.	2009 г.	2010 г.
<i>Страны СНГ</i>				
Азербайджан	7	19	15	20
Армения	5	5	6	11
Беларусь	39	45	73	89
Казахстан	7	29	34	34
Кыргызстан	10	10	16	14
Молдова	6	11	14	14
Россия	25	36	49	50
Таджикистан	9	12	17	25
Украина	13	16	14	17
<i>Страны вне СНГ</i>				
Германия	52	29	19	20
Латвия	4	17	19	9
Литва	13	17	28	11
Норвегия	44	64	45	37
Польша	23	30	42	36

Источник: [17, с. 95].

Несмотря на то, что в 2010 г. ввод жилья в Беларуси достиг своего максимального значения, наблюдается *рост количества семей*, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий: с 564,8 тыс. в 2005 г. до 855,6 тыс. в 2010 г. или в 1,5 раза [11, с. 140]. Одной из причин сложившейся ситуации явилось значительное *расширение перечня оснований*, по которым граждане могут состоять на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также повышение доступности жилья для граждан вследствие реализации различных госпрограмм.

Масштабное кредитование строительства жилья с поддержкой государства, в том числе за счет эмиссионных денег, необеспеченных товарной массой, привело к возникновению

макроэкономических дисбалансов и явилось одной из причин экономического кризиса 2011 г. в республике.

Рост количества семей, состоящих на учете нуждающихся, и увеличение объема льготных кредитов привели к ситуации, при которой нагрузка на бюджет стала непосильной, что вызвало необходимость формирования принципиально новых схем финансирования строительства (приобретения) жилья, снижающих нагрузку на бюджет, обеспечивающих приближение финансирования жилищного строительства к рыночным механизмам, но не исключающих социальную направленность в удовлетворении потребностей населения в жилье. Результаты данного исследования могут быть использованы работниками республиканских органов государственного управления, отвечающими за реализацию жилищной политики, учеными, проводящими научные исследования в данной и смежных сферах, всеми заинтересованными гражданами и организациями.

Литература

1. Balchin, P. Housing Policy in Europe [Электронный ресурс] / P. Balchin. – London : Routledge, 1996. – Режим доступа : <http://bookfi.org/book/1198740>. – Дата доступа: 07.06.2016.
2. Boelhouwer, P. Housing policy in seven European countries: The role of politics in housing / P. Boelhouwer, H. van der Heijden // *Journal of Housing and the Built Environment*. – 1993. – № 4. – P. 383–404.
3. Boelhouwer, P. Housing finance in seven European countries: Financial instruments and government expenditure / P. Boelhouwer // *Journal of Housing and the Built Environment*. – 1993. – № 4. – P. 405–420.
4. Boelhouwer, P. Housing systems in Europe. Part I: A comparative study of housing policy / P. Boelhouwer, H. van Der Heijden // *Journal of Housing and the Built Environment*. – 1993. – № 4. – P. 365–370.
5. Дорофієнко, В.В. Порівняльна оцінка механізмів державної підтримки розвитку житлового будівництва в Україні та Чеській Республіці / В.В. Дорофієнко, Г.М. Шамонова // *Економіка будівництва і міського господарства*. – 2009. – № 1. – С. 221–30.
6. Eekhoff, J. Wohnungspolitik / J. Eekhoff. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2002. – 69 p.
7. Englund, P. Housing Tenure Across Countries: The Effects of Regulations and Institutions' / P. Englund // Working draft produced for the August 2005 International Meeting of the American Real Estate and Urban Economics Association in Los Cabos, Mexico. – 2005.
8. Jetter, F. Wohnungsnot als Schlüsselproblem der Sicherung des sozialen Friedens [Электронный ресурс] / F. Jetter. – Режим доступа : <http://www.sozialpolitik.de/dritterwohnungsmarkt.html>. – Дата доступа : 07.06.2016.
9. Orlebeke, C.J. The Evolution of LowIncome Housing Policy, 1949 to 1999 / C.J. Orlebeke // *Housing Policy Debate*. – 2000. – № 2. – P. 489–520.
10. Ходов, Л.Г. Роль государства в жилищном хозяйстве / Л.Г. Ходов, И. Эекхофф // *Жилищное право*. – 2008. – № 5. – С. 13–25.
11. Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Статистический ежегодник Республики Беларусь // Статистический сборник. – Минск, 2014. – 535 с.
12. Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Жилищный фонд Республики Беларусь // Статистический сборник [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/otrasli-statistiki/naselenie/zhilischnye-usloviya/godovye-dannye_4/zhilischnyi-fond-respubliki-belarus/. – Дата доступа : 07.06.2016.
13. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь. Статистический ежегодник Республики Беларусь // Статистический сборник. – Минск, 2003. – 607 с.
14. Lenta.ru. Цены на жилье вырастут до 40 процентов из-за обременения инфраструктурой [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dom.lenta.ru/news/2014/12/03/infrastructure/>. – Дата доступа : 07.06.2016.
15. Мягченко, О. Сколько будет стоить «квадрат» / О. Мягченко // *Бн-газета* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bn.ru/articles/2012/07/02/93189.html>. – Дата доступа : 07.06.2016.
16. Панич, А. Анализ состояния жилищного строительства в Республике Беларусь / А. Панич // *Строительство и недвижимость* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nestor.minsk.by/sn/2003/44/sn34405.html>. – Дата доступа : 07.06.2016.
17. Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Беларуси и страны мира: 2014 // Статистический сборник. – Минск, 2014. – 385 с.