Национальный обзор
жилищного хозяйства

Республика Казахстан

Организация
Объединенных Наций

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЗОРЫ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

Женева, 2018 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций представляют собой комбинации прописных букв и цифр. Наличие в тексте подобного обозначения служит ссылкой на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Использованные в данной публикации обозначения и представленные материалы, карты и иллюстрации не являются выражением какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса страны, территории, города или района, их органов власти, а также относительно делимитации их границ.

ECE/HBP/191

Авторские права © Организация Объединенных Наций, 2018

Все права защищены во всем мире.
Публикация Организации Объединенных Наций, изданная
Европейской экономической комиссией (ЕЭК ООН)

Информационная служба ЕЭК ООН
Дворец Наций
CH–1211 Женева 10
Швейцария

Телефон: +41 (0) 22 917 44 44
Факс: +41 (0) 22 917 05 05
Электронная почта: info.ece@unece.org
Веб-сайт: http://www.unece.org

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Национальные обзоры жилищного сектора проводятся в целях оказания поддержки правительствам стран с переходной экономикой в повышении эффективности жилищного сектора и одновременного содействия устойчивому развитию этих стран. В обзорах анализируются тенденции и направления разработки политики и приводится общая оценка политической, экономической и социальной структуры жилищного сектора. Данная работа предпринята по инициативе Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) в начале 1990-х годов в ответ на просьбы со стороны государств-членов ЕЭК ООН.

Исследования проводятся по просьбе государств-членов международными группами экспертов совместно с органами государственного управления, другими международными организациями, неправительственными организациями (НПО), местными органами власти и организациями частного сектора. На основе широких консультаций эксперты проводят всесторонний обзор жилищного сектора и готовят рекомендации в порядке оказания помощи директивным органам в разработке стратегии и программ.

Настоящий национальный обзор жилищного сектора в Казахстане подготовлен по запросу правительства Казахстана и является двадцатым по счету в серии таких материалов, опубликованных Комитетом по жилищному хозяйству и землепользованию. В программе национального обзора акцент, как и прежде, сделан на подробный анализ и рекомендации в области политики и одновременно делается упор на конкретные проблемы и достигнутые успехи в жилищном секторе, имеющие особое значение для рассматриваемой страны. В случае с Казахстаном эти вопросы связаны с жилищным сектором, в частности с вопросами обеспечения жильем и его доступности; управлением и поддержанием жилищного фонда; энергоэффективностью в жилищном строительстве; жилищным финансированием; «умными» устойчивыми городами и правовыми и институциональными рамками.

Данный обзор предлагает ряд рекомендаций по политике. Их своевременное и эффективное осуществление считается важным для решения проблем, с которыми сталкивается Казахстан в настоящее время. С недавним принятием Новой городской повестки дня была подтверждена глобальная приверженность устойчивому развитию городов. Политические рекомендации данного обзора помогут стране в ее приверженности осуществлению Новой городской повестки дня и достижению Целей устойчивого развития Повестки дня для устойчивого развития 2030 года, в частности Цели 11 по городам и общинам.

Мне хотелось бы поблагодарить международных и местных экспертов, внесших вклад в подготовку национального обзора, а также правительства стран, предоставивших финансовые средства для его проведения, партнеров ООН, участвовавших в исследовании – ООН Хабитат и Программа Развития ООН (ПРООН) в Казахстане. Предлагаю всем, кто заинтересован в развитии сектора жилищного строительства и землепользования в этой стране, в полной мере использовать информацию и рекомендации, содержащиеся в настоящем исследовании. Они могут лечь в основу деятельности в будущем и помочь в формировании программ на национальном и местном уровне.

Наконец, мне хотелось бы подчеркнуть актуальность национальных обзоров как уникального инструмента, позволяющего странам ЕЭК ООН осуществлять обмен опытом в вопросах жилищного хозяйства и землепользования, сравнивать тенденции и способствовать повышению знаний за счет применения на практике различных методик, проводить политику и пользоваться средствами планирования и учиться тому, как дела воплощаются в жизнь. Как показал опыт, национальные обзоры служат средством проведения конкретной политики, которым смогут пользоваться все заинтересованные стороны в целях решения проблем, связанных с развитием сектора жилищного хозяйства и землепользования, в особенности в странах с переходной и формирующейся рыночной экономикой.

Ольга Алгаерова,
Исполнительный секретарь
Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций

ПРЕДИСЛОВИЕ

Подготовка настоящего национального обзора жилищного сектора была запрошена правительством Республики Казахстан через Министерство регионального развития. Разработка обзора началась в июле 2016 года с подготовительной миссии секретариата ЕЭК ООН, в ходе которой была сформулирована окончательная структура странового обзора. Ознакомительная миссия международной группы экспертов состоялась в сентябре 2016 года.

Расходы на осуществление этого проекта были покрыты за счет внебюджетных средств, предоставленных Российской Федерацией. Для проведения исследования правительством Республики Казахстан были предоставлены национальные эксперты. Отделение ООН – Хабитат в Москве профинансировало участие одного международного эксперта. Страновое отделение ПРООН в Казахстане частично профинансировало прочие расходы и представило материалы для доклада, в частности по вопросам энергоэффективности в жилищном секторе. Успешное завершение этого проекта было бы невозможно без этой бескорыстной поддержки.

Настоящий страновой обзор не охватывает часть, касающуюся управления земельными ресурсами и землепользования. В связи с подготовкой недавнего обзора градостроительной политики Организацией экономического сотрудничества и развития из настоящего странового обзора был исключен анализ вопросов городского развития, с тем чтобы избежать дублирования работы.

Предыдущие исследования из этой серии проводились в Болгарии (ECE/HBP/101, опубликовано в 1996 году), Польше (ECE/HBP/107, 1998 год), Словакии (ECE/HBP/111, 1999 год), Литве (ECE/HBP/117, 2000 год), Румынии (ECE/HBP/124, 2001 год), Республике Молдова (ECE/HBP/125, 2002 год), Албании (ECE/HBP/130, 2002 год), Армении (ECE/HBP/132, 2004 год), Российской Федерации (ECE/HBP/131, 2004 год), Сербии и Черногории (ECE/HBP/139, 2006 год), Грузии (ECE/HBP/143, 2007 год), Беларуси (ECE/HBP/150, 2008 год), Кыргызстане (ECE/HBP/157, 2010 год), Азербайджане (ECE/HBP/160, 2010 год), Таджикистане (ECE/HBP/163, 2011 год), Украине (ECE/HBP/176, 2013 год), Республике Молдова (ECE/HBP/181, 2015 год), Узбекистане (ECE/HBP/185, 2015 год) и Армении (ECE/HBP/186, 2017 год).

Для Казахстана и других стран с переходной экономикой полезными могут быть другие публикации ЕЭК ООН, касающиеся жилищного сектора: (a) *Социальное жилье в регионе ЕЭК ООН: модели, тенденции и вызовы* (ECE/HBP/182, 2015 год); (b) *Рациональная практика в области создания энергоэффективного жилищного хозяйства в регионе ЕЭК ООН* (ECE/HBP/175, 2013 год); (c) *Климатически нейтральные города: как сделать города менее энерго- и углеродоемкими и более устойчивыми к климатическим вызовам* (ECE/HBP/168, 2011 год); (e) *Зеленые дома: на пути к энергоэффективному жилью в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций* (ECE/HBP/159, 2009 год); (f) *Города, самостоятельно добившиеся успеха: в поисках устойчивых решений для неформальных поселений в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций* (ECE/HBP/155, 2009 год); (g) *Руководящие принципы в области социального жилья: принципы и примеры* (ECE/HBP/137, 2006 год); (h) *Системы финансирования жилищного сектора для стран с переходной экономикой: принципы и примеры* (ECE/HBP/138, 2005 год); (i) *Руководящие принципы по жилищным кондоминиумам для стран с переходной экономикой* (ECE/HBP/123, 2003 год).

Кроме того, основой для разработки устойчивой политики в области жилищного хозяйства и землепользования могут служить следующие основополагающие документы, одобренные государствами-членами ЕЭК ООН: *Женевская хартия ООН об устойчивом жилищном хозяйстве и Стратегия в области устойчивого жилищного хозяйства и землепользования в регионе ЕЭК на период 2014-2020 годов.*

Настоящий страновой обзор и другие соответствующие публикации размещены на веб-сайте ЕЭК ООН (http://www.unece.org/housing.html).

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Подготовка данного обзора стала возможной благодаря внебюджетным средствам, любезно предоставленным Российской Федерацией. Правительством Республики Казахстан были представлены национальные эксперты. Представительством ООН – Хабитат в Москве было финансировано участие международного эксперта. Страновое представительство ПРООН в Казахстане обеспечило материально-техническую поддержку обзора, в частности, по вопросам энергоэффективности в жилищном секторе. В ходе миссии по изучению ситуации ПРООН также организовала семинар для представления методологий и подходов к подготовке страновых обзоров по вопросам жилья и землепользования. Успешное завершение обзора было бы невозможным без щедрой поддержки, полученной от всех участников.

Окончательный вариант публикации следует рассматривать как итог совместных усилий следующих лиц:

СЕКРЕТАРИАТ ЕЭК ООН

Ивон Игеро	Директор
Гульнара Ролл	Руководитель группы
Сесилия Батак и Регина Ханбекова	Координаторы проекта
Изабель Байрамукова	Стажер

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Ирина Генцлер	Институт экономики города, Россия
Евгения Железова	Market Information, Россия
Александр Белый	ПРООН в Казахстане/Глобальный Экологический Фонд
Ариель Иваньер	Подразделение по инвестициям и предпринимательству, ЕЭК ООН

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Офис ООН – Хабитат в России
Программа Развития ООН в Казахстане

УЧАСТНИКИ

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ, УЧРЕЖДЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ

Министерство национальной экономики (МНЭ)

Комитет по регулированию естественных монополий МНЭ

Комитет по защите прав потребителей МНЭ

Комитет по статистике МНЭ

Министерства по инвестициям и развитию

Министерство финансов

Министерство юстиции

Министерство энергетики

Министерство иностранных дел

Министерство сельского хозяйства

Государственная корпорация «Правительство для граждан»

Национальный холдинг «Байтерек»

РГП «Росгракадастр»

Астана Innovations

Astana Expo 2017

Акимат Астаны

Казахстанский государственный агротехнический университет

Нотариальная палата Астаны

ПРОЧИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И НПО

Казахстанский центр модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства

Национальная лига потребителей Казахстана

Республиканская ассоциация кооперативов собственников квартир

Национальная палата предпринимателей

Ассоциация кооперативов собственников квартир города Астаны

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО iii
ПРЕДИСЛОВИЕ v
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ vi
СОДЕРЖАНИЕ viii
СПИСОК ТАБЛИЦ x
СОКРАЩЕНИЯ, АКРОНИМЫ, СИМВОЛЫ И КОНВЕРСИЯ ВАЛЮТЫ xi
РЕЗЮМЕ 1
РЕКОМЕНДАЦИИ 10
ВВЕДЕНИЕ 16
ЧАСТЬ I. ЖИЛИЩНЫЙ СЕКТОР 23
Глава 1. Законодательные и институциональные рамки жилищного сектора 23
А. Законодательство, регулирующее отношения в жилищном секторе 23
Б. Институциональные рамки жилищного сектора 25
Глава 2. Жилищная политика 31
Анализ государственных жилищных программ 32
Глава 3. Существующий жилищный фонд, управление и содержание жилья 39
А. Анализ жилищного фонда 39
Жилищный фонд 39
Уровень благоустройства жилищного фонда 42
Техническое состояние жилищного фонда 43
Б. Система собственности в жилищном секторе, регистрация прав на объекты недвижимости 44
Права собственности на жилое помещение 44
Регистрация прав на жилое помещение 46
Предоставление социального и доступного жилья 49
Арендное жилье 52
Доступ населения к коммунальным услугам и качество коммунальной инфраструктуры 52
Отношения при предоставлении коммунальных услуг населению 57
Тарифная политика 60
Предоставление бюджетной субсидии для оплаты расходов на коммунальные услуги и содержание жилья 61

Глава 4. Управление и содержание жилищного фонда 64

А. Законодательные рамки управления жилищным фондом 64

Б. Практика управления и содержания многоквартирного жилищного фонда 67

Глава 5. Жилищное строительство 77

А. Требования и процедуры, связанные со строительством 77

Б. Спрос и предложение жилья 83

В. Государственное и частное жилищное строительство 84

Г. Строительные материалы и технологии жилищного строительства 87

Глава 6. Энергоэффективность и энергосбережение в жилом секторе 89

А. Энергопотребление в жилом секторе 89

Б. Политика и меры по продвижению энергоэффективности в жилом секторе 89

В. Возможности для активизации энергосбережения в жилом секторе 92

Г. Информация о деятельности доноров в сфере энергоэффективности жилья 93

Выводы по жилищному сектору 98

ЧАСТЬ II. ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА 104

А. Анализ основных тенденций на рынке недвижимости и его основные участники 104

Б. Рынок ипотеки 109

В. Государственное и частное финансирование жилищного сектора 113

Г. Связь между жилищной политикой и банковской системой 120

Д. Доступность жилья, наличие жилищного финансирования, финансирование улучшений жилищных условий 127

Е. Роль федеральных и местных органов власти в области жилищного финансирования ... 128

Выводы по финансовой основе жилищного сектора 130

ЧАСТЬ III. УСТОЙЧИВОЕ ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ И «УМНЫЕ» ГОРОДА: ДОСТИЖЕНИЯ, ВОЗМОЖНОСТИ И ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ С ТЕМ, ЧТОБЫ АСТАНА СТАЛА ОБРАЗЦОВЫМ «УМНЫМ» И УСТОЙЧИВЫМ ГОРОДОМ 132

А. Программа развития «умных» городов в Казахстане: пример Астаны 134

Б. Инновационные продукты и услуги некоторых проектов Smart Astana 138

В. «Умные» города и повестка дня в области устойчивого развития: последствия для властей города Астаны 143

Выводы по достижениям, возможностям и вызовам, связанным с тем, чтобы Астана стала образцовым и «умным» городом 146

ПРИЛОЖЕНИЯ 149

БИБЛИОГРАФИЯ 154

ТАБЛИЦЫ

1. Благоустройство жилищного фонда (на 1 января 2017 года) 42
2. Структура собственности в жилищном фонде (на 1 января 2017 года) 45
3. Требования к застройщикам в зависимости от способа организации жилищного строительства 107
4. Инвестиции в жилищное строительство по источникам финансирования, млрд. тенге 120
5. Сравнительная динамика некоторых показателей банковской системы Республики Казахстан 121
6. Структура фондирования банковского сектора Республики Казахстан 123
7. Объем и структура фондового рынка Республики Казахстан 126

СПИСОК ДИАГРАММ

1. Динамика роста ВВП, 1991-2015 годы 18
2. Удельный вес секторов экономики в ВВП, 2005-2015 годы 19
3. Индекс численности бедных в национальных показателях бедности 20
4. Изменение численности постоянного населения, 2006-2016 годы 21
5. Динамика жилищного фонда Республики Казахстан, 2005-2016 гг., млн. м^2 (по данным на конец года) 40
6. Распределение жилых зданий по материалам наружных стен 41
7. Структура расходов на жилищные и коммунальные услуги 71
8. Ввод в эксплуатацию жилья в период 2005-2016 годы (тыс. м^2) 85
9. Динамика концентрации ипотечного рынка РК в период 2011-2015 гг. 111

СПИСОК ВСТАВОК

1. Измерение «умной устойчивости» 133
2. Индустриальные парки в специальной экономической зоне (СЭЗ) «Астана – новый город» 137
3. Успешный опыт «умного» использования цифровых технологий, способствующих устойчивому развитию 145

СПИСОК КАРТ

1. Карта Республики Казахстан 17

СПИСОК ИЛЛЮСТРАЦИЙ

1. Многоквартирный жилой комплекс в городе Астане, состоящий из нескольких строений (пример удачного размещения жилого дома на набережной Гребного канала) 40
2. 432-х квартирный жилой дом в Астане, управляемый с привлечением управляющей компании 70
3. Коттеджный городок в Астане – пример современной усадебной застройки 86
4. Серийные 9-тиэтажные блок-секции в городе Степногорске (Акмолинская область) 88
5. Пример энергоэффективного жилого дома в городе Лисаковске, Костанайская область (здание прошло комплексную термомодернизацию) 92

СОКРАЩЕНИЯ, АКРОНИМЫ, СИМВОЛЫ И КОНВЕРСИЯ ВАЛЮТЫ

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

КСЖКХ	Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства
КСК	кооператив собственников квартир (помещений)
ПИИ	прямые зарубежные инвестиции
ВВП	валовой внутренний продукт
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ВПГ	выброс парниковых газов
ИДЖ	индекс доступности жилья
ЖССБК	Жилищный строительный сберегательный банк
ФГЖС	Фонд гарантирования жилищного строительства
ИКТ	информационные и коммуникационные технологии
ИТ	информационные технологии
МСЭ	Международный союз электросвязи
АО	акционерное общество
СД	светодиод
КИК	Казахстанская ипотечная компания
KPI	ключевой показатель
KZT	казахстанский тенге
МЖД	многоквартирные жилые дома
MFO	организация микрофинансирования
МНЭ	Министерство национальной экономики
НБРК	Национальный банк Республики Казахстан
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ГЧП	государственно-частное партнерство
И&Р	исследования и разработки
РГП	Республиканское государственное предприятие
МГЭС	малая гидроэлектростанция
СИДА	Шведское агентство международного сотрудничества в целях развития
ГПИИР	Государственная программа индустриально-инновационного развития
БВУ	банк второго уровня
ТНК	транснациональная корпорация
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ГЭФ-ПРООН	Глобальный экологический фонд ПРООН
U4SSC	Объединение усилий в целях построения «умных» устойчивых городов
USD	Американский доллар

СИМВОЛЫ

Гкал	гигакалория
км	километр
км^2	квадратный километр
кВт	киловатт
кВт•ч	киловатт-час
м^2	квадратный метр
мм	миллиметр

КОНВЕРСИЯ ВАЛЮТЫ

Обменный курс (Сентябрь 2016)

1 казахстанский тенге = 0.0029 долл. США
1 долл. США = 341.50 казахстанский тенге
1 евро = 381.12 казахстанский тенге

РЕЗЮМЕ

В настоящем резюме содержится обзор положения дел в области жилищного хозяйства и городского развития в Казахстане и рекомендаций по вопросам политики, сформулированных в страновом обзоре.

Общее положение

Казахстан является крупнейшей страной мира, не имеющей выхода к морю. По площади своей территории он является девятым по величине государством мира, при этом 99,1% его территории приходится на сушу. В Казахстане относительно низкая плотность населения, составляющая 6,6 человек на квадратный километр.

Экономика Казахстана в значительной степени зависит от нефти и производимых в стране сырьевых товаров. Хотя это обстоятельство способствует ее росту, недостаточно многообразный характер экономической деятельности делает ее весьма уязвимой к изменениям спроса и цен на нефтяное сырье. Ценовой бум на сырьевые товары 2000-х годов наряду с проведением правительством экономических реформ обусловили существенный рост экономики; однако в конце 2000-х годов в результате воздействия глобальных экономических и финансовых кризисов и резкого снижения цен на сырьевые товары произошло замедление роста.

Обеспечение диверсификации экономики и устойчивого роста по-прежнему является ключевой задачей для Казахстана. Исходя из понимания ее важности были разработаны различные стратегии и программы. В частности, в 2010 году была принята пятилетняя «Государственная программа индустриально-инновационного развития Казахстана» (далее – ГПИИР). ГПИИР определяет основные задачи по обеспечению стабильного и сбалансированного экономического роста за счет диверсификации и повышения конкурентоспособности экономики.

Значительный экономический рост в период с 2002 года позволил снизить показатель бедности с 46,7% в 2001 году до 2,7% в 2015 году. Однако между городами и сельскими районами по показателю бедности по-прежнему сохраняется значительный разрыв. В 2006 году Казахстан приобрел статус государства, относящегося к верхнему сегменту стран со средним уровнем доходов.

В условиях замедления роста с 2011 года и сохранения нестабильной динамики развития глобальной экономики Казахстан в мае 2015 года приступил к реализации масштабной Программы «100 конкретных шагов – современное государство для всех», предусматривающей проведение институциональных и структурных реформ. В Программе определены пять институциональных реформ и изложены подходы к их реализации. Несмотря на прогресс, достигнутый в осуществлении краткосрочных и долгосрочных инициатив и реформ, остается ряд таких нерешенных проблем, как привлечение частных инвестиций и завершение реформ во всех секторах экономики.

Жилищное законодательство и жилищная политика

Конституция Республики Казахстан гласит, что жилище неприкосновенно и что гражданам, нуждающимся в жилье, оно предоставляется за доступную плату из государственных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. В Казахстане принят ряд законов и нормативных актов по жилищным вопросам. Основным инструментом регулирования в сфере жилищных отношений является Закон 1997 года «О жилищных отношениях» (далее – Закон о жилищных отношениях). Со времени принятия Закон о жилищных отношениях пересматривался несколько раз.

Жилищная политика страны направлена на создание условий, способствующих обеспечению населения экономически доступным жильем. Жилищное строительство является одним из приоритетных направлений принятой в Казахстане «Стратегии развития Казахстана до 2030 года» (далее – Стратегия 2030). В целях обеспечения большей ценовой доступности жилья правительство разработало ряд государственных программ жилищного строительства, а также программ по оказанию финансовой поддержки малообеспеченному населению. В период с 2005 года в соответствии со Стратегией в Казахстане приняты программы жилищного строительства, которыми определены различные приоритетные задачи. К их числу относятся государственные двухлетние программы жилищного строительства (отдельные программы на 2005-2007, 2008-2010 и 2011-2014 годы); Программа развития регионов до 2020 года (которая включает в себя конкретную цель по строительству экономически доступного жилья); принятая в конце 2016 года Программа жилищного строительства «Нурлы жер». Таким образом, последней по времени инициативой правительства, направленной на решение проблемы экономической доступности жилья, является Программа жилищного строительства «Нурлы жер» (далее – «Нурлы жер»). Она сочетает в себе связанные с жилищной сферой цели двух других программ: Программы развития регионов до 2020 года и Государственной программы инфраструктурного развития «Нурлы жол» на 2015-2019 годы.

Исполнительным органом, обеспечивающим управление по вопросам развития жилищно-коммунальной сферы, является Министерство по инвестициям и развитию. Оно отвечает за формирование и осуществление жилищной политики страны. На Министерство возложен широкий круг задач и обязанностей в сфере жилищного строительства. Ряд задач по развитию жилищного строительства был делегирован региональным и местным органам власти Казахстана. Кроме того, правительство создало ряд компаний для оказания поддержки жилищному строительству. Так, например, АО «Национальный управляющий холдинг «Байтерек» является одним из институтов, отвечающий за повышение доступности жилья через свои дочерние организации путем предоставления займов для населения, гарантирования жилищного строительства, субсидирования ипотечных займов населения. Основанная в 2009 году компания «Казахстанский центр модернизации и развития ЖКХ» отвечает за оказание содействия устойчивому развитию отрасли жилищно-коммунального хозяйства путем проведения исследований и подготовки кадров по вопросам управления жилищно-коммунальным хозяйством.

С учетом того, что институциональная основа для жилищного сектора не является однородной и включает в себя национальные, региональные и местные организации, на которые возложена задача по решению вопроса обеспечения экономически доступным и достойным жильем, важно обеспечить эффективную координацию между различными учреждениями, особенно координацию по вертикали между организациями, работающими на муниципальном и национальном уровнях.

Спрос на жилье

После обретения независимости от Советского Союза в 1991 году масштабы жилищного строительства в Казахстане значительно сократились. Это обстоятельство вызвано разрывом тесных экономических связей страны с другими бывшими советскими республиками, и особенно с Россией, после распада Советского Союза. За периодом низкого уровня жилищного строительства в середине 2000-х годов последовал мощный рост. Во многом это объясняется смягчением правил ипотечного кредитования и принятием начиная с 2005 года нескольких программ жилищного строительства при активном участии частных застройщиков и физических лиц. В результате глобального экономического и финансового кризиса 2008 года эта тенденция сошла на нет, но государственная поддержка позволила предотвратить полную остановку отрасли жилищного строительства. Государственные программы жилищного строительства и, в первую очередь, программа «Нурлы жер» призваны повысить доступность жилья для населения путем строительства и финансирования доступного арендного жилья и жилья для членов системы жилищных строительных сбережений.

Позитивные результаты осуществления программ строительства жилья налицо. В то же время Казахстан по-прежнему испытывает нехватку жилья, и проблема экономической доступности жилья все еще не решена. Постоянный рост численности населения и миграция в города в рамках процесса урбанизации требуют поиска новых инновационных решений проблемы экономической доступности жилья.

Финансирование строительства жилья признано перспективным направлением государственной программы «Нурлы жер». Программа нацелена на комплексное решение жилищных вопросов различных слоев населения страны, через реализацию пяти основных задач:

- строительство арендного жилья для социально уязвимых категорий граждан;
- развитие индивидуального жилищного строительства;
- строительство жилья для участников системы жилищных строительных сбережений;
- стимулирование строительства жилья частными застройщиками;
- повышение доступности ипотечного кредитования.

Создание фонда арендного жилья для социально уязвимых категорий граждан признано перспективным направлением работы в сфере жилищного строительства. Построенное арендное жилье предоставляется гражданам, стоящим на учете в местных исполнительных органах, в порядке очередности, определенной в соответствии с действующим жилищным законодательством Республики Казахстан.

Вопрос об определении адресных групп для предоставления государственной поддержки по обеспечению экономически доступным жильем нуждается в дальнейшем обсуждении. Сегодня государственная жилищная политика направлена главным образом на решение жилищных проблем нескольких конкретных социально уязвимых категорий населения, например, военнослужащих или государственных служащих. Категории населения, относящиеся к нижнему сегменту среднего класса, которые не соответствуют этим требованиям, не могут позволить себе приобрести жилье, а в контексте отсутствия развитого рынка арендного жилья в Казахстане эта большая группа населения имеет весьма ограниченный доступ к недорогому достойному жилью.

Социальное жилье в Казахстане включено в фонд муниципального (государственного) жилья, и право на его получение не всегда обусловлено низким уровнем доходов

домашних хозяйств. Количество лиц, обращающихся за получением государственного жилья, в том числе лиц с относительно высокими доходами, растет; по состоянию на 2018 год в списках исполнительных органов областей (акиматов) зарегистрировано 473 019 очередников на получение жилья, из них социально уязвимые 265 053 (в том числе дети-сироты и участники ВОВ). Современная международная практика показывает, что экономический кризис 2008 года сделал жилье недоступным для многих домашних хозяйств из категории малоимущего населения и среднего класса.

Техническое обслуживание жилищного фонда и управление им

Согласно статье 6 Закона о жилищных отношениях управление жилищным фондом осуществляется собственником непосредственно либо через назначаемые (избираемые) им органы. Кооператив собственников квартир (далее – КСК) является некоммерческой организацией, учреждаемой собственниками для управления общим имуществом и его технического обслуживания. Закон не запрещает КСК управлять более чем одним многоквартирным домом. В Казахстане преобладают КСК, управляющие несколькими многоквартирными домами. КСК занимаются управлением и обслуживанием многоквартирных домов, хотя Закон требует разделения этих функций, заключения договоров с сервисными компаниями для технического обслуживания многоквартирных домов. Есть проблемы в управлении, техническом обслуживании и ремонте многоквартирных домов, поскольку КСК, доминирующие в этой сфере, не имеют в своем штате профессионально подготовленных сотрудников по управлению общей собственностью. Система подготовки профессиональных управляющих многоквартирными зданиями находится в процессе разработки.

Плата за техническое обслуживание и ремонт общего имущества является недостаточной для проведения всех мероприятий, необходимых для поддержания многоквартирных зданий в надлежащем состоянии, их ремонта и модернизации. Практически не обеспечивается соблюдение требований Закона о жилищных отношениях, касающихся уплаты собственниками квартир обязательных взносов на цели капитального ремонта общего имущества в многоквартирных зданиях.

Проведение при поддержке правительства капитального ремонта многоквартирных домов осуществляется за счет имеющихся государственных бюджетных средств, а не на основе рыночных механизмов. Нет механизмов кредитования капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов по решению собственников квартир. В результате возникает нехватка средств для поддержания многоквартирных домов в должном состоянии и их модернизации.

Энергоэффективность и экономия энергии в жилищном секторе

Казахстан находится в жестких климатических условиях с очень холодными зимами. Жилищный сектор Казахстана является крупнейшим потребителем тепла и электроэнергии в стране. На жилые здания приходится около 13,6% потребляемой электроэнергии и 40% тепловой энергии. Большую часть жилищного фонда страны составляют жилые здания, построенные в период 1950-1985 годов, и в силу их возраста и плохого технического обслуживания они неэнергоэффективны. Низкая энергоэффективность в жилищном секторе также обусловлена упомянутыми выше недостатками в управлении многоквартирными жилыми зданиями. Большинство многоквартирных домов в составе жилищного фонда оборудовано системами централизованного тепло- и

электроснабжения. Проведенный в 2010-2013 годах массовый энергетический аудит показал, что потребление тепловой энергии в многоквартирных домах в Казахстане ежегодно составляет 240 кВт/м^2, что значительно превышает потребление тепла в таких странах, как Швеция, Германия, Франция и Англия.

Обеспечение энергоэффективности и энергосбережения рассматривается правительством Казахстана в числе наиболее приоритетных задач. Имеющаяся в стране политическая воля повышать энергоэффективность выражается в принятии правительством ряда стратегических документов, в частности Концепции по переходу к «зеленой» экономике и Стратегии «Казахстан 2050», а также таких программ, как «Нурлы жол», План нации «100 конкретных шагов», программа «Энергосбережение 2020» и т.д.

Примером законодательной поддержки прилагаемых в стране усилий по повышению энергоэффективности и энергосбережению является Закон об энергосбережении и повышении энергоэффективности (далее – Закон об энергоэффективности), который был принят в 2012 году в качестве основополагающего документа в области энергоэффективности. Законом об энергоэффективности введено понятие термомодернизации, которая представляет собой мероприятие по улучшению теплотехнических характеристик зданий, приводящее к снижению в них потерь тепловой энергии. Этот закон устанавливает требование, касающееся указания класса энергоэффективности в техническом паспорте построенного объекта при регистрации прав на недвижимое имущество. Класс энергоэффективности существующих зданий устанавливается по итогам проведения энергоаудита. Заказчики и подрядчики проявят большую заинтересованность в инвестировании, если требования к энергоэффективности (указание класса энергетической эффективности здания) будут определяться до начала строительства. Назначенный государственный орган должен контролировать каждый этап строительства для обеспечения выполнения и соблюдения этих требований.

В Законе об энергоэффективности содержатся положения о возможности оказания помощи собственникам жилых домов в оплате мероприятий, направленных на обеспечение энергосбережения и повышение энергоэффективности в соответствии с Законом о жилищных отношениях. Существует также положение о дифференцированной оплате за потребленную тепловую энергию по тарифам, зависящим от наличия или отсутствия приборов учета тепловой энергии.

Вопросы энергоэффективности относятся к компетенции разных государственных органов, в частности Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства и Комитета индустриального развития и промышленной безопасности Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан. Эти государственные органы являются компетентными органами в области архитектуры, градостроительства и строительства и соответственно в области энергосбережения и энергоэффективности.

Международное сообщество принимает участие в работе по повышению энергоэффективности в Казахстане. Начиная с 2007 года, Программа развития Организации Объединенных Наций (далее – ПРООН) при поддержке правительства и других доноров осуществляет проекты в области энергоэффективности и энергосбережения. ПРООН также оказала поддержку в разработке Закона об энергоэффективности.

В этой связи можно отметить, что вопросы энергоэффективности жилых зданий относятся к осуществлению уже поставленных приоритетных задач политики правительства по вопросам энергоэффективности и дальнейшего развития нормативной базы в целях повышения энергоэффективности в процессе управления многоквартирными домами.

Финансовая основа жилищного хозяйства

Тенденции на рынке жилья

В связи с переходом к рыночной экономике после обретения независимости в политике Казахстана по финансированию жилищного строительства произошли изменения. Произошел переход от распределения государственного жилья, когда государство являлось главным источником финансирования, к приобретению жилья населением за счет собственных средств. В 1993 году в соответствии с Указом Президента о новой жилищной политике в государственной программе реформы жилищного сектора и систем его финансирования была определена новая роль государства в жилищном секторе. Программа предусматривала уменьшение роли государства в этом секторе до уровня косвенного управления путем развития системы налоговых и экономических инструментов и создания базовых институтов рынка жилья и их законодательного регулирования.

Впервые механизм ипотечного кредитования был введен в 1995 году, и условия кредитования оказались неблагоприятными для населения. В 1995-2000 годах правительство совместно с Национальным банком Республики Казахстан (далее – НБРК) провело работу по формированию законодательной базы и инфраструктуры, необходимой для ипотечного кредитования. В 2000 году был принят Закон о системе жилищных строительных сбережений и было основано акционерное общество «Казахстанская ипотечная компания» (далее – КИК). На КИК была возложена обязанность по рефинансированию банков путем выпуска ипотечных облигаций с целью повышения экономической доступности жилья для населения. Данный механизм направлен на обеспечение быстрой возвратности кредитных ресурсов и решение проблемы ликвидности финансовых институтов, задействованных в ипотечном кредитовании. КИК является ведущей организацией, обеспечивающей реализацию государственных жилищных программ.

Начальный период формирования ипотечного рынка приходится на 2001 год; вместе с тем ипотечное кредитование оставалось недоступно для большинства домашних хозяйств. Правительство разработало государственную программу на 2005-2007 годы, направленную на строительство экономически доступного жилья и его последующую продажу малообеспеченным и пользующимся социальной защитой категориям по льготным ставкам ипотечных кредитов. Эта мера позволила добиться высокого уровня активности в секторе строительства.

Глубокое влияние глобального кризиса на ипотечном рынке явилось причиной прекращения работ по реализации большого количества строительных проектов. В целях стабилизации положения и оказания помощи гражданам, чьи вложения оказались в замороженных строительных проектах, правительство инвестировало большой объем финансовых ресурсов на цели содействия завершению проектов, рефинансировало ипотечные займы в иностранной валюте через банки второго уровня и приняло ряд мер по обеспечению социально-экономической стабильности, включая девальвацию национальной валюты. В 2011-2014 годы происходило медленное восстановление ипотечного рынка, а также рынка жилищного строительства. В конце 2014 года Казахстан вновь испытал финансовый кризис, и в стране была произведена более глубокая девальвация национальной валюты. Последний кризис вызвал значительное снижение спроса на рынке недвижимости и резкое снижение объемов ипотечного кредитования и финансирования жилищного строительства.

Доступ к финансированию жилищного сектора

Правительство создает различные механизмы, обеспечивающие более широкий доступ к финансированию жилищного строительства и улучшение условий кредитования. В жилищный сектор вкладывается большое количество государственных бюджетных средств, но в общем объеме финансирования на его долю приходится менее 10% от совокупного объема финансирования. Правительство осуществляет различные государственные программы по обеспечению доступа к доступному жилью. Несмотря на достижения этих государственных программ жилищного строительства, жилье по-прежнему остается недоступным для большинства домашних хозяйств. По данным Министерства национальной экономики, около 71,4% экономически активного населения не может позволить себе купить жилье на рыночных условиях. В то же время количество зарегистрированных в списках на получение жилья очередников продолжает расти.

В настоящее время вкладываемые в экономику долгосрочные инвестиции не направляются на финансирование жилищного сектора. Иностранные и частные инвестиции осуществляются на краткосрочной основе. Кроме того, наблюдается нехватка источников ликвидности в национальной валюте. Кредитные учреждения остаются основным каналом для стимулирования вложений финансовых ресурсов в экономику. В то же время 69% финансирования по линии банковского сектора приходится на депозиты физических и юридических лиц, из которых около 50% – в иностранной валюте.[1] К тому же рынок ценных бумаг страны не служит каналом для привлечения долгосрочного финансирования за счет заемных средств, при этом внутренний рынок ценных бумаг нуждается в развитии, ощущается острая нехватка институциональных инвесторов в долгосрочные активы. Отчасти по этой причине в стране практически не развивается рынок ипотечных ценных бумаг.

Согласно публикации Всемирного банка «Doing Business 2017» («Ведение бизнеса 2017»), по показателю условий, благоприятствующих предпринимательской деятельности, Казахстан находится на 35-м месте. По показателю «получения разрешений на строительство» он занял 22-е место, войдя в первую тройку среди стран бывшего СССР (Эстония и Литва занимают соответственно 9-е и 16-е места). Однако по показателю «подключение к электроснабжению» страна заняла лишь 75-е место, что, возможно, указывает на необходимость повышения привлекательности электроэнергетической отрасли для отечественных и иностранных инвесторов.

Для сектора жилищного строительства Казахстана характерны низкая конкуренция, высокие административные барьеры, большие риски и низкий уровень прозрачности кредитования, а также зависимость от прямых инвестиций населения.

Государственные жилищные программы ориентированы, главным образом, на повышение экономической доступности жилья в городских районах. Новая программа жилищного строительства «Нурлы жер» направлена на переход от бюджетного финансирования жилищного строительства к внебюджетному.

Правительство признает индустрию микрофинансирования как важный элемент развития. В настоящее время контроль за деятельностью организаций по микрофинансированию осуществляет НБРК, в связи с чем они обязаны получать его регистрацию. В настоящее время микрофинансирование используется в основном для кредитования предпринимательской деятельности в частных фермерских хозяйствах и проведения реновации жилья с целью повышения его энергоэффективности. Однако размеры кредита, предоставляемого организациями микрофинансирования, ограничены.

[1] Текущее состояние банковской системы Республики Казахстан на 01.01.2018 (НБРК)

Городское развитие

После обретения независимости Казахстан пережил сокращение численности населения, особенно в городских районах. Однако начиная с 2001 года наблюдается рост городского населения. Экономический рост в крупных городах и региональных центрах привлекает население из сельских районов и малых и средних городов, ищущих более благоприятные условия для трудоустройства и более высокий доход. Это обстоятельство вызвало быстрый рост населения городов Алматы, Шымкент и Астана и, в свою очередь, привело к возникновению городских агломераций. В 2016 году уровень урбанизации в Казахстане достиг 57%; вместе с тем этот процесс до сих пор считается медленным. Казахстан ставит перед собой цель довести долю городского населения к 2050 году до 70% и стать одной из 30 наиболее развитых стран.

Города являются движущей силой экономического роста в Казахстане, в связи с чем существует насущная необходимость в более эффективной и устойчивой градостроительной политике в процессе урбанизации. Правительству следует решить такие проблемы урбанизации, как экономическая доступность жилья, неудовлетворительное состояние ЖКХ и разрастание городов, в соответствии с ключевыми документами, включая Новую программу развития городов, цели в области устойчивого развития (далее – ЦУР) и Женевскую хартию ООН об устойчивом жилищном хозяйстве. Также Казахстану необходимо инвестировать в качество процесса урбанизации согласно опубликованному Организацией экономического сотрудничества и развития обзору городской политики для достижения определенных в стратегии «Казахстан 2050» целей в области развития.

Содействие инновациям в интересах устойчивого развития: «умный» и устойчивый город

С учетом прогнозируемого роста городского населения в мире к 2030 году до 5 млрд. человек все большую актуальность приобретает необходимость формирования «умных» и устойчивых городских конгломератов. Создание устойчивых городов является одной из задач в рамках ЦУР 11, а поощрение инноваций – задачей в рамках ЦУР 9. В процессе усилий, призванных содействовать возникновению «умных» и устойчивых городов, появляются новые вызовы. В случае стран с переходной экономикой в исследовании ЕЭК по инновационной политике определены такие препятствия, как низкий уровень предпринимательства, недостаточный доступ к надежным источникам финансирования, передовым технологиям и знаниям, а также дефицит человеческого капитала. Еще одной проблемой является отсутствие общепринятых стандартов и показателей, которые могли бы использоваться для измерения степени «умной» устойчивости. Совместно с Международным союзом электросвязи (МСЭ) ЕЭК инициировала деятельность по оказанию помощи в решении проблемы измерения «умной» устойчивости с использованием «показателей «умных» устойчивых городов, разработанных ЕЭК ООН – МСЭ»[2].

В рамках повестки дня по созданию «умных» городов в Казахстане был предложен бренд «Умная Астана», который бы отражал устремления к превращению столицы в «умный» и устойчивый город. Эта политическая инициатива приобрела официальный статус в связи с принятием в 2013 году «дорожной карты» по разработке плана действий по вхождению

[2] Документ «Показатели «умных» устойчивых городов, разработанные ЕЭК ООН – МСЭ» был одобрен и стал основой для рекомендаций МСЭ-Т (МСЭ – Сектор по стандартизации электросвязи) по ключевым показателям эффективности (КПЭ) «умных» устойчивых городов для оценки достижений в рамках ЦУР 11.

города Астаны в рейтинг 50-ти «умных» городов мира. К принятию инициативы «Умная Астана» подтолкнул успешный опыт работы в этой области других городов среднего размера, например, Амстердама, Бостона и Оулу.

Процесс формирования «умной Астаны» проходит в три этапа: 1) совершенствование городского управления; 2) переход на новые технологии управления; и 3) стимулирование активного участия граждан.

Другая важная цель инициативы заключается в оказании помощи властям Астаны во внедрении инноваций, эффект от развертывания которых мог бы иметь значение для всего Казахстана и способствовать диверсификации его экономики. АО «Астана Innovations», полностью принадлежащее акимату Астаны, является ключевым игроком в осуществлении инициативы «Умная Астана» и играет значительную роль в координации деятельности всех государственных механизмов в поддержке инноваций. Государственный фонд развития предпринимательства «Даму» поддерживает все виды исследований и разработок в области инноваций, включая маркетинг.

Международное сотрудничество, прямые иностранные инвестиции и государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) играют важную и даже решающую роль в инновацион-ной деятельности в Астане. В частности, власти отводят ГЧП роль механизма для покрытия возможного дефицита средств, выделяемых в рамках государственных расходов. В 2015 году правительство приняло закон в поддержку ГЧП, предусматривающий новые концепции и механизмы для различных схем реализации ГЧП, в основу которых положен международный опыт.

Жилищный сектор

1. Определить отдельный национальный государственный орган, отвечающий за жилищную политику, развитие жилищного и коммунального секторов.

Вопросы, связанные с реализацией жилищной политики, жилищными отношениями, удовлетворением потребностей населения в жилье и коммунальных услугах, в настоящее время отнесены к сфере деятельности Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан, за исключением регулирования деятельности субъектов естественных монополий, предоставляющих населению коммунальные услуги, которое относится к полномочиям Министерства национальной экономики Республики Казахстан. На оба министерства возложен широкий круг других вопросов, носящих стратегический характер. Жилищный и коммунальный секторы не являются приоритетными для указанных министерств. Учитывая масштаб задач по строительству жилья, модернизации коммунальной инфраструктуры и существующего жилищного фонда, улучшению системы управления и содержания многоквартирного жилищного фонда, целесообразно определить отдельный центральный государственный орган со статусом министерства, для разработки и реализации государственной политики в жилищном и коммунальном секторах.

2. Разработать единый подход к проведению национальной политики в сфере жилищного сектора и жилищного финансирования.

Правительству Республики Казахстан следует разработать всеобъемлющие директивные рамки, которые будут определять структуру и ход осуществления национальной политики в области жилищного сектора и жилищного финансирования. Разработка единой государственной стратегии в сфере жилищного сектора позволит закрепить ориентиры для развития сектора жилищного финансирования и жилищно-коммунального хозяйства в долгосрочной перспективе и систематизировать и синхронизировать все имеющиеся в настоящий момент государственные программы, инициативы и планируемые реформы, в т. ч. расходы на их проведение. В данной стратегии необходимо разграничить полномочия центральных и региональных властей в части реализации конкретных жилищных программ и повысить роль местных органов власти в реализации жилищной политики.

3. Усовершенствовать законодательство в сфере управления и содержания жильем, чтобы добиться повышения ответственности собственников квартир и органов управления объектов кондоминиума в должном содержании и эксплуатации многоквартирных жилых домов (МЖД), включая соблюдения норм энергоэффективности.

Недостаточно построить энергоэффективное здание. Нужно организовать его грамотное управление. Необходимо установить сроки проведения энергоаудита, осмотров технического состояния, теплового и энергетического оборудования и ответственность за реализацию мероприятий, предусматриваемых после проведения аудита здания. В период эксплуатации эксплуатирующая организация на основе энергопаспорта выстраивает отношения с ресурсоснабжающими организациями, контролируя качественные и количественные параметры тепло-, водо- и энергоресурсов.

Эксплуатирующая организация должна в соответствии с установленными сроками контролировать фактические теплоэнергетические показатели здания, проводить энергоаудит объекта и реализовать рекомендованные мероприятия по энергоэффективности.

4. Разработать меры стимулирования развития рыночных механизмов в управлении и содержании объектов кондоминиума.

Необходимо разработать ряд мер для улучшения управления и содержания объектов кондоминиума с использованием рыночных механизмов, включая:

а) совершенствование законодательства, регулирующего вопросы управления объектами кондоминиума, для повышения роли собственников помещений в управлении общим имуществом и упрощения процесса принятия собственниками решений;

б) предоставление адресной субсидии (жилищной помощи) собственникам помещений с низкими доходами в многоквартирных домах, вне зависимости от оснований возникновения права собственности на жилое помещение, для оплаты расходов на содержание общего имущества, капитальный ремонт и повышение энергоэффективности;

в) просвещение собственников помещений в многоквартирных домах и стимулирование формирования спроса на профессиональные услуги по управлению и содержанию многоквартирных домов;

г) содействие формированию на рынке предложения профессиональных услуг по управлению и содержанию многоквартирных домов (подготовка профессиональных управляющих жилищной недвижимостью, меры поддержки нового частного бизнеса);

д) переход на рыночный механизм проведения капитального ремонта многоквартирных домов (отказ от единого заказчика работ по капитальному ремонту, предоставление бюджетных средств органам управления объектами кондоминиума при условии предварительного накопления собственниками помещений в многоквартирном доме средств на капитальный ремонт), содействие кредитованию капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов.

5. Разработать план создания сектора некоммерческого арендного жилья (без права выкупа помещений).

Правительству рекомендуется рассмотреть вопросы развития сектора доступного (некоммерческого) и социального арендного жилья для улучшения удовлетворения жилищных условий потребностей домохозяйств, не имеющих права на жилище из коммунального жилищного фонда и возможности, которые не могут приобрести жилье в собственность на рынке.

Для разработки плана программы создания некоммерческого арендного жилья можно рекомендовать использовать опыт европейских стран (Дания, Нидерланды), в которых собственником такого жилья, предназначенного для различных социальных групп с разным уровнем доходов, являются специализированные некоммерческие организации, пользующиеся значительной государственной поддержкой.

Для создания фонда некоммерческого арендного жилья необходимы специальные меры государственной поддержки некоммерческих заказчиков и застройщиков, чтобы снизить их затраты на строительство такого жилья и сделать арендную плату доступной для большинства населения. В число таких мер могут входить налоговые льготы, субсидии на строительство, льготное долгосрочное кредитование, предоставление земельных участков под застройку бесплатно или за субсидируемую плату, обеспечение застраиваемого земельного участка коммунальной инфраструктурой.

Реализацию программы создания некоммерческого арендного жилья рекомендуется начать в городах со значительным притоком внутренних трудовых мигрантов. Местным исполнительным органам может быть поручено предварительно провести оценку потребности в таком арендном жилье.

Жилищное строительство

6. Более четко идентифицировать потребности населения при разработке государственных жилищных программ.

Государственная жилищная политика в основном нацелена на решение жилищных вопросов социально уязвимых слоев населения, государственных и военнослужащих, а также работников бюджетных организаций, права которых установлены в Законе «О жилищных отношениях». Граждане, которые не подпадают под определение «социально уязвимые», но в силу объективных причин не могут приобрести жилье на рыночных условиях, вынуждены самостоятельно решать свои жилищные проблемы.

Таким образом, необходимо предусматривать проведение оценки спроса населения на жилье, возводимое в рамках реализации государственных программ. Это позволит разрабатывать более адресные программы, итоги реализации которых будут более востребованы.

7. Стимулировать развитие внутренних источников долгосрочного финансирования в национальной валюте, «дедолларизация» экономики.

В настоящее время наблюдается дефицит источников долгосрочной ликвидности в национальной валюте. Основным каналом привлечения заемных средств для экономики остаются кредитные организации. Одновременно база фондирования банковского сектора 70% из депозитов, из которых порядка 50% – депозиты в иностранной валюте. С целью снижения рисков банки в настоящее время предпочитают краткосрочное кредитование с быстрой «оборачиваемостью».

Фондовый рынок страны также не выполняет функцию канала привлечения долгового долгосрочного финансирования. Внутренний рынок ценных бумаг и институциональных инвесторов также нуждается в развитии. В частности, рынок ипотечных ценных бумаг в настоящее время не развит в силу отсутствия инвесторов в долгосрочные активы. Формирование полноценной пенсионной системы позволит обеспечить спрос на ипотечные ценные бумаги и стать одним из источников долгосрочных ресурсов для выдачи ипотечных кредитов. Повышение ликвидности и прозрачности рынка ценных бумаг позволит сформировать основы для расширения долгосрочного кредитования кредитными организациями, в том числе ипотечного.

8. Обеспечить стабильный приток внешних долгосрочных инвестиций в экономику страны.

С целью повышения инвестиционной привлекательности правительству следует предпринимать шаги по улучшению позиций страны в различных инвестиционных рейтингах. В частности, в рейтинге Doing Business за 2015 год ро показателю «Получение разрешений на строительство» занимает 22 место и находится в тройке лидеров среди стран бывшего СССР – Эстонии и Литвы (9 и 16 место соответственно), а по показателю «Ведение бизнеса» страна находится на 35 месте, что также является весьма хорошим показателем. Однако по показателю «Подключение к электрическим сетям» страна занимает 75 место, что свидетельствует о наличии потенциала роста привлекательности для внутренних и зарубежных инвесторов.

Обеспечение долгосрочного фондирования для ипотечного кредитования в сочетании с реализацией мер по снижению рисков будет способствовать снижению ставок по ипотеке, что повысит доступность ипотечного кредитования для населения.

Высокая оценка инвестиционных уровней Республики Казахстан в основных международных рейтинговых агентствах также способствует повышению привлекательности казахстанского фондового рынка для иностранных инвесторов.

9. По завершении программы «Нурлы жер» поддерживать отработанные механизмы посредством введения новых программ, которые должны учитывать, в том числе, индикаторы жилищной обеспеченности или нормы площади жилья для предоставления.

Успешная реализация программы «Нурлы жер» существенно продвинет решение проблемы обеспечения населения жильем, но после ее завершения необходимо, чтобы отработанные механизмы продолжали действовать.

Если исходить из данных по необходимому вводу жилья, то с учетом цели достижения жилищной обеспеченности в 2020 году 22 м^2, необходимо увеличить объем ежегодного строительства с планируемых программой 10,4 млн. м^2 до приблизительно 12 млн. м^2.

Если исходить из количества учтенных нуждающихся в жилье (2,5 млн. человек), то реализация программы полностью не решит проблему предоставления жилья, потому что в рамках программы предусмотрено строительство жилья для 1,5 млн. человек. Также необходимо учесть, что количество нуждающихся увеличится за период реализации программы. Помимо этого, существует неучтенная потребность в жилье тех домохозяйств, которые не относятся к социально уязвимым категориям с правом на жилье в коммунальном фонде и не являются вкладчиками Жилстройсбербанка, так как их доходы не позволяют делать накопления и покупать жилье по ипотеке.

10. Повысить «прозрачность» сектора жилищного строительства.

В настоящее время на рынке жилищного строительства наблюдается низкий уровень конкуренции, высокие административные барьеры, высокие риски и низкая прозрачность для кредитования, а также зависимость от прямых инвестиций граждан, которые фактически несут все риски. Иностранные участники фактически отсутствуют на данном рынке. Повышение «прозрачности» сектора жилищного строительства будет способствовать повышению конкуренции, в т.ч. благодаря приходу иностранных компаний, снижению стоимости жилья и повышению его доступности для населения.

11. Повысить энергоэффективность жилищного фонда.

Правительству Республики Казахстан необходимо проводить политику стимулирования повышения энергоэффективности жилищного фонда. Кредиты с целью улучшения энергоэффективности на сегодняшний день предлагают только микрофинансовые организации, однако они имеют ограничения в части суммы кредита и не могут удовлетворить весь спрос в данном сегменте. Банки в своей линейке имеют стандартный кредит на ремонт, который заемщик может использовать на цели улучшения энергоэффективности своего жилья. В то же время Правительству Республики Казахстан на государственном уровне необходимо проводить политику по внедрению мирового опыта в части кредитования мероприятий по увеличению энергоэффективности жилья, которые будут давать заемщикам определенные льготы (например, снижение размера платы за коммунальные услуги).

12. Устанавливать требования по энергоэффективности возводимых зданий на этапе выдачи разрешений на их строительство (с указанием класса энергоэффективности будущего здания) и проверять класс энергоэффективности на этапе его эксплуатации.

Наличие строительных Норм и Правил по обеспечению энергоэффективности зданий само по себе не является гарантией строительства энергоэффективных жилых зданий. Государство должно устанавливать требования по энергоэффективности (включая класс энергоэффективности будущего здания) на этапе выдачи разрешения на строительство объекта. В случае внесения изменений в проектную документацию на этапе строительства объекта (речь о санкционированных изменениях) должны будут разработаны мероприятия по достижению заявленного класса энергоэффективности и обеспечено их выполнение.

13. Ввести требования к заказчикам и владельцам зданий по маркировке энергоэффективности здания.

Показатели энергоэффективности зданий должны быть представлены в местах, доступных для обозрения покупателям жилья, например, на табличках на фасаде зданий. Для этого необходимо ввести требования к заказчикам и владельцам зданий по **маркировке энергоэффективности**, что позволит стимулировать процесс изменения сознания людей и развивать рынок энергоэффективного жилья.

Городское развитие

14. Взаимодействовать с национальными партнерами в разработке местных инновационных стратегий.

Муниципальные органы власти должны сотрудничать с национальным правительством, а также с соответствующими международными партнерами, с тем чтобы поддерживать и развивать эффективные инициативы в области инноваций по принципу «снизу-вверх». Руководящие органы «Астана Innovations» должны следить за тем, чтобы осуществление трехэтапной концепции города Астаны было согласовано с национальными приоритетами и отражено в соответствующих правовых рамках.

15. Взаимодействовать с международными партнерами в деле измерения и мониторинга «умных» и «устойчивых» инноваций.

Рассмотреть вопрос о вступлении в международные инициативы, направленные на измерение инновационной деятельности на уровне городов, в том числе в проект «Объединенные умные города» ЕЭК ООН, и о принятии ключевых показателей эффективности (КПЭ) в области умных устойчивых городов, совместно разработанных ЕЭК ООН и МСЭ.

16. Укреплять потенциал научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по «зеленым» и другим технологиям устойчивого развития.

В соответствии с другими общими рекомендациями ЕЭК ООН по обеспечению долгосрочной устойчивости государственных расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы[3], местные власти должны планировать расходы на НИОКР в социальных и экоинновационных проектах. При проведении ЭКСПО-2017 «Энергия будущего» следует поощрять более долгосрочные обязательства. В частности, необходимо поощрять исследования в области энергоэффективных технологий путем распределения ресурсов на конкурсной основе.

17. Стремиться налаживать взаимодействие в рамках глобальных сетей «умных» городов и других международных инициатив.

Участие в инициативах глобальных сетей экспертов (например, Metrolab, Альянс городов) может способствовать укреплению базы знаний научных кругов, предпринимателей и организаций гражданского общества, а также может быть важным источником передачи знаний, а также дополнительного финансирования.

18. Продолжать взаимодействовать с государственными и частными международными партнерами и организациями. Существующие инициативы в области сотрудничества между национальными и иностранными партнерами по деятельности в рамках ГЧП и НИОКР могли бы служить основой для дальнейших программ.

19. Расширять участие граждан. По мере расширения инициативы «умный» город также необходимо будет привлекать жителей города к разработке приоритетов в области политики. Органы акимата должны отдавать приоритет тем инновациям, которые будут способствовать более активному принятию решений гражданами.

[3] Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, Обзор инновационного развития: Казахстан (Женева, 2012). Доступно по ссылке http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/icp5.pdf.

Географические условия

Казахстан является крупнейшей в мире страной, не имеющей выхода к морю. Он граничит с Российской Федерацией на севере, с Китаем на востоке и Кыргызстаном, Узбекистаном и Туркменистаном на юге. Его территория простирается почти на 3 000 километров (км) от Волги и Каспийского моря на западе до Алтайских гор на востоке страны, и на 1 700 км от Южного Урала и Западно-Сибирской равнины на севере до пустыни Кызылкум и Тянь-Шанских гор на юге.

Общая площадь Казахстана составляет 2 724,9 тыс. кв. км (км^2)[4], таким образом, по площади страна занимает девятое место в мире. Площадь страны эквивалентна площади Западной Европы. 99,1% общей площади является сушей, из них 80,4% занимают сельскохозяйственные земли, а 1,2% – лесные массивы[5]. Рельеф страны состоит главным образом из пустынь, степей и холмистых горных районов.

Краткая история

Кочевые племена проживали на территории Казахстана вплоть до XIV века, когда Чингиз хан захватил страну и присоединил ее к Монгольской империи. В последующие столетия власть вернулась к кочевникам. Казахи сформировались в качестве отдельной группы в XV веке, когда было создано Казахское ханство. Территориальное деление Казахского ханства на три региона (Старший, Средний и Младший регионы или жузы) сохранилось от монголов. Для того чтобы защитить себя от вторжения джунгар, ханство вошло в состав Российской империи. В 1730 году Младший жуз стал частью Российской империи; Старший и Средний жузы вошли в состав Российской империи к середине XIX века.

После Октябрьской революции 1917 года и гражданской войны территория Казахстана несколько раз реорганизовывалась. В 1936 году была образована Казахская Советская Социалистическая Республика в составе Союза Советских Социалистических Республик.

Казахстан провозгласил свою независимость после распада Советского Союза 16 декабря 1991 года. Столица Казахстана была перенесена из Алматы в Астану (в то время – Акмола) 20 октября 1997 года.

Природные и климатические условия

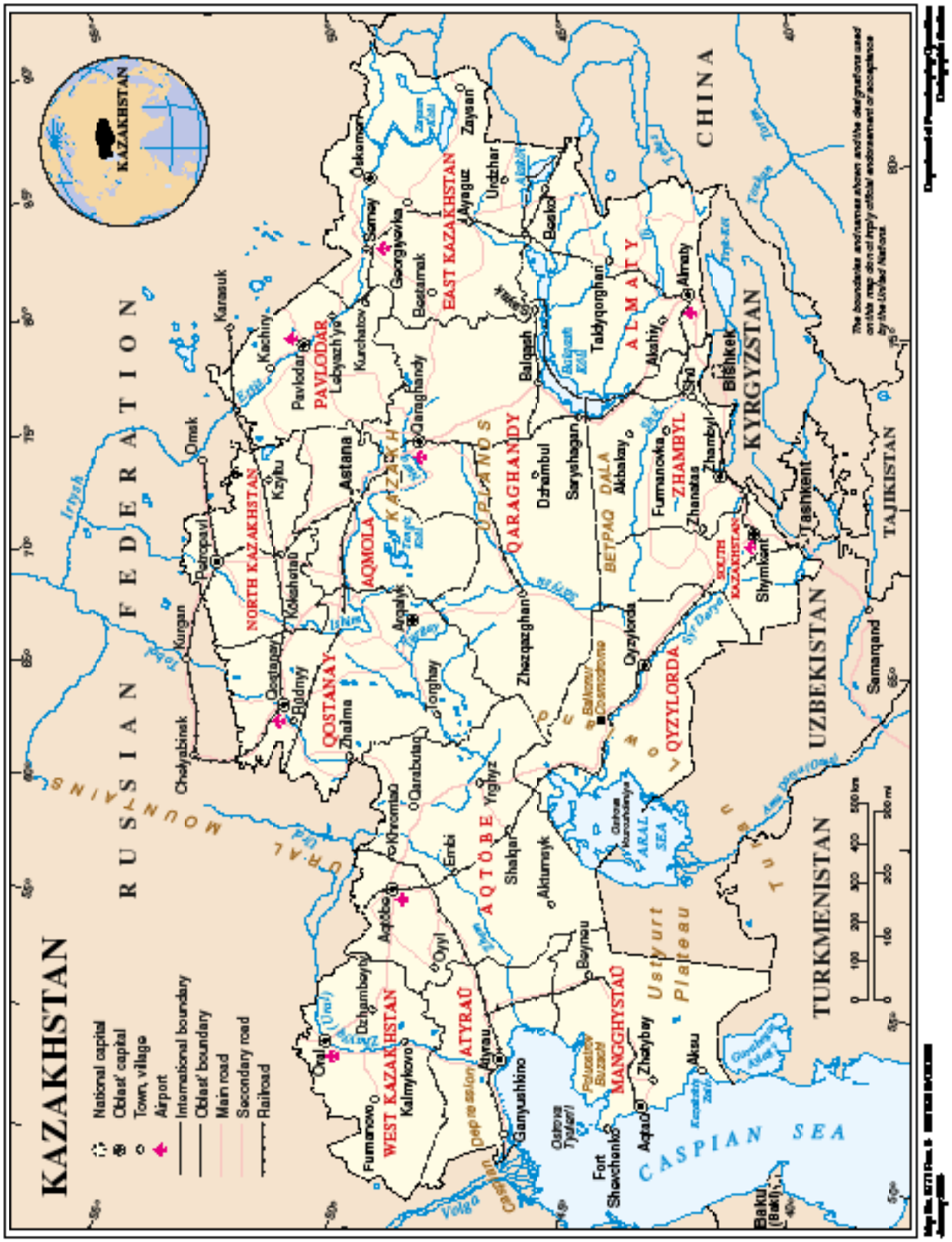
Климат Казахстана резко континентальный с жарким летом и чрезвычайно холодными зимами, особенно на равнинах и в долинах. Температура подвержена значительным колебаниям, наблюдаются существенные различия между регионами. Средняя температура в январе в северных и центральных регионах варьируется в диапазоне от -19 до -16°C и от -5 до -1,4°C на юге. Средняя температура в июле на севере достигает 20°C и повышается до 29°C на юге. Годовой уровень осадков в целом невелик: менее 100 миллиметров (мм) в пустынях и от 250 мм до 350 мм в степях.

---

[4] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, «Казахстан в цифрах 2016». Доступно по ссылке http://www.stat.gov.kz/faces/homePage?_adf.ctrl-state=11sx25vstv_21&_afrLoop=16875190870737248 (по состоянию на 21 февраля 2017 года).

[5] Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций, ФАОСТАТ. Доступно по ссылке http://www.fao.org/faostat/en/#data/RL (по состоянию на 23 февраля 2017 года).

1. Карта Республики Казахстан

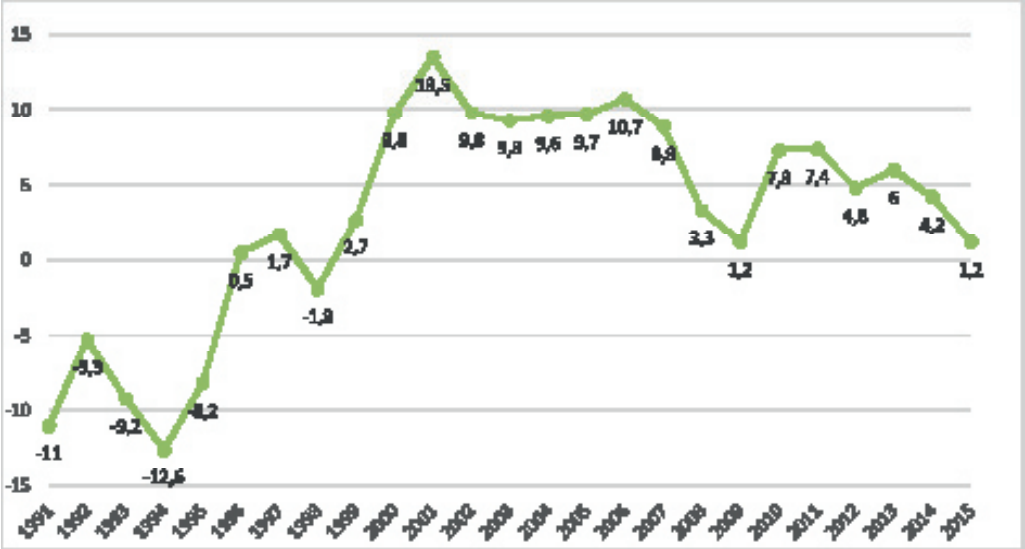


Источник: Картографическая секция Организации Объединенных Наций. Доступно по ссылке http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/kazakhst.pdf.

Социальное и экономическое развитие

По классификации стран мира по уровню дохода Всемирного банка Казахстан перешел из категории стран с уровнем дохода ниже среднего в верхнюю категорию стран со средним уровнем дохода в 2006 году. ВВП Казахстана в 2015 году составил 184,4 млрд. долл. США, по этому показателю страна занимает 50-е место в мире[6]. В том же году ВВП на душу населения составил 25 045 долл. США.

Диаграмма 1
Динамика роста ВВП, 1991-2015 годы



Источник: показатели мирового развития. На основе данных http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=KAZ#.

В составе централизованного планового хозяйства Советского Союза Казахстан специализировался на производстве пшеницы, на металлургии и добыче полезных ископаемых. После распада Советского Союза и последовавшей за ним экономической дезинтеграции страна столкнулась с резким сокращением производства, ростом инфляции и дисбалансом бюджета. Экономика резко сократилась, и страна утратила 36% своего ВВП в первой половине 1990-х годов.

Во второй половине 1990-х годов началось восстановление экономики, вызванное ростом мировых цен на нефть и хорошими урожаями, вплоть до российского финансового кризиса 1998 года. Начиная с 2000 года, экономика вновь стала расти за счет увеличения экспорта и девальвации валют. Наблюдается резкое увеличение поступлений от продажи сырьевых товаров, в частности доходов от экспорта нефти. В период с 2000 по 2007 год рост ВВП составлял от 8,9 до 13,5%. Иностранные инвестиции также способствовали росту объема экспорта в Казахстане за счет капиталовложений в технологии и производственные мощности нефтяной отрасли.

С 2011 года страна переживает еще одно замедление экономического роста вследствие снижения мировых цен на сырьевые товары и спада в экономике ее партнера по

[6] World Bank, “GDP (current US$)”, World Bank Open Data. Доступно по ссылке: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=KZ.

Евразийскому экономическому союзу – России. Казахстан провел девальвацию своей денежной единицы (тенге) на 19% в феврале 2014 года в ответ на девальвацию ряда валют в регионе и ухудшение платежного баланса в связи с ростом импорта. В ноябре 2014 года правительство объявило о пакете стимулов для борьбы с экономическими трудностями.

Диаграмма 2
Удельный вес секторов экономики в ВВП, 2005-2015 годы

Источник: Всемирный банк.

Визуализация: Statista, https://www.statista.com/statistics/436156/share-of-economic-sectors-in-the-gdp-in-kazakhstan/.

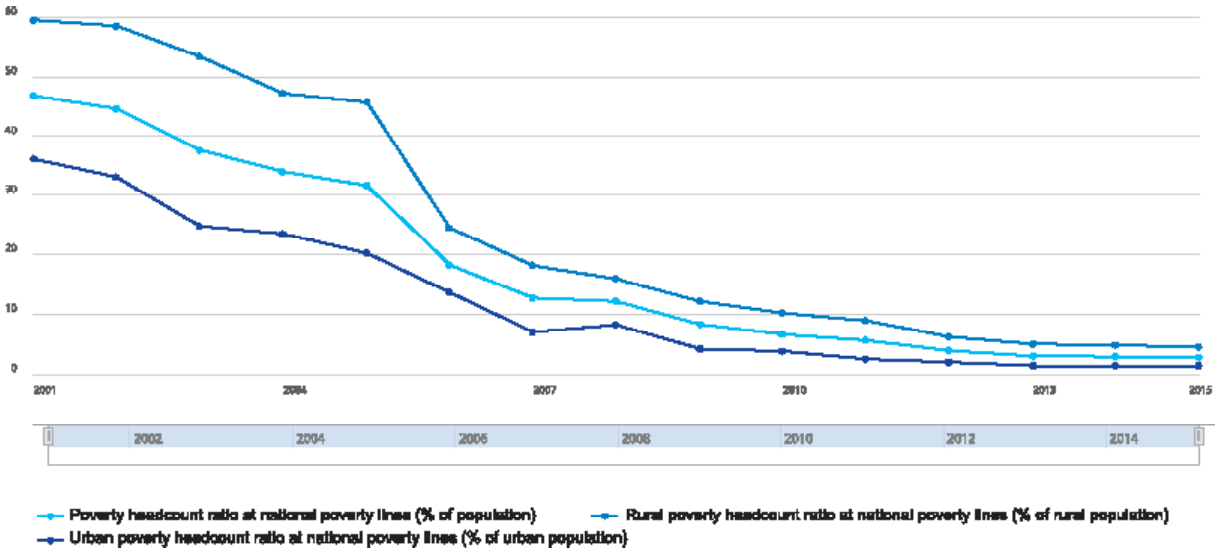
В 2015 году Казахстан провел широкомасштабные реформы в попытке модернизировать свою экономику и усовершенствовать свои институты. Благодаря этим мерам в Казахстане наблюдались экономический рост и увеличение ВВП на душу населения: доля населения, живущего ниже национальной черты бедности, сократилась с 46,7% в 2001 году до 2,7% в 2015 году (см. Диаграмма 3). Однако разрыв между городской и сельской нищетой все еще высок: уровень бедности в городах составляет 1,3%, а уровень нищеты в сельских районах – 4,4%.

Несмотря на прогресс в институциональных реформах и разработке законодательства в 2000-х годах, бюрократические препоны и произвол правоохранительных органов, особенно на региональном и муниципальном уровнях, все еще рассматриваются потенциальными инвесторами в качестве основных задач[7]. Казахстан также является вторым по величине производителем нефти среди стран бывшего Советского Союза, и его экономика по-прежнему в значительной степени зависит от добычи нефти и добывающих отраслей промышленности, что делает ее уязвимой к изменениям цен на нефть и сырьевые товары.

[7] «Central Asia: Kazakhstan», in *The World Factbook,* (Washington, D.C.: Central Intelligence Agency, 2017). Доступно по ссылке: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kz.html.

Диаграмма 3

Индекс численности бедных в национальных показателях бедности



Источник: Всемирный банк. На основе данных http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=KAZ&l=en#

Численность населения, демография и модели урбанизации

По данным Государственного комитета по статистике Республики Казахстан, на 2017 год население страны составляет 17,92 млн. человек[8]. С учетом большой площади Казахстана плотность населения в стране одна из самых низких – 6,6 чел. на км^2.[9]

Численность населения выросла на 8% за последние 25 лет по сравнению с 16,4 млн. человек в 1991 году[10]. Однако баланс внешней миграции в Казахстане стал положительным только с 2004 года по ряду причин. Во-первых, Казахстан столкнулся с проблемой массовой эмиграции после обретения независимости с 1991 по 2004 год. Потери населения составили 1,49 млн. человек[11]. Главной причиной стала свобода передвижения, введенная после распада Советского Союза, которая позволила людям, первоначально переехавшим в Казахстан из России и других бывших советских республик, вернуться на родину или найти более благоприятные экономические перспективы. Во-вторых, с 2004 года страна сталкивается с процессом иммиграции: численность населения растет вследствие притока этнических казахов и увеличения числа трудовых иммигрантов из соседних стран Центральной Азии. Наконец, существует также тенденция к миграции сельского населения в городские районы. Потоки населения направляются главным

[8] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Динамика основных социо-экономических показателей. Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz/faces/homePage/homeDinamika.pokazateli?_afrLoop=16634742910880501 #%40%3F_afrLoop%3D16634742910880501%26_adf.ctrl-state%3Ddgmzw4esv_115

[9] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Prospects: The 2015 Revision, custom data acquired via website. Доступно по ссылке: https://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/.

[10] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Динамика основных социо-экономических показателей. Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz/faces/homePage/homeDinamika.pokazateli?_afrLoop=16634742910880501 #%40%3F_afrLoop%3D16634742910880501%26_adf.ctrl-state%3Ddgmzw4esv_115

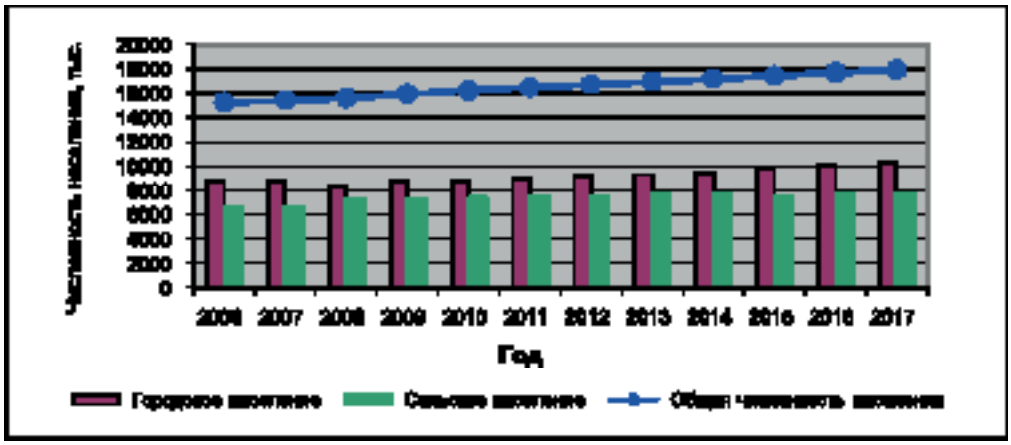
[11] Ibid.

образом из сельских районов в городские и из малых и средних городов в городские центры. Большинство внутренних мигрантов привлекают два крупных города – Алматы и Астана. В то время как общая численность населения Казахстана увеличилась в период с 2006 до 2016 года на 16,1%; численность населения в городах увеличилась на 15,8% и на 16,6% в сельских районах (Диаграмма 4). Сегодня городское население составляет 57% от общей численности населения, в то время как сельское население составляет 43%.

Средняя плотность населения в Казахстане находится на низком уровне: в 2016 году она составляла 6,6 чел. на км^2. Наиболее густонаселенным регионом является Южно-Казахстанская область (24,5 чел./км^2). С учетом того, что Алматы и Астана занимают примерно одинаковую площадь (0,7 тыс. км^2), плотность населения в Алматы составляет 2 501,9 человека на км^2, что в 1,8 раза выше, чем в столице (1 389,6 чел./км^2)[12]. Это объясняется в первую очередь физиографией города Алматы, окруженного горами и потому ограниченного в части расширения своей территории.

Благодаря устойчивому экономическому росту уровень безработицы постоянно снижается: с 7,5% в 1994 году до 4,9% в 2016 году[13]. В отличие от других центральноазиатских государств Казахстан не зависит в значительной степени от личных денежных переводов из других стран. Хотя объем направленных в Казахстан личных денежных переводов в 2015 году (194,5 млн. долл. США) почти удвоился по сравнению с 1995 годом (116,1 млн. долл. США), их доля в ВВП страны в размере 0,1% является самой низкой в регионе[14].

Диаграмма 4
Изменение численности постоянного населения, 2006-2017 годы



Источник: Статистические сборники «Регионы Казахстана в 2008 году», «Регионы Казахстана в 2012 году», «Регионы Казахстана в 2014 году», «Казахстан в цифрах» (2016), «Казахстан в 2016 году» (2017).

---

[12] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический ежегодник «Казахстан в цифрах» (Астана, 2016 год). Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations?lang=en&_afrLoop=5181912470394420#%40%3F_afrLoop%3D5181912470394420%26lang%3Den%26_adf.ctrl-state%3D191fqptz4t_4.

[13] Республика Казахстан, Комитет по статистике, Динамика основных социо-экономических показателей. Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz/faces/homePage/homeDinamika.pokazateli?_afrLoop=16646521298659066 #%40%3F_afrLoop%3D16646521298659066%26_adf.ctrl-state%3D5bxhir7dp_63.

[14] World Bank, “Personal remittances, received (current US$)”, *World Bank Open Data*. Доступно по ссылке: http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?locations=KZ

В 2016 году в Казахстане насчитывалось 87 городов, в том числе 2 города республиканского значения (Астана и Алматы) и 38 городов областного значения. В стране насчитывается 30 поселков и 6 683 сельских населенных пункта (аулов)[15]. Более половины сельских населенных пунктов являются малочисленными, и в них проживает лишь 8,9% сельских жителей[16].

Население крупнейшего города Казахстана Алматы составляло 1 751,3 тыс. человек в начале 2017 года, в то время как население столицы страны Астаны составляло 972,7 тыс. человек.

По данным Программы развития регионов до 2020 года, правительство планирует развитие регионов посредством оказания поддержки развитию городских агломераций с городами-центрами Астана, Алматы, Шымкент, Актобе, а в более долгосрочной перспективе – Усть-Каменогорске. В формирующихся городских агломерациях уже сейчас проживает треть населения страны.

Политико-административное деление

Согласно Конституции, принятой в 1995 году, Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления и двухпалатным законодательным органом. Исполнительная власть представлена президентом в качестве главы государства и премьер-министром, возглавляющим правительство. Законодательная власть состоит из Сената и Собрания (Мажилиса). Работая совместно, эти две палаты имеют право изменять Конституцию, утверждать бюджет, подтверждать назначенцев президента, ратифицировать договоры, объявлять войну и делегировать законодательные полномочия президента на срок до одного года, каждая палата также обладает исключительными полномочиями. Президент избирается простым большинством голосов в ходе всеобщих выборов на 5-летний срок (имеет право на второй срок). Премьер-министр и заместитель премьер-министра назначаются президентом с согласия Мажилиса.

Казахстан состоит из 14 областей (регионов) и двух муниципальных округов (Алматы и Астана), которые являются независимыми в административном отношении городами и обладают статусом, сопоставимым с областным. Каждую область возглавляет аким (губернатор), который назначается президентом. Муниципальных акимов (мэров) назначают областные акиматы. С декабря 1997 года столицей Казахстана является Астана. С 1929 по 1997 год столицей Казахстана был город Алматы, основанный в 1854 году.

Судебная система является трехуровневой: местные суды, региональные (областные) суды и национальный Верховный суд, состоящий из 44 членов. Кроме того, судебная система включает в себя Конституционный совет, состоящий из семи членов, специализированные арбитражные суды и систему военных трибуналов.

---

[15] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический ежегодник «Казахстан в цифрах» (Астана, 2016 год). Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations?lang=en&_afrLoop=5181912470394420#%40%3F_afrLoop%3D5181912470394420%26lang%3Den%26_adf.ctrl-state%3D191fqptz4t_4.

[16] Программа развития регионов до 2020 года, утвержденная постановлением Правительства № 728 от 28 июня 2014 года.

ЧАСТЬ I
ЖИЛИЩНЫЙ СЕКТОР

Глава 1. Законодательные и институциональные рамки жилищного сектора

А. Законодательство, регулирующее отношения в жилищном секторе

Закон Республики Казахстан «О жилищных отношениях» (1997) является основным законом, регулирующим жилищные отношения, в том числе:

- устанавливает основания возникновения и прекращения права собственности на жилища и права пользования жилыми помещениями;
- определяет требования к жилищам и обеспечению сохранности и ремонта жилищных фондов;
- регулирует вопросы, связанные с образованием и прекращением кондоминиума как формы собственности на недвижимость и способы управления объектом кондоминиума;
- создания и деятельности кооперативов собственников помещений (квартир) и жилищных (жилищно-строительных) кооперативов; определяет полномочия государственных органов в жилищной сфере, в том числе в части контроля за соблюдением прав граждан в жилищной сфере и использованием жилищного фонда;
- устанавливает особенности регулирования жилищных отношений с участием сотрудников специальных государственных органов.

Гражданский кодекс Республики Казахстан (1994)[17] определяет основы права собственности, включая:

- основания приобретения права собственности, в том числе права собственности на квартиру членами жилищного, жилищно-строительного кооператива, полностью внесшими свой паевой взнос (статья 235);
- возникновение права собственности на вновь создаваемое недвижимое имущество (статья 236);
- признание права собственности на самовольную постройку (жилой дом) (статья 244).

Гражданский кодекс также предусматривает правила прекращения права собственности на недвижимое имущество в связи с изъятием земельного участка, на котором находятся принадлежащие собственнику дом, иные строения, сооружения или насаждения (статья 255) и другие вопросы, имеющие отношение к жилищному сектору.

[17] Вступил в силу по постановлению Верховного Совета Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года № 269-XII.

Земельный кодекс Республики Казахстан[18] *(2003)* регулирует земельные отношения, в том числе он определяет:

- права собственности, землепользования и иные права на землю;
- категории земель;
- порядок землеустройства, ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель.

Кодекс определяет, что земля в Республике Казахстан находится в государственной собственности. Земельные участки могут находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных данным Кодексом (статья 3). Земельные участки, находящиеся в государственной собственности, могут быть предоставлены в частную собственность гражданам и негосударственным юридическим лицам, в том числе для индивидуального жилищного строительства, а также под застройку жилыми зданиями и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий в соответствии с их назначением (статья 23). Кодекс определяет порядок предоставления земельного участка для строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства, включая строительство в границах городской территории.

Закон Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» (от 16 июля 2001 года № 242) регулирует отношения, возникающие между государственными органами, физическими и юридическими лицами в процессе осуществления архитектурной, градостроительной и строительной деятельности с целью формирования полноценной среды обитания и жизнедеятельности человека, устойчивого развития населенных пунктов и межселенных территорий. Закон устанавливает требования безопасности в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, определяет государственную систему нормативных документов в области архитектуры, градостроительства и строительства; осуществление архитектурно-строительного контроля и надзора.

Закон Республики Казахстан «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности» (от 13 января 2012 года № 541-IV) регулирует общественные отношения и определяет правовые, экономические и организационные основы деятельности физических и юридических лиц в области энергосбережения и повышения энергоэффективности. Закон определил, что проектируемые и строящиеся, а также реконструируемые и капитально ремонтируемые здания должны соответствовать требованиям законодательства об энергосбережении и повышении энергоэффективности законодательства. Такие требования включают в себя:

- показатели, характеризующие удельную величину расхода энергетических ресурсов в здании;
- требования к архитектурным, объемно-планировочным, технологическим, конструктивным и инженерно-техническим решениям зданий;
- требования к используемым в зданиях инженерным системам и технологическому оборудованию, применяемым при строительстве (реконструкции, капитальном ремонте) технологиям и материалам, позволяющие исключить нерациональный (необоснованный) расход энергетических ресурсов (статья 11).

Закон установил, что в техническом паспорте построенного (реконструированного, капитально отремонтированного) и введенного в эксплуатацию объекта должен

[18] Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442.

указываться класс энергоэффективности в соответствии с заданием на разработку проекта строительства. Класс энергоэффективности существующих зданий указывается в техническом паспорте по итогам проведения энергоаудита. Закон предусматривает возможность оказания государственной поддержки собственникам жилых домов (жилых зданий), жилых помещений (квартир) на оплату мероприятий, направленных на обеспечение энергосбережения и повышение энергоэффективности в соответствии с законодательством Республики Казахстан о жилищных отношениях (статья 17).

Закон Республики Казахстан «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» (от 26 июля 2007 года № 310) определяет цели, задачи и правовые основы в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Закон определяет:

- перечень прав на недвижимое имущество, которые подлежат государственной регистрации в правовом кадастре (едином государственном реестре зарегистрированных прав на недвижимое имущество) (статья 4);
- обременение прав на недвижимое имущество (статья 5);
- особенности государственной регистрации объекта кондоминиума (статья 39);
- прав на квартиры и другие помещения, входящие в состав объекта кондоминиума (статья 40).

Необходимым условием государственной регистрации прав на недвижимое имущество является государственное техническое обследование зданий с присвоением им кадастрового номера и составлением технического паспорта (статья 18).

Б. Институциональные рамки жилищного сектора

Правительство Республики Казахстан разрабатывает основные направления государственной политики в сфере жилищных отношений и организует их осуществление; утверждает правила предоставления жилищной помощи; определяет порядок приватизации жилищ из государственного жилищного фонда; определяет порядок постановки на учет граждан Республики Казахстан, нуждающихся в жилище из государственного жилищного фонда или жилище, арендованном местным исполнительным органом в частном жилищном фонде.

На уровне национального правительства до мая 2017 года ответственность за управление жилищным сектором возлагалась на *Министерство национальной экономики Республики Казахстан* и, в частности, на его Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Затем эти полномочия были переданы Министерству по инвестициям и развитию Республики Казахстан.

Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан является государственным исполнительным органом Республики Казахстан, осуществляющим руководство в сфере формирования и реализации государственной политики в области архитектуры, градостроительства, строительства, жилищных отношений, водоснабжения, водоотведения, коммунального хозяйства и обращения с коммунальными отходами (за исключением твердых бытовых отходов)[19], государственного регулирования в области водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения (кроме теплоэлектроцентралей и котельных, осуществляющих производство тепловой энергии в зоне централизованного теплоснабжения) в пределах населенных пунктов, а также в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности.

[19] До 2017 года эти полномочия исполняло Министерство национальной экономики Республики Казахстан.

Как уполномоченный орган в сфере жилищных отношений Министерство по инвестициям и развитию осуществляет координацию и методическое руководство местных исполнительных органов в сфере жилищных отношений; в пределах своей компетенции разрабатывает и утверждает нормативные правовые акты, нормативно-техническую документацию; определяет единый порядок осуществления государственного учета жилищного фонда Республики Казахстан, утверждает технические требования, предъявляемые к жилищам и осуществляет мониторинг состояния жилищного фонда; разрабатывает и утверждает методику распределения жилищ из государственного жилищного фонда или жилищ, арендованных местным исполнительным органом в частном жилищном фонде, и методику расчета размера платы за пользование жилищем из государственного жилищного фонда; разрабатывает правила предоставления жилищной помощи и осуществляет мониторинг предоставления жилищной помощи. В отношении управления объектом кондоминиума министерство утверждает правила содержания общего имущества объекта кондоминиума, разрабатывает и утверждает методику расчета сметы расходов на содержание общего имущества объекта кондоминиума, типовое положение о жилищной инспекции.

Министерство национальной экономики Республики Казахстан является государственным исполнительным органом Республики Казахстан, осуществляющим в том числе руководство в сферах стратегического планирования, налоговой и бюджетной политики, а также регионального развития, развития местного самоуправления, развития и поддержки частного предпринимательства, саморегулирования, защиты конкуренции и ограничения монополистической деятельности на соответствующих товарных рынках, регулирования и контроля в сферах естественных монополий, за исключением в области телекоммуникаций и универсальных услуг почтовой связи, государственной статистической деятельности и защиты прав потребителей, в том числе в сфере осуществления деятельности субъектов естественных монополий.

Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан является ведомством Министерства по инвестициям и развитию, осуществляющим в пределах своей компетенции контрольные и реализационные функции в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, жилищных отношений, коммунального хозяйства и обращения с коммунальными отходами (за исключением твердых бытовых отходов). Комитет осуществляет государственное регулирование в области водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения (кроме теплоэлектроцентралей и котельных, осуществляющих производство тепловой энергии в зоне централизованного теплоснабжения) в пределах границ населенных пунктов.

Комитет по регулированию естественных монополий, защите конкуренции и прав потребителей Министерства национальной экономики Республики Казахстан является государственным органом Республики Казахстан, осуществляющим контроль и регулирование деятельности субъектов естественной монополии, в том числе утверждение тарифов на коммунальные услуги, утверждение, совместно с соответствующим государственным органом, инвестиционных программ (проектов) субъектов естественных монополий, учитываемых при утверждении тарифов на регулируемые услуги или их предельных уровней.

Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан – уполномоченный государственный орган по реализации государственной политики в области труда и социального обеспечения, социальной защиты, предоставления социальной помощи отдельным категориям граждан, в том числе назначения жилищной

помощи (субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг) малообеспеченным семьям (гражданам). Министерство:

- утверждает порядок исчисления совокупного дохода лица (семьи), претендующего на получение адресной социальной помощи, утверждает порядок расчета величины прожиточного минимума (совместно с уполномоченным органом в области государственной статистики);
- определяет размер черты бедности, разрабатывает план мероприятий по социальной защите;
- проводит статистические наблюдения в области социальной защиты населения;
- разрабатывает и утверждает правила сопровождения информационных систем, правила доступа к использованию информационных систем и баз данных в сфере социального обеспечения граждан.

Ряд полномочий центральных органов власти был передан на местный уровень (уровень органов власти областей, районов, городов Астаны и Алматы), в том числе и в жилищной сфере в соответствии с Законом Республики Казахстан от 29 сентября 2014 года № 239-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления».

Местные представительные органы (маслихаты) утверждают планы, экономические и социальные программы развития соответствующей территории, местный бюджет и отчет о его исполнении, утверждают правила оказания социальной помощи (в том числе жилищной помощи), установления размеров и определения перечня отдельных категорий нуждающихся граждан; утверждают правила подготовки и проведения отопительного сезона, правила содержания и защиты зеленых насаждений, правил благоустройства территорий городов и населенных пунктов, разработанных на основании типовых правил, утверждаемых уполномоченным органом по делам архитектуры, градостроительства и строительства.

К компетенции представительных органов областей, городов республиканского значения и столицы относятся, в частности:

- внесение представлений об утверждении схемы районной планировки области, проекта генерального плана застройки областного центра, города республиканского значения и столицы в Правительство Республики Казахстан;
- утверждение проектов районной планировки административных районов, генеральных планов застройки городов областного (кроме областных центров) и районного значения.

К компетенции районных маслихатов относится утверждение генеральных планов застройки городов, поселков и сел, расположенных на территории соответствующего района.

Местные исполнительные органы (акиматы) области, города республиканского значения, столицы, районов, городов областного значения предоставляют земельные участки в частную собственность и землепользование, в том числе для целей жилищного строительства, ведут учет граждан, нуждающихся в жилье, осуществляют передачу в собственность граждан Республики Казахстан жилищ из коммунального жилищного фонда на условиях, предусмотренных законодательством, и в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан; осуществляют государственный контроль в

сфере управления жилищным фондом; организуют работу жилищной инспекции по контролю деятельности органов управления объекта кондоминиума по сохранению и надлежащей эксплуатации жилищного фонда; оказывают малообеспеченным гражданам жилищную помощь за счет бюджетных средств.

Помимо министерств, национальных, региональных и местных органов власти, в управлении жилищным сектором Казахстана участвует ряд государственных предприятий.

Акционерное общество «Казахстанский центр модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства» создано по решению Правительства Республики Казахстан в 2009 году со стопроцентным участием государства в его уставном капитале. Единственный акционер Казахстанского центра модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства – Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан. Главной деятельностью Центра является содействие динамичному развитию сферы жилищно-коммунального хозяйства через совершенствование институциональной основы отрасли. Входит в состав государственных институтов инновационного развития Республики Казахстан. Основные направления деятельности Казахстанского центра модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства:

- повышение инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального хозяйства в целях его модернизации и развития;
- проведение аналитических и научных исследований, внедрение инновационных технологий в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- определение оптимальной модели модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства;
- осуществление комплекса мер, направленных на профессиональное обучение в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- внедрение современных методов управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Некоммерческое акционерное общество «Государственная корпорация «Правительство для граждан»[20] *со стопроцентным участием государства в его уставном капитале оказывает гражданам и юридическим лицам государственные услуги в соответствии с законодательством Республики Казахстан, осуществляет прием заявлений и выдачу результатов их рассмотрения по принципу «одного окна», а также обеспечивает оказание государственных услуг в электронной форме. Государственная корпорация «Правительство для граждан» образована путем слияния и преобразования:*

1. Республиканского государственного предприятия «Центр обслуживания населения» Комитета связи, информатизации и информации Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан;
2. «Центра по недвижимости» Министерства юстиции Республики Казахстан;
3. «Научно-производственного центра земельного кадастра» Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики Республики Казахстан;

[20] Образована в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 января 2016 года № 39 (вводится в действие с 1 марта 2016 года). Права владения и пользования государственным пакетом акций Государственной корпорации «Правительство для граждан» принадлежат Министерству информации и коммуникаций Республики Казахстан.

4. Республиканского государственного казенного предприятия «Государственный центр по выплате пенсий» Министерства здравоохранения и социального развития Республики Казахстан.

Государственная корпорация осуществляет техническое обследование зданий, сооружений и (или) их составляющих, ведет государственный земельный кадастр, осуществляет регистрацию залогов движимого имущества, не подлежащего обязательной государственной регистрации.

Акционерное общество «Национальный управляющий холдинг «Байтерек» создано в 2013 году в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан и постановлением Правительства Республики Казахстан в целях оптимизации системы управления институтами развития, финансовыми организациями и развития национальной экономики[21]. Единственным акционером холдинга является Правительство Республики Казахстан. Основной задачей холдинга «Байтерек» является управление принадлежащими ему на праве собственности и переданными в доверительное управление пакетами акций (долями участия) национальных институтов развития, национальных компаний и других юридических лиц. В структуру холдинга входят 11 организаций, в том числе финансовые организации и национальные компании, задействованные в реализации проектов в сфере недвижимости, жилищно-строительных сбережений и реализации государственной программы «Программы развития регионов до 2020 года» – АО «Жилищный строительный сберегательный банк Казахстана», АО «Ипотечная организация «Казахстанская ипотечная компания», АО «Байтерек девелопмент», АО «Фонд гарантирования жилищного строительства»». Холдинг «Байтерек» является оператором финансирования строительства жилья для граждан, стоящих в очереди на получение жилья в местных исполнительных органах, и вкладчиков Жилищного строительного сберегательного банка.

Акционерное общество «Жилищный строительный сберегательный банк Казахстана» – единственный банк в Республике Казахстан, реализующий систему жилищных строительных сбережений – привлечение денег вкладчиков в жилищные строительные депозиты и предоставление им жилищных займов для улучшения жилищных условий.

Акционерное общество «Ипотечная организация «Казахстанская ипотечная компания» (далее – АО «ИО «КИК») создано в соответствии с Концепцией долгосрочного финансирования жилищного строительства и развития ипотечного кредитования в Республике Казахстан, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2000 года № 1290.

АО «ИО «КИК» в своей деятельности руководствуется основными направлениями государственной политики по повышению обеспеченности населения жильем. В соответствии с госпрограммой «Нұрлы жер» и Стратегией развития АО «ИО «КИК» определен финансовым агентом/оператором реализации задач по повышению доступности ипотечного кредитования путем реализации инструмента субсидирования части ставки вознаграждения по ипотечным жилищным займам, выдаваемым банками второго уровня и фондирования БВУ и финансовых организаций, осуществляющих отдельные виды банковских операций посредством приобретения прав требований по ипотечным займам и ипотечных ценных бумаг финансовых организаций. Кроме того, в число основных задач АО «ИО «КИК» входит обеспечение населения арендным жильем в рамках реализации ранее принятых государственных программ.

[21] Меры по реализации данного Указа приведены в постановлении Правительства Республики Казахстан № 516 от 25 мая 2013 года.

Акционерное общество «Байтерек девелопмент» – инвестиционная компания, единственным акционером которой является АО «Национальный управляющий холдинг «Байтерек». АО «Байтерек девелопмент» реализует инвестиционные проекты в несырьевом секторе экономики Республики Казахстан. В рамках своей деятельности АО «Байтерек девелопмент» осуществляет возврат средств, выделенных на антикризисные меры, завершение финансирования строительства проблемных объектов долевого строительства и финансирование строительства жилья через выкуп облигации местных исполнительных органов. «АО «Байтерек девелопмент» участвует в реализации Государственной программы «Нұрлы жер» на 2015-2019 годы (в части развития жилищной инфраструктуры) и Программы развития регионов до 2020 года в части обеспечения строительства арендного и кредитного жилья.

Фонд гарантирования жилищного строительства создан в конце 2016 года путем преобразования *акционерного общества «Казахстанский фонд гарантирования ипотечных кредитов»*, которое было создано в 2003 году в целях повышения доступности ипотечных кредитов для населения Республики Казахстан. Созданная система гарантирования ипотечных кредитов обеспечила доступ к ним граждан, особенно молодых семей, не имевших возможности оплатить высокий первоначальный взнос, а также тех, кто имел невысокий, но стабильный доход. С 2013 года выдача гарантийных обязательств по ипотечным займам была приостановлена, и в настоящее время осуществляются только мероприятия по обслуживанию ранее выданных гарантийных обязательств. Основной деятельностью Фонда гарантирования жилищного строительства с 2016 года является предоставление гарантий по завершению строительства жилого здания в случае неисполнения строительной компанией своих обязательств перед дольщиками.

Государственные учреждения «Жилищная инспекция» – некоммерческие организации, юридические лица, учрежденные местными исполнительными органами города республиканского значения, столицы, района, города областного значения (при наличии на соответствующей административной территории объектов кондоминиума).

Жилищные инспекции осуществляют функции государственного контроля в сфере управления жилищным фондом[22]: за техническим состоянием общего имущества в объектах кондоминиума, своевременным выполнением работ по его содержанию и ремонту; осуществлением мероприятий по подготовке жилых домов (жилых зданий) к сезонной эксплуатации, наличием общедомовых приборов учета тепловой и электрической энергии, газа и воды. Жилищная инспекция имеет полномочия определять перечень, периоды и очередность проведения отдельных видов капитального ремонта общего имущества объекта кондоминиума, согласовывать смету расходов на проведение отдельных видов капитального ремонта общего имущества объекта кондоминиума, представленную органом управления объекта кондоминиума, в случае, если такой капитальный ремонт финансируется с участием предоставленной из местного бюджета жилищной помощи.

Жилищная инспекция принимает участие в подготовке нормативных и методических документов по контролю качества содержания жилых домов (жилых зданий), придомовых территорий и предоставлению коммунальных услуг, а также оказывает консультационную помощь гражданам и организациям по вопросам управления и содержания жилых домов (жилых зданий) и придомовых территорий.

---

[22] Типовое положение о жилищной инспекции утверждено приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 20 марта 2015 года № 241. Приказ зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 30 марта 2015 года № 10571.

Глава 2. Жилищная политика

Конституция Республики Казахстан (1995)[23] определила, что в Республике Казахстан создаются условия для обеспечения граждан жильем. Различными стратегическими документами декларируется, что целью государственной жилищной политики Республики Казахстан является создание условий для обеспечения граждан жильем. Обеспечение населения жильем является приоритетным направлением Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны до 2020 года[24].

Государственная жилищная политика реализуется через государственные жилищные программы. Начиная с 2005 года, в Республике Казахстан были приняты шесть государственных программ, направленных на строительство жилья. Последняя из таких программ – Программа жилищного строительства «Нұрлы жер»[25].

Приоритеты государственной жилищной политики, заявленные в государственных программах, меняются. Так, например, приоритетом государственной программы на 2005-2007 годы[26] было содействие строительству жилья частными застройщиками и повышение доступности ипотечного кредитования для покупателей жилья. Затем, когда в результате оценки покупательской способности населения в 2011 году было установлено, что из 8,4 млн. человек экономически активного населения свыше 6 млн. работающих граждан не могут приобрести жилье на рыночных условиях, приоритетом жилищной политики стало повышение доступности жилья для граждан со средними и ниже средних доходами путем строительства арендного жилья и жилья для участников системы жилищных строительных сбережений на средства, выделяемые из республиканского бюджета местным исполнительным органам власти, и средства созданных государством институтов развития. Приоритет последней программы жилищного строительства «Нұрлы жер» – переход от прямого бюджетного финансирования жилищного строительства к внебюджетному финансированию.

В рамках государственных жилищных программ решается широкий круг задач по увеличению объема жилищного строительства и обеспечению доступности жилья для разных категорий граждан по уровню доходов и используются различные механизмы их решения:

- привлечение частных инвестиций в жилищное строительство через обеспечение частных застройщиков доступными банковскими кредитами, использование инструментов государственно-частного партнерства;
- обеспечение доступа населения к заемным средствам для покупки жилья через смягчение условий ипотечного кредитования (уменьшение размера первоначального взноса и ставки по кредиту, увеличение срока кредита) и предоставление субсидируемых жилищных займов участникам системы жилищных строительных сбережений;
- поддержка индивидуального жилищного строительства через подведение к земельным участкам для индивидуальной застройки коммунальной инфраструктуры за счет средств республиканского и местного бюджетов, разработку и бесплатное предоставление типовых проектов индивидуальных домов;

[23] Принята 30 августа 1995 года и вступила в силу 5 сентября 1995 года.

[24] Утверждена Указом Президента № 118 от 21 июля 2011 года.

[25] Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2016 года № 922.

[26] Государственная программа развития жилищного строительства в Республике Казахстан на 2005-2007 годы утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 11 июня 2004 года № 1388.

- привлечение институтов развития и частных застройщиков к строительству доступного жилья, предоставляемого гражданам на условиях аренды с выкупом;
- поддержка строительства местными исполнительными органами коммунального жилищного фонда для предоставления жилья социально уязвимым группам граждан путем предоставления целевых трансфертов из республиканского бюджета, бюджетных кредитов, выпуск ценных бумаг местными исполнительными органами и их выкуп институтами развития, созданными государством;
- снижение стоимости строительства путем: 1) предоставления под застройку земельных участков, 2) ускорения и упрощения процедур, связанных с получением разрешения на строительство, 3) предоставления под застройку земельных участков, оборудованных инженерно-коммунальной инфраструктурой, 4) развития индустриального домостроения и производства отечественных строительных материалов и оборудования.

В целом государство создало достаточно широкий спектр возможностей доступа граждан к жилью. При этом практически все они направлены на приобретение гражданами жилья в собственность.

Можно отметить, что присутствие государства в жилищном секторе весьма значительно (см. более подробно в Институциональной структуре жилищного сектора). На создание условий для удовлетворения потребностей граждан в жилье направляются значительные бюджетные средства.

Необходимо также отметить, что в кризисных ситуациях государство предпринимает неординарные меры для защиты интересов граждан. Так, во время финансового кризиса 2008-2009 годов, приведшего к банкротству многих частных застройщиков, Правительство Республики Казахстан направило из государственного бюджета и Национального фонда Республики Казахстан средства в размере 464,3 млрд. тенге для завершения строительства 450 жилых комплексов с целью защиты прав 62 889 дольщиков-граждан.

Опыт реализации государственных жилищных программ служит основой для постоянного изменения законодательного и нормативно-правового регулирования сектора.

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЖИЛИЩНЫХ ПРОГРАММ

Начиная с 2005 года в Республике Казахстан были приняты шесть государственных программ, направленные на строительство жилья и повышение доступности жилья для населения:

- Государственная программа развития жилищного строительства в Республике Казахстан на 2005-2007 годы;
- Государственная программа жилищного строительства в Республике Казахстан на 2008-2010 годы;
- Программа жилищного строительства в Республике Казахстан на 2011-2014 годы;
- Программа «Доступное жилье – 2020» (программа была отменена в 2014 году в связи с тем, что ее задачи вошли в состав новой комплексной программы – Программы развития регионов до 2020 года);
- Программа развития регионов до 2020 года (программа принята в 2014 году и до конца 2016 года включала задачу «Развитие жилищного строительства» с приоритетом государственной поддержки строительства доступного жилья);

- Программа жилищного строительства «Нұрлы жер» (утверждена 31 декабря 2016 года).

Кроме того, строительство жилья осуществлялось в рамках Государственной программы инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015-2019 годы, в которой предусматривалось выделение средств из Национального фонда Республики Казахстан для финансирования строительства арендного, кредитного и коммерческого жилья.

В рамках государственных программ апробировались, а затем развивались различные механизмы поддержки жилищного строительства и обеспечения доступности жилья для различных категорий населения.

Государственные программы реализуются местными исполнительными органами и организациями с государственным участием.

Программа жилищного строительства «Нұрлы жер»

Программа жилищного строительства «Нұрлы жер» утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2016 года № 922. Цель Программы – повышение доступности жилья для населения. Срок действия Программы 2017-2021 годы.

Программа «Нұрлы жер» объединила задачи, связанные с жилищным строительством, и средства, выделенные на эти цели ранее в Программе развития регионов до 2020 года и Государственной программе инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015-2019 годы.

При реализации программы «Нұрлы жер» планируется сместить акценты с прямого бюджетного финансирования жилищного строительства на внебюджетное финансирование.

За пять лет реализации программы «Нұрлы жер» планируется ввести за счет всех источников финансирования 52,79 млн. м^2 жилья, в том числе многоквартирного жилья – 25,92 млн. м^2, индивидуального жилья – 26,87 млн. м^2. Достижение запланированных показателей приведет к увеличению площади жилищного фонда, которым располагал Казахстан на начало 2016 года, более чем на 15%. В рамках Программы планируется улучшить жилищные условия 1,5 млн. граждан.

В рамках программы «Нұрлы жер» планируется решение семи следующих задач.

Задача 1. Повышение доступности ипотечного кредитования. В связи с тем, что на рынке ипотечного кредитования в 2013-2016 годах было отмечено снижение активности из-за высоких процентных ставок (15-21% годовых), ограниченной доступности ипотечных займов, а также жестких требований банков к заемщикам в связи с изменениями законодательства, Программой планируется восстановить объем ипотечного кредитования коммерческими банками до уровня ежегодной выдачи кредитов на сумму 150 млрд. тенге. Для этого предполагается субсидировать ставку вознаграждения по ипотечным кредитам, выдаваемым банками населению, чтобы после субсидирования ставка для конечного заемщика составляла 10% годовых. Субсидирование осуществляется только по ипотечным жилищным займам, выдаваемым БВУ, по ставке вознаграждения не более 16% годовых.

Начиная с 2017 года средства для субсидирования процентной ставки по ипотечному кредиту должны ежегодно выделяться из республиканского бюджета. Субсидия банкам

будет предоставляться через финансового агента – акционерное общество «Ипотечная организация «Казахстанская ипотечная компания»».

Обязательными условиями для участия заемщика (физического лица) в Программе являются: ипотечный жилищный заем предоставлен для покупки жилья на первичном рынке; срок кредитования до 180 месяцев; наличие средств на счете заемщика в размере не менее 30% стоимости приобретаемого жилья и/или подтверждающих документов об оплате средств продавцу, и/или равноценного дополнительного залога жилой недвижимости, принадлежащего заемщику или третьим лицам. Максимальная сумма ипотечного жилищного займа, подлежащего субсидированию – до 20 млн. тенге в городах Астане и Алматы и до 15 млн. тенге в других регионах. Максимальный срок субсидирования – 120 месяцев, но не более срока кредитования.

Задача 2. Стимулирование строительства жилья частными застройщиками. Для стимулирования предложения доступного жилья со стороны частных застройщиков Программой планируется обеспечить застройщиков финансовыми ресурсами через расширение объемов их кредитования коммерческими банками. Для этого предлагается субсидирование ставки вознаграждения по кредитам, выдаваемым банками частным застройщикам. Субсидирование осуществляется только по кредитам, выданным банками по ставке вознаграждения, не превышающей уровень базовой ставки Национального банка Республики Казахстан более чем на 5%, действующей на момент принятия решения о субсидировании.

Начиная с 2017 года средства для субсидирования процентной ставки по кредитам застройщиков будут ежегодно выделяться из республиканского бюджета. Субсидия будет предоставляться через финансового агента – АО «Фонд развития предпринимательства «Даму».

Обязательными условиями для участия заемщика (частного застройщика) в Программе являются: срок кредитования – до 36 месяцев; целевое назначение кредита – строительство жилья; частный застройщик обязан предложить не менее 50% построенного жилья вкладчикам Жилстройсбербанка по фиксированным ценам продажи 1 квадратного метра (до 260 тыс. тенге в городах Астане, Алматы и их пригородных зонах; до 220 тыс. тенге в остальных регионах). Максимальный срок субсидирования – до 36 месяцев.

Задача 3. Строительство доступного жилья для участников системы жилищных строительных сбережений (в том числе граждан, стоящих в очереди на жилье в местных исполнительных органах). Для решения данной задачи предусмотрено несколько механизмов привлечения средств для финансирования строительства жилья для приобретения его вкладчиками Жилстройсбербанка (такой тип жилья в Программе называется «кредитное жилье»):

1) Выпуск местными исполнительными органами ценных бумаг (облигаций) со сроком обращения до 2 лет с выплатой купонного вознаграждения 0,15% годовых два раз в год;

2) Льготное кредитование частных застройщиков за счет размещения в банках обусловленных вкладов (депозитов) сроком до 5 лет Национальным управляющим холдингом «Байтерек», Фондом недвижимости «Самрук-Казына»;

3) Привлечение Национальным управляющим холдингом «Байтерек» средств международных финансовых организаций под корпоративные гарантии для финансирования строительства энергоэффективного жилья с применением новых технологий.

Первый механизм – финансирование строительства жилья местными исполнительными органами за счет средств облигационного займа, предлагается в Программе как основной. Правительство Республики Казахстан вправе выделять из республиканского бюджета местным исполнительным органам кредиты для реализации проектов жилищного строительства для участников системы жилищных строительных сбережений по ставке 0,01% годовых. Выделенные средства предназначены для повторного использования на новые проекты строительства. Для выкупа ценных бумаг местных исполнительных органов будут использоваться средства АО «Национальный управляющий холдинг «Байтерек», АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына».

Средства от облигационного займа направляются местными исполнительными органами на строительство жилья с ограниченной площадью жилых помещений (не более 80 м^2 с допустимым отклонением не более 5%) и ограниченной стоимостью продажи жилья вкладчикам Жилстройсбербанка (до 180 тыс. тенге/м^2 в городах Астана, Алматы, Атырау, Актау и до 140 тыс. тенге/м^2 в остальных регионах).

При отборе заявленных к рассмотрению проектов жилищного строительства приоритет отдается проектам индустриального домостроения. В этих целях, а также для увеличения количества вводимого жилья в рамках Программы планируется разработать типовые проекты малогабаритного жилья с применением технологии индустриального домостроения.

Для обеспечения заданной стоимости жилья и увеличения объемов строительства местные исполнительные органы вправе использовать механизм государственно-частного партнерства. В таких проектах застройщик строит жилые здания со встроенными нежилыми коммерческими помещениями, социальными объектами и/или дополнительными этажами с правом реализации квартир по рыночным ценам.

Привлечение застройщиков местными исполнительными органами осуществляется через конкурс по правилам для государственных закупок. У частного застройщика должен быть земельный участок на праве собственности, землепользования, предназначенный для жилищного строительства, свободный от обременений, обеспеченный инженерно-коммунальной инфраструктурой или для которого запланировано обеспечение инженерно-коммунальной инфраструктурой согласно генеральному плану и проекту детальной планировки населенного пункта. У застройщика также должна быть проектно-сметная документация на строительство с положительным заключением комплексной вневедомственной экспертизы. Застройщик должен дать согласие на предоставление обеспечения в виде залога земельного участка, незавершенного строительства и проектно-сметной документации.

Не менее 50% жилья, построенного за счет средств местных исполнительных органов, предоставляется гражданам, стоящим в очереди на жилье в местных исполнительных органах и одновременно являющихся вкладчиками Жилстройсбербанка. Остальное жилье предоставляется вкладчикам Жилстройсбербанка. Жилье предоставляется гражданам в собственность путем его приобретения за счет жилищных займов, накопленных жилищно-строительных сбережений и/или собственных средств. Жилстройсбербанк может предоставить своим вкладчикам предварительные и промежуточные жилищные займы по сниженным процентным ставкам.

Для обеспечения оборачиваемости средств, направляемых на строительство кредитного жилья, планируется ежегодно, начиная с 2017 года, выделять Жилстройсбербанку по 24 млрд. тенге в течение 5 лет.

Задача 4. Создание фонда арендного жилья для социально уязвимых слоев населения. Для предоставления жилья гражданам, стоящим в очереди на получение жилья в местных исполнительных органах и относящихся к социально уязвимым слоям населения, Программой предусматриваются целевые трансферты областным бюджетам, бюджетам городов Астаны и Алматы. На эти средства местными исполнительными органами должно осуществляться строительство жилья с ограниченной площадью квартир и ограниченной стоимостью – до 180 тыс. тенге/м^2 в городах Астана, Алматы, Атырау, Актау; до 140 тыс. тенге/м^2 в остальных регионах (без стоимости обеспечения застраиваемой территории инженерными коммуникациями).

Построенное жилье относится к коммунальному жилищному фонду и предоставляется гражданам, относящимся к социально уязвимым категориям населения, в аренду без права выкупа.

На решение данной задачи в 2017 году было выделено 25 млрд. тенге для строительства 2 697 квартир общей площадью 150 тыс. м^2.

Для обеспечения установленных ограничений по стоимости жилья местные исполнительные органы вправе строить арендное жилье с использованием механизмов государственно-частного партнерства (см. задачу 3).

Задача 5. Развитие индивидуального жилищного строительства. В рамках данной задачи планируется продолжить финансирование строительства инженерно-коммунальной инфраструктуры для индивидуального строительства. Для этого из республиканского бюджета ежегодно будут выделяться средства, которые позволят обеспечить порядка 40 тысяч земельных участков сетями водо- и электроснабжения. Подведение коммуникаций для тепло-, газоснабжения, водоотведения (канализации), телефонизации, устройство внутриквартальных дорог и проездов должно осуществляться за счет средств местного бюджета.

Площадки под индивидуальное жилищное строительство должны отводиться массивами в соответствии с утвержденными генеральными планами и проектами детальной планировки. Также предусматривается бесплатное распространение местными исполнительными органами типовых проектов строительства малоэтажных жилых домов.

Приоритетом данной задачи Программы определено строительство индивидуальных жилых домов в едином архитектурном стиле.

Планируется реализовать пилотные проекты по строительству индивидуального жилья в едином архитектурном стиле в областных центрах через единого застройщика с последующей продажей индивидуальных домов гражданам, стоящим в очереди на получение земельного участка под индивидуальное жилищное строительство. Для возведения индивидуальных домов будут использоваться технологии домостроительных комбинатов, а также местные строительные материалы.

Для финансирования строительства индивидуальных домов через единого застройщика местные исполнительные органы вправе использовать средства, привлеченные путем выпуска долговых ценных бумаг (см. описание задачи 3). Единый застройщик вправе привлекать субсидируемый заем (см. описание задачи 2).

Стоимость индивидуального дома в пилотном проекте не должна превышать 120 тыс. тенге/м^2 (без учета стоимости инженерно-коммунальной инфраструктуры). При продаже построенного дома в общую стоимость включаются затраты на инженерно-коммунальную инфраструктуру.

Граждане, стоящие в очереди на земельный участок и участвующие в пилотном проекте, вправе самостоятельно выкупить готовый дом с земельным участком и подведенной коммунальной инфраструктурой или получить заем в Жилстройсбербанке для его покупки. Займы Жилстройсбербанка для этой цели будут предоставляться по сниженным процентным ставкам (до 5% годовых) за счет государственной субсидии. Земельный участок, на котором расположен индивидуальный дом, предоставляется участнику пилотного проекта в долгосрочное временное возмездное землепользование до полной оплаты приобретенного дома, а затем передается в собственность.

В 2017 году были разработаны 6 типовых проектов строительства индивидуальных жилых домов с ориентировочной стоимостью домов 99-115 тыс. тенге/м^2. За 2017-2018 годы планируется в рамках пилотных проектов застроить 1 975 участков индивидуальными жилыми домами общей площадью 219 тыс. м^2 в Актюбинской, Северо-Казахстанской, Жамбылской, Костанайской, Алматинской и Южно-Казахстанской областях.

Задача 6. Обеспечение населения арендным и коммерческим жильем. В рамках данной задачи в 2017-2019 годах будут завершены направления жилищного строительства, предусмотренные ранее Государственной программой «Нұрлы жол» и Программой развития регионов до 2020 года:

1) в 2017-2019 годах будет завершено строительство местными исполнительными органами арендного жилья для граждан, состоящих на учете в местных исполнительных органах, и молодых семей за счет средств, предоставленных из республиканского бюджета;
2) в 2017-2018 годах будет завершено строительство и приобретение арендного жилья Казахстанской ипотечной компанией за счет средств, ранее выделенных из Национального фонда Республики Казахстан, с последующим предоставлением жилья в аренду с выкупом гражданам, стоящим в очереди в местных исполнительных органах и относящихся к социально уязвимым категориям населения (срок выкупа – до 20 лет);
3) в 2017 году АО «Байтерек девелопмент» завершит строительство арендного и кредитного жилья, начатое в рамках Программы «Нұрлы жол». Жилье предоставляется гражданам, стоящим на учете в местных исполнительных органах, в аренду с выкупом (срок выкупа – до 20 лет), а также в собственность вкладчикам Жилстройсбербанка;
4) в 2017-2018 годах Фонд недвижимости «Самрук-Казына» завершает финансирование строительства частными застройщиками коммерческого жилья и арендного жилья с последующим выкупом (срок выкупа – до 15 лет).

Жилье, построенное в рамках задачи 6, не может быть продано участником Программы в течение двух лет со дня его приобретения.

Задача 7. Поддержка долевого жилищного строительства. Для реализации механизма гарантирования долевых вкладов участников долевого жилищного строительства Программой предусматривается капитализация Фонда гарантирования жилищного строительства в 2017 году в размере 10 млрд. тенге. Фонд гарантирования жилищного строительства будет предъявлять квалификационные требования к участникам долевого строительства по финансовой устойчивости, наличию опыта и внедрять механизмы контроля за целевым использованием денег дольщиков.

По проектам жилищного строительства, обеспеченным гарантией Фонда гарантирования жилищного строительства, Жилстройсбербанк вправе кредитовать вкладчиков для приобретения жилья под залог прав требований по договорам долевого участия.

Пилотный проект сноса аварийного жилья в городе Астане

Пилотный проект сноса аварийного жилья начат акиматом города Астаны в 2012 году в рамках программы «Доступное жилье – 2020» и продолжается Программой жилищного строительства «Нұрлы жер».

Пилотный проект предусматривает снос аварийного жилья и комплексную реконструкцию «старых» кварталов столицы. Запланирован снос 2 978 жилых зданий с площадью жилья 588 тыс. квадратных метров (11 264 квартиры). Площадь проектируемого жилья, взамен сносимого, составит 3,1 млн. квадратных метров.

В рамках пилотного проекта предусмотрено строительство жилья 3-4 классов комфортности, элитного жилья и зданий бизнес-класса с офисными помещениями и паркингами для реализации на рынке в целях реинвестирования проекта.

Для реализации проекта акиматом города была создана уполномоченная организация, которая обеспечивает проектирование и строительство новых жилых домов, передает в коммунальную собственность города Астаны часть построенных жилых и нежилых помещений для переселения граждан из сносимого аварийного жилья и возмещения стоимости снесенных нежилых помещений. Остальные жилые и нежилые помещения уполномоченная организация реализует на рынке для реинвестирования полученных доходов.

Акимат города Астаны (i) в установленном законодательством порядке («в рамках чрезвычайной ситуации местного масштаба») производит изъятие жилых помещений в аварийных домах и зданий; (ii) определяет районы реконструкции, производит отвод земельных участков для осуществления строительства; (iii) обеспечивает строительство инженерных сетей и благоустройство; (iv) обеспечивает собственников квартир в сносимых аварийных зданиях жильем из существующего и нового коммунального жилищного фонда; (v) возмещает собственникам нежилых помещений в аварийных домах стоимость реквизируемого имущества или при согласии собственника нежилого помещения предоставляет равнозначные по площади нежилые помещения в строящихся объектах.

Собственникам квартир в аварийных зданиях предоставляются новые квартиры, равнозначные по площади снесенному жилью, но не менее однокомнатной квартиры.

Для финансирования пилотного проекта в рамках программы «Доступное жилье – 2020» Фондом национального благосостояния «Самрук-Казына» был предоставлен кредит уполномоченной организации акимата города Астаны в размере 40 млрд. тенге (по 20 млрд. тенге в 2012 году и в 2014 году). Правительством Республики Казахстан предусмотрены целевые трансферты из республиканского бюджета для погашения обязательств уполномоченной организации перед Фондом национального благосостояния «Самрук-Казына» в размере 40 млрд. тенге (20 млрд. тенге в 2013 году и в 2018 году).

В дальнейшем финансирование проекта должно осуществлять за счет привлечения частных инвестиций, кредитов банков, целевых трансфертов из республиканского и местного бюджета на пополнение уставного капитала уполномоченной организации, доходов от продажи жилых и нежилых помещений и предоставления сопутствующих услуг в ходе реализации проекта.

Глава 3. Существующий жилищный фонд, управление и содержание жилья

А. Анализ жилищного фонда

Жилищный фонд

По данным на 1 января 2017 года, общая площадь жилищного фонда Казахстана – 342,6 млн. м^2. По статистическим данным, на 1 января 2017 года Казахстан располагал 5 115 260 жилыми помещениями, из которых 3 398 679 составляли городской жилищный фонд и 1 716 581 – сельский жилищный фонд. Число домохозяйств в 2015 году – 4 908,5 тысяч (рассчитано исходя из общей численности населения и среднего размера домохозяйства 3,6 человека). Обеспеченность населения жильем на 1 января 2017 года в среднем составила 21,4 м^2 на одного человека. Этот показатель вырос на 22% в сравнении с 2005 годом (17,5 м^2/чел.)[27]. Тем не менее, существует значительный спрос на жилье, связанный с ростом численности населения, миграцией и урбанизацией.

По данным Программы жилищного строительства «Нұрлы жер»[28], численность нуждающихся в жилье граждан на 1 декабря 2016 года достигла 2,5 миллионов человек (14% населения). Но эта цифра учитывает только (i) граждан, стоящих на учете в местных исполнительных органах как нуждающиеся в жилье из коммунального жилищного фонда (400 тысяч человек), (ii) граждан, имеющих вклады в Жилищном строительном сберегательном банке (780 тысяч человек), и (iii) граждан, стоящих в очереди на получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства (1,3 млн. человек). Реальная потребность в улучшении жилищных условий может быть значительно выше.

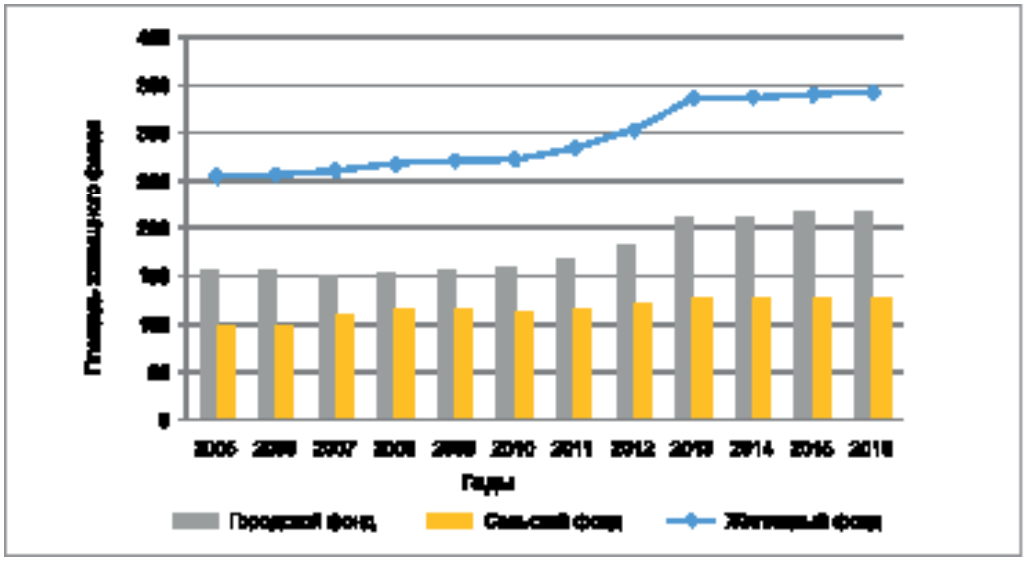
Общая площадь городского жилищного фонда (216,1 млн. м^2) в 1,7 раза больше площади жилья в сельской местности (126,5 млн. м^2). С 2005 года площадь жилищного фонда увеличилась на 34,56%. Прирост городского жилищного фонда составил 38,79%, сельского жилищного фонда – 27,91% (Диаграмма 5). Показатель обеспеченности жильем городского населения выше, чем в сельской местности – соответственно 23,5 м^2/чел. и 17,8 м^2/чел. Показатель обеспеченности жильем городского населения увеличился с 2005 года (18,7 м^2/чел.) на 25,7%, сельского населения – только на 11,9% (в 2005 году в сельской местности показатель обеспеченности жильем составлял 15,9 м^2/чел.). В городских населенных пунктах наиболее высокие показатели обеспеченности жильем в городах Астана (29,0 м^2/чел.) и Алматы (27,0 м^2/чел.), минимальный показатель – в городских поселениях Жамбылской области (18,8 м^2/чел.). В сельских населенных пунктах максимальный показатель жилищной обеспеченности в Мангистауской области (22,2 м^2/чел.), минимальный – в Жамбылской области (14,3 м^2/чел.).

[27] Программа жилищного строительства «Нұрлы жер» утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан 31 декабря 2016 года № 922.

[28] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «О жилищном фонде Республики Казахстан в 2016 году» (Астана, 2017).

Диаграмма 5

Динамика жилищного фонда Республики Казахстан, 2005-2016 гг., млн. м^2 (по данным на конец года)



Источник: Статистические сборники «Регионы Казахстана в 2008 году», «Регионы Казахстана в 2012 году», «Регионы Казахстана в 2014 году», «Казахстан в цифрах» (2016), «Казахстан в 2016 году» (2017).

Наибольшие доли городского жилищного фонда приходятся на город Алматы (19,9% от общей площади городского жилищного фонда), Южно-Казахстанскую область (11,2%), Карагандинскую область (10,7%) и город Астана (9,7%). Наибольшие доли сельского жилищного фонда находятся в Южно-Казахстанской области (18,4% от общей площади сельского жилищного фонда) и Алматинской области (17,6%).

Иллюстрация 1

Многоквартирный жилой комплекс в городе Астане, состоящий из нескольких строений (пример удачного размещения жилого дома на набережной Гребного канала)

Автор: Александр Белый

Типы и характеристики жилых зданий

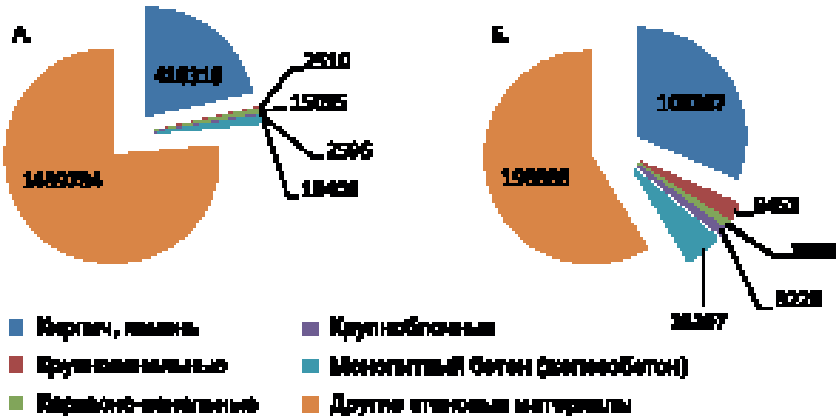
На 1 января 2017 года общее число жилых зданий в Казахстане составляло 2 276 782, из них индивидуальных (односемейных) жилых домов – 1 954 792 (85,86%), многоквартирных домов – 321 990 (14,14%). При этом на долю многоквартирных домов приходится 176 171,0 тыс. м^2 жилищного фонда страны (51,43% общей площади жилищного фонда), на индивидуальные жилые дома – 166 389,4 тыс. м^2 (48,57% общей площади жилищного фонда).[29]

В городских населенных пунктах расположены 911 756 жилых зданий (40,0% общего числа жилых зданий), из них 136 946 – это многоквартирные дома (15,02% всех жилых зданий в городской местности и 42,53% от общего числа многоквартирных домов), 774 810 – индивидуальные жилые дома (84,98% всех жилых зданий в городской местности и 39,64% от общего числа индивидуальных жилых домов). Многоквартирные дома двух крупнейших городов страны – Алматы (28 448) и Астаны (5 128) – составляют 10,43% общего числа многоквартирных домов в Казахстане.

Доля индивидуальных жилых домов с наружными стенами из кирпича или камня – 21,5% от общего числа индивидуальных домов. Доля многоквартирных домов с наружными стенами из кирпича или камня – 31,4% от общего числа многоквартирных домов. Крупнопанельных, каркасно-панельных и крупноблочных жилых зданий совсем немного – 1,0% от общего числа индивидуальных жилых домов и 4,6% от общего числа многоквартирных домов. Доля многоквартирных домов из монолитного железобетона – 5,45%. По статистическим данным, наиболее значительную долю жилых зданий составляют здания с наружными стенами из неопределенных в статистической отчетности материалов – 76,5% индивидуальных домов и 58,6% многоквартирных домов (Диаграмма 6).

Диаграмма 6
Распределение жилых зданий по материалам наружных стен

А - индивидуальные жилые дома; Б - многоквартирные дома



Источник: Статистический сборник «О жилищном фонде Республики Казахстан», Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, Астана, 2016.

[29] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «О жилищном фонде Республики Казахстан в 2016 году» (Астана, 2017).

Уровень благоустройства жилищного фонда

Жилищный фонд Казахстана характеризуется достаточно высоким уровнем благоустройства (Таблица 1). Водоснабжением обеспечены более 99% многоквартирных и индивидуальных жилых зданий в городских населенных пунктах и более 96% зданий в сельских населенных пунктах. За период 2011-2016 годы средний показатель обеспеченности жилищного фонда водоснабжением увеличился с 64,6% до 98,5%.

Центральное отопление и горячее водоснабжение имеют соответственно 89,7% и 80,8% многоквартирных домов в городской местности. Высокий уровень газификации (более 95%) индивидуальных домов как в городских, так и в сельских населенных пунктах и многоквартирных домов в сельской местности позволяет обеспечить отопление и горячее водоснабжение от индивидуальных установок.

Уровень обеспеченности жилищного фонда центральной канализацией на конец 2016 года продолжает оставаться невысоким для индивидуальных домов как в городской (67,1%), так и особенно в сельской местности (30,1%) и многоквартирных домов в сельской местности (44,1%). При этом необходимо отметить, что средний показатель обеспеченности жилищного фонда канализацией вырос за период 2011-2016 годы с 44,7% до 66,6%.

Таблица 1
Благоустройство жилищного фонда (на 1 января 2017 года)

	Доля жилищного фонда, оборудованного отдельными видами благоустройства, %,				
		в городских населенных пунктах		*в сельских населенных пунктах*	
Вид благоустройства	*всего*	*много-квартирные дома*	*индиви-дуальные дома*	*много-квартирные дома*	*индиви-дуальные дома*
Водоснабжение[1]	98,5	99,8	99,6	97,2	96,3
Канализация[2]	66,6	95,1	67,1	44,1	30,1
Центральное отопление[3]	40,7	89,7	8,5	11,4	0,5
Отопление от индивидуальных установок	59,6	10,7	92,0	88,6	99,5
Ванна или душ	42,4	87,5	15,4	17,4	2,8
Центральное горячее водоснабжение	36,4	80,8	7,59	7,4	0,4
Горячее водоснабжение от индивидуальных водонагревателей	12,0	5,5	29,4	12,8	8,5
Газ[4]	87,8	75,6	95,7	95,6	97,8
Напольные электроплиты	10,4	22,5	2,1	3,4	0,7

Источник: Статистический сборник «О жилищном фонде Республики Казахстан в 2016 году», 2017

Примечания:

1. Жилое помещение считается оборудованным водоснабжением, если имеется водопровод в доме (квартире), водопровод вне дома (квартиры), имеется распределительная сеть, в которую вода поступает централизованно из водопровода или артезианской скважины, имеется колодец, колонка или другой источник водоснабжения во дворе дома.

2. Жилое помещение считается оборудованным центральной канализацией, если внутри дома имеется канализационное устройство для стока хозяйственно-фекальных вод в уличную канализационную сеть или поглощающие колодцы, не считается оборудованным канализацией жилое помещение, в котором отсутствует водопровод, а также при наличии биотуалета.

3. Жилое помещение считается оборудованным центральным отоплением, если имеется отопление от своей домовой котельной, групповой (квартальной), объединенной и районной котельной, ТЭЦ.

4. Жилое помещение считается оборудованным газом, как сетевым, так и сжиженным, при наличии установленной напольной газовой плиты.

Техническое состояние жилищного фонда

Статистика о жилищном фонде не содержит данных о сроке эксплуатации жилых зданий (о распределении зданий по годам ввода в эксплуатацию). Согласно данным переписи населения 2009 года, в Казахстане преобладает жилищный фонд, построенный в период 1960-1990 годы, в котором проживает 67,1% домохозяйств. Доля домохозяйств, проживающих в жилых помещениях, построенных до 1960 года, составляла в 2009 году 12,3%, в жилых помещениях, построенных в 1991-2008 годах, – 17,9%[30].

На начало 2010 года 50,1 млн. м^2 многоквартирного жилищного фонда (32%) нуждалось в проведении капитального ремонта. В 2015 году доля многоквартирного жилищного фонда, нуждающегося в ремонте, снизилась до 27%. Кроме того, общей проблемой большинства многоквартирных домов является их низкая энергоэффективность. По данным исследований[31], проведенных в 2010 году, расход тепловой энергии в многоквартирных домах составляет 270 кВт/м^2 в год, что существенно выше среднеевропейских показателей – 100-120 кВт/м^2 в год, около 30% тепла теряется через ограждающие конструкции: фасадные стены, окна, кровлю, подвальные помещения, полы первых этажей, входы в подъезды.

На начало 2017 года в аварийном состоянии находилось 3 606 жилых зданий с общей площадью жилых помещений 1 590,7 тыс. м^2. В аварийных зданиях проживают 77 947 человек. Только за один 2016 год общая численность аварийных зданий сократилась на 976 зданий (585,3 тыс. м^2). Большая часть аварийного жилья приходится на городские населенные пункты – 2 621 аварийное здание (72,68% от общего числа аварийных зданий) с общей площадью 1 495,8 тыс. м^2 (94% от общей площади аварийного жилья) и количеством проживающих в таких зданиях 72 450 человек (92,95% от общего числа граждан, проживающих в аварийных жилых зданиях). Максимальное количество аварийных жилых зданий находится в городе Алматы – 1 867 аварийных зданий (51,77% от общего числа аварийных зданий и 71,23% аварийных зданий в городских поселениях). Площадь аварийного жилищного фонда в городе Алматы – 1 138 тыс. м^2 (71,5% от общей площади аварийного жилищного фонда), в аварийном жилье проживает 49 914 жителей Алматы (64% от общего числа проживающих в аварийном жилье).

В сельских населенных пунктах 985 аварийных жилых зданий с общей площадью 95,0 тыс. м^2, в которых проживает 5 497 человек.

---

[30] Республика Казахстан, Агентство Республики Казахстан по статистике, Национальная перепись населения Республики Казахстан 2009 года: Аналитический отчет (Астана, 2011).

[31] Белый А.В. Взаимодействие сторон – необходимая основа энергоэффективной модернизации многоквартирных домов. Программа развития ООН в Казахстане, Министерство национальной экономики Республики Казахстан (Астана, 2014).

Б. Система собственности в жилищном секторе, регистрация прав на объекты недвижимости

Права собственности на жилое помещение

В соответствии с Законом о жилищных отношениях жилищный фонд в Казахстане подразделяется на:

1) государственный жилищный фонд – жилища, принадлежащие на праве собственности государству, которые подразделяются на:

- коммунальный жилищный фонд – жилища, находящиеся в ведении местных исполнительных органов, закрепленные за специальным государственным учреждением для предоставления жилищ в пользование гражданам, имеющим право на получение жилого помещения из коммунального жилищного фонда;
- жилищный фонд государственных предприятий – жилища, находящиеся в ведении государственных предприятий;
- жилищный фонд государственных учреждений – жилища, находящиеся в ведении государственных учреждений, в том числе:
- ведомственный жилищный фонд – служебные жилища, находящиеся на балансе государственных учреждений, предназначенные для предоставления государственным служащим, назначаемым на должность в порядке ротации, по решению жилищной комиссии для проживания на период исполнения должностных обязанностей без права дальнейшей приватизации.

2) частный жилищный фонд – жилища, принадлежащие на праве собственности физическим лицам или негосударственным юридическим лицам и их объединениям.

Казахстан так же как и другие бывшие советские республики осуществил приватизацию государственного жилищного фонда как часть жилищной реформы с целью формирования рынка жилья. Приватизация осуществлялась с использованием купонного механизма. Граждане, постоянно проживающие в Казахстане, наделялись приватизационными купонами в соответствии с их трудовым стажем. Стоимость приватизируемого жилья определялась с учетом его износа. При недостатке купонов на выкуп жилого помещения граждане доплачивали денежные средства единовременно или в рассрочку.

В настоящее время приватизация государственного жилищного фонда осуществляется в соответствии с Правилами приватизации жилищ из государственного жилищного фонда[32]. По общему правилу, приватизация осуществляется по остаточной стоимости жилища, но определены категории граждан, которые могут приватизировать жилье безвозмездно. Оплата стоимости жилья при приватизации может производиться с рассрочкой до 10 лет, при этом первоначальный взнос – не менее 30 процентов.

На начало 2017 года 97,6% жилищного фонда находилось в частной собственности (Таблица 2). Доля государственного жилищного фонда в городских населенных пунктах выше, чем в сельских (соответственно 3,1% и 1,1%).

[32] Утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 июля 2013 года № 673.

Таблица 2
Структура собственности в жилищном фонде (на 1 января 2017 года)

Вид собственности на жилище	*Жилищный фонд*					
	всего		*в городских населенных пунктах*		*в сельских населенных пунктах*	
	млн. м²	*%*	*млн. м²*	*%*	*млн. м²*	*%*
Государственная собственность	8,1	2,4%	6,7	3,1%	1,4	1,1%
Частная собственность	334,5	97,6%	209,4	96,9%	125,1	98,9%

Источник: Статистический сборник «О жилищном фонде Республики Казахстан в 2016 году» (2017)

Законодательство Республики Казахстан не содержит каких-либо ограничений в отношении прав собственности женщин на недвижимое имущество.

В соответствии с Законом «О жилищных отношениях» (статья 29) право собственности на жилище может быть прекращено принудительно (помимо воли собственника) в следующих случаях:

1) обращение взыскания на жилище вместе с земельным участком по долгам собственника;
2) реквизиция – принудительное изъятие жилища у собственника в условиях чрезвычайных ситуаций по решению государственных органов в порядке, установленном законодательными актами, с выплатой стоимости изъятого жилища либо иными видами возмещения;
3) конфискация;
4) принудительное отчуждение земельного участка, на котором расположен дом, для государственных нужд;
5) снос аварийного жилья, грозящего обвалом (обрушением).

При принудительном прекращении права собственности на жилище в связи с реквизицией или принудительным отчуждением земельного участка для государственных нужд собственнику должна быть предоставлена по его выбору:

- денежная компенсация, выплачиваемая собственнику до прекращения права собственности, включающая рыночные стоимости жилища и земельного участка, а также возмещение в полном объеме убытков, причиненных собственнику[33];
- благоустроенное жилище (квартира или жилой дом) в собственность в порядке, предусмотренном законодательством;
- возврат реквизированного жилища после прекращения чрезвычайных ситуаций, вызвавших реквизицию, с полной компенсацией собственнику убытков, причиненных реквизицией.

[33] По информации местных экспертов, установлены ограничения размера денежной компенсации, выплачиваемой собственнику жилища в связи с изъятием для государственных нужд земельного участка и расположенного на нем жилища.

Регистрация прав на жилое помещение

Право собственности на жилое помещение, а также обременения прав на недвижимое имущество подлежат государственной регистрации в соответствии с Законом Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество».

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество является государственной услугой[34] и оказывается территориальными органами юстиции. Услуга по регистрации прав на недвижимое имущество является платной. Прием заявлений на регистрацию права на недвижимое имущество и выдача результатов государственной услуги осуществляются:

1. Через государственную корпорацию «Правительство для граждан» по месту нахождения недвижимого имущества;
2. Через веб-портал «электронного правительства» www.egov.kz;
3. По сделкам, удостоверенным нотариусом, государственная услуга оказывается нотариусами через единую нотариальную информационную систему путем направления электронной копии правоустанавливающего документа в информационную систему правового кадастра.

Необходимым условием государственной регистрации прав на недвижимое имущество является государственное техническое обследование зданий, сооружений и (или) их составляющих. Деятельность по государственному техническому обследованию зданий, сооружений и (или) их составляющих относится к государственной монополии и осуществляется Государственной корпорацией «Правительство для граждан» по месту нахождения объекта недвижимого имущества. В ходе государственного технического обследования происходит определение технических, идентификационных характеристик зданий, сооружений и их составляющих, необходимых для ведения правового кадастра, составляется технический паспорт объекта недвижимости и присваивается кадастровый номер зданиям, сооружениям или их составляющим.

Правила и сроки проведения государственного технического обследования недвижимого имущества утверждены приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 6 мая 2013 года № 156. Государственное техническое обследование проводится в срок от 2 рабочих дней (при составлении технического паспорта на квартиры, комнаты) до 9 рабочих дней (при составлении технического паспорта на объекты недвижимости общей площадью более 1000 м^2). В ходе обследования проводится съемка земельного участка и вычерчивание схематичного плана земельного участка, съемка (обмер) и составление поэтажных планов объекта недвижимости. Государственное техническое обследование недвижимого имущества является платной услугой.

Право собственности на общее имущество в многоквартирном доме

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях» (1997), если в многоквартирном доме квартиры (и нежилые помещения) находятся в индивидуальной собственности разных лиц – граждан, юридических лиц, государства, то всем собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме. Такая форма собственности на объект недвижимости, сочетающая права индивидуальной собственности разных лиц

[34] Стандарт государственной услуги «Государственная регистрация прав (обременений) на недвижимое имущество» утвержден приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 28 апреля 2015 года № 246.

на помещения в составе здания и право общей долевой собственности всех собственников на общее имущество в здании, в законодательстве Республики Казахстан называется «кондоминиум». А единый комплекс недвижимости (многоквартирный дом), состоящий из помещений (квартир), находящихся в индивидуальной собственности разных лиц, и общего имущества, носит название «объект кондоминиума».

К общему имуществу в объекте кондоминиума относятся подъезды, лестницы, лифты, крыши, чердаки, подвалы, внеквартирные либо общедомовые инженерные системы и оборудование, земельный участок, включая элементы благоустройства и другое имущество общего пользования.

Доля каждого собственника помещений в общем имуществе неотделима от индивидуальной собственности на принадлежащее ему помещение. Размер доли определяется отношением полезной площади помещения, находящегося в индивидуальной собственности, к сумме полезных площадей всех жилых и нежилых помещений, находящихся в данном объекте кондоминиума. Такая доля не может быть выделена в натуре (идеальная доля). Переход права собственности на помещение к другому лицу влечет переход к приобретателю соответствующей доли в общем имуществе.

Регистрация объекта кондоминиума

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях» (статья 32) объект кондоминиума должен быть зарегистрирован как единый комплекс в соответствии с законодательством о государственной регистрации прав на недвижимое имущество[35] (статья 39 Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество»).

Регистрация объекта кондоминиума осуществляется по заявлению участника кондоминиума либо уполномоченного представителя собственников. При регистрации объекта кондоминиума определяется состав общего имущества (составляется технический паспорт многоквартирного дома). При первоначальной регистрации объекта кондоминиума изготовление технического паспорта на объект кондоминиума должно производиться за счет бюджетных средств.

Правила государственной регистрации объекта кондоминиума утверждены приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 24 августа 2007 года № 241. Для государственной регистрации объекта кондоминиума необходимы правоустанавливающий и идентификационный документы на земельный участок, если до момента регистрации объекта кондоминиума право на земельный участок не было зарегистрировано, и размеры долей собственников каждого помещения в общей собственности, которые определяются соглашением собственников помещений.

Требование законодательства о регистрации объектов кондоминиума трудно реализуется на практике. По данным 2009 года, из общего числа многоквартирных домов в городских поселениях, являвшихся объектами кондоминиума (172 164) было зарегистрировано только 8,5% (14 681). По информации местных экспертов, в последние годы местными органами власти, жилищными инспекциями и руководителями кооперативов собственников помещений (квартир) проводится большая работа по регистрации объектов кондоминиумов. По информации Ассоциации кооперативов собственников квартир Республики Казахстан, на 2016 год зарегистрированы около 30 % объектов кондоминиумов в целом по стране, в Астане – около 80%. Увеличение доли зарегистрированных объектов кондоминиума связано также с тем, что только при наличии регистрации объекта

[35] Государственная регистрация объекта кондоминиума регулируется статьей 39 Закона Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество».

кондоминиума многоквартирный дом может быть включен в программу капитального ремонта, финансируемую за счет бюджетных средств (см. Главу 4, раздел Б).

Председатели правлений кооперативов собственников квартир объясняют проблемы с регистрацией объектов кондоминиума тем, что очень сложно провести общее собрание для принятия решения о регистрации объекта кондоминиума и получить подпись каждого собственника помещения в документе о распределении долей в общем имуществе. Собственники помещений видят в регистрации объекта кондоминиума документальное подтверждение их ответственности за надлежащее содержание и ремонт общего имущества, а значит, увеличение размеров взносов на эти цели. Кроме того, отсутствие регистрации объекта кондоминиума не является препятствием для сделок с помещениями в многоквартирном доме и регистрацией права индивидуальной собственности на квартиру, поэтому у собственников нет личной заинтересованности в регистрации объекта кондоминиума.

Квартира (нежилое помещение) в многоквартирном доме рассматривается законодательством как отдельный объект недвижимости (вторичный объект в составе объекта кондоминиума), находящийся в индивидуальной собственности, которому присваивается самостоятельный кадастровый номер. Для целей государственной регистрации в правовом кадастре права на помещение в объекте кондоминиума не требуются ни правоустанавливающие и идентификационные документы на земельный участок, входящий в состав общего имущества, ни подтверждение государственной регистрации объекта кондоминиума (статья 40 Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество»).

Право на земельный участок, на котором расположено жилое здание

В соответствии с Земельным кодексом Республики Казахстан (2003) право собственности на здание влечет за собой в установленном законодательством порядке право собственности на земельный участок, который занят указанным зданием, кроме случаев, предусмотренных настоящим Кодексом (статья 52). Право хозяйственного ведения или право оперативного управления государственных юридических лиц на здания (строения, сооружения) влечет за собой в установленном порядке право постоянного землепользования на земельный участок, занятый указанными объектами. Указанные права неотделимы друг от друга.

Отчуждение права собственности, либо права постоянного землепользования, или права временного землепользования на земельный участок, который занят зданиями (строениями, сооружениями), а также предназначен для их эксплуатации, без соответствующего отчуждения указанной недвижимости, а равно отчуждение недвижимости без соответствующего отчуждения земельного участка, который занят указанной недвижимостью, не допускаются.

В соответствии с Законом «О жилищных отношениях» (статья 19) продажа, дарение, переход по наследству, реализация залога жилого дома, а также недостроенного жилого дома, влекут за собой переход права собственности (землепользования) на земельный участок к новому собственнику жилого дома.

Земельный участок, необходимый для размещения, эксплуатации, содержания многоквартирного дома или иного объекта кондоминиума, переходит в установленном порядке в общую долевую собственность собственников помещений, находящихся в составе объекта кондоминиума (статья 62 Земельного кодекса). Переход права

собственности на квартиру (помещение) к другому лицу влечет переход к приобретателю квартиры (помещения) соответствующей доли в праве на земельный участок (земельные участки).

Порядок пользования земельным участком, расположенным вне (за пределами) фундамента здания, определяется соглашением участников кондоминиума с условием соблюдения общественных интересов, санитарно-гигиенических, экологических, противопожарных, градостроительных и других норм. Деление земельного участка, входящего в состав объекта кондоминиума, допускается с письменного согласия всех участников кондоминиума при условии соблюдения санитарно-гигиенических, экологических, противопожарных, строительных и других норм.

Земельный участок при здании (строении, сооружении) может быть предоставлен в раздельную собственность участникам кондоминиума в случаях необходимости обеспечения технологических нужд функционирования нежилых помещений при условии, что этот земельный участок будет расположен вне контура здания (строения, сооружения) и его использование не будет противоречить условиям эксплуатации земельного участка, входящего в состав объекта кондоминиума, а также санитарно-гигиеническим, экологическим, противопожарным, строительным и другим нормам.

Земельный участок для индивидуального жилого дома или входящий в состав общего имущества объекта кондоминиума (многоквартирного дома) предоставляется в собственность (или землепользование) местными исполнительными органами на основании положительного заключения комиссии, созданной местными исполнительными органами, и землеустроительного проекта.

Установление границ земельного участка на местности осуществляется на основании обращения заявителя в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан[36].

Изготовление и выдача идентификационного документа на земельный участок осуществляются Государственной корпорацией «Правительство для граждан», ведущей государственный земельный кадастр. Идентификационным документом при частной собственности на земельный участок является акт на право частной собственности на земельный участок.

По мнению местных экспертов, оформление права общей долевой собственности участников кондоминиума на земельный участок, находящийся под многоквартирным домом, не представляет трудностей, но вопрос с передачей в состав общего имущества дворовой территории до сих пор решается очень сложно, особенно в больших городах.

Предоставление социального и доступного жилья

Социальным жильем в Казахстане является жилье государственного (коммунального) жилищного фонда. В соответствии с Законом «О жилищных отношениях» (статьи 67 и 68) жилища из коммунального жилищного фонда или жилища, арендованные местным исполнительным органом в частном жилищном фонде, предоставляются в пользование нуждающимся в жилье гражданам, относящимся к следующим категориям:

[36] Правила выполнения землеустроительных работ в Республике Казахстан по составлению проектов межхозяйственного землеустройства по образованию и упорядочению существующих землепользований, отвода и установлению границ земельных участков на местности утверждены приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами от 7 октября 2004 года № 72-П-а (в редакции приказа Министра национальной экономики Республики Казахстан от 22.12.2015 № 782).

1. Инвалиды и участники Великой Отечественной войны.
2. Дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей.
3. Социально уязвимые группы граждан:
   - лица, приравненные к инвалидам и участникам Великой Отечественной войны;
   - инвалиды 1 и 2 групп;
   - семьи, имеющие или воспитывающие детей-инвалидов;
   - лица, страдающие тяжелыми формами некоторых хронических заболеваний;
   - пенсионеры по возрасту;
   - оралманы (этнические казахи, прибывшие в Республику Казахстан для постоянного проживания на исторической родине);
   - лица, лишившиеся жилища в результате экологических бедствий, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
   - многодетные семьи (семья, имеющая четырех и более совместно проживающих несовершеннолетних детей);
   - семьи лиц, погибших (умерших) при исполнении государственных или общественных обязанностей, воинской службы, при подготовке или осуществлении полета в космическое пространство, при спасании человеческой жизни, при охране правопорядка;
   - неполные семьи.

   Лицам из данной группы социальное жилье предоставляется при условии, что их совокупный среднемесячный доход за последние двенадцать месяцев перед обращением о предоставлении жилища на каждого члена семьи ниже 3,1-кратного размера прожиточного минимума, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете.
4. Государственные служащие, работники бюджетных организаций, военнослужащие, кандидаты в космонавты, космонавты, сотрудники специальных государственных органов и лица, занимающие государственные выборные должности (предоставленное таким гражданам жилище из коммунального жилищного фонда приравнивается к служебному жилью).
5. Граждане Республики Казахстан, единственное жилище которых признано аварийным в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан (такие граждане при получении жилища из коммунального жилищного фонда передают имеющееся на праве собственности аварийное жилище в коммунальную собственность).

Таким образом, право на жилье государственного (коммунального) жилищного фонда имеют граждане, принадлежащие к достаточно большому перечню категорий, при этом право на социальное жилье далеко не всегда связано с низким уровнем доходов домохозяйств (низкий уровень доходов используется как критерий для постановки на учет только для граждан, относящихся к группе социально уязвимых граждан).

Учет граждан, нуждающихся в жилье из коммунального жилищного фонда, осуществляется по месту жительства акиматами района, города областного значения, городов Астаны и Алматы. Для постановки на учет граждане должны постоянно проживать в данном населенном пункте и не иметь жилья в собственности. Для постановки на учет граждан в городах Астана и Алматы необходимо постоянно проживать в этих городах не

менее трех лет. Требование о постоянном проживании в населенном пункте не применяется к гражданам, поменявшим место жительства в связи с участием в государственных программах занятости населения.

Списки граждан, нуждающихся в жилье, ведутся отдельно по каждой из указанных выше групп граждан, и публикуются на сайтах акиматов, так же, как и списки граждан, получивших жилье.

В соответствии с Законом «О жилищных отношениях» (статья 75) жилье из коммунального жилищного фонда должно предоставляться в размере не менее 15 квадратных метров и не более 18 квадратных метров полезной площади на человека, но не менее однокомнатной квартиры или комнаты в общежитии.

По информации, приведенной в Государственной программе инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015-2019 годы, с 2011 по 2015 год численность граждан, состоящих на учете нуждающихся в жилище из коммунального жилищного фонда местных исполнительных органов, возросла в два раза и продолжает увеличиваться. Так, по состоянию на 1 января 2015 года число граждан, состоящих на учете в местных исполнительных органах, составило более 300 тысяч человек, из которых более 130 тысяч человек относятся к социально уязвимым слоям населения, 127 тысяч человек – работники бюджетных организаций и государственные служащие, 44 тысячи – дети-сироты.

По данным управления жильем акимата города Астаны, в 2009 году в очереди на жилье все еще стояли люди, которые подали обращение о предоставлении жилья еще в 1986 году. В период с 2009 по 2016 год жилье было предоставлено всем, кто был включен в списки нуждающихся до 2005 года. Тем не менее в 2016 году в списках нуждающихся в жилье находилось около 43 тысяч человек в связи со значительным миграционным притоком в столицу.

Для обеспечения жильем граждан, стоящих на учете в местных исполнительных органах, с 2012 года возобновилось строительство коммунального жилья за счет целевых трансфертов из республиканского бюджета местным исполнительным органам. Новое жилье коммунального жилищного фонда предоставляется гражданам с самыми низкими доходами. Число граждан, получивших жилье из коммунального жилищного фонда за период 2012-2015 годы, – 10,6 тысяч человек[37].

Обеспечение жильем граждан, стоящих в очереди на жилье в акиматах, осуществляется также путем строительства жилья с ограниченной площадью квартир и ограниченной стоимостью за счет средств бюджетных кредитов, предоставленных местным исполнительным органам, и средств компаний с участием государства – институтов развития. Для обеспечения возврата вложенных в строительство средств такое жилье предоставляется гражданам в аренду с выкупом в течение длительного срока (15-20 лет) за счет арендной платы. На начало 2015 года введено в эксплуатацию около 1 млн. квадратных метров такого арендного жилья, которым обеспечено более 16 тысяч граждан.

Доступность жилья граждан с невысокими доходами обеспечивается также системой жилищных строительных сбережений, поддерживаемой государством. Для обеспечения жильем вкладчиков Жилстройсбербанка организациями с участием государства также строится жилье с ограниченной площадью квартир и ограниченной стоимостью. Такое жилье граждане могут приобрести в собственность за счет накопленных средств и жилищных займов Жилстройсбербанка, годовая процентная ставка по которым

[37] По информации Государственной программы «Нұрлы жол».

значительно ниже рыночной. На начало 2015 года введено в эксплуатацию 859 тыс. квадратных метров кредитного жилья и обеспечено им более 13 тысяч граждан.

Еще одна возможность для граждан в Казахстане приобрести доступное жилье – индивидуальное жилищное строительство на земельных участках, обеспеченных коммунальной инфраструктурой за счет бюджетных средств.

Арендное жилье

К арендному жилью в Казахстане относится жилье любой формы собственности, предоставляемое в постоянное или временное владение и пользование за плату.

Арендное жилье, находящееся в государственной собственности (коммунальный жилищный фонд и жилищный фонд государственных предприятий и учреждений), составляет всего 2,4% общей площади жилищного фонда.

Некоторая доля жилых помещений, находящихся в собственности граждан, используется ими для предоставления в аренду другим лицам. Нет официальных данных о площади такого частного арендного жилья.

В 2014 году Президент Республики Казахстан в своем послании «Нұрлы жол – путь в будущее» выделил арендное жилье как одно из перспективных направлений жилищного строительства. Строящееся в рамках государственных программ арендное жилье (за исключением жилья коммунальной собственности) предназначено для обеспечения жильем граждан, стоящих в очереди в акиматах и предоставляется в аренду с выкупом. Таким образом, такое жилье является арендным только в течение некоторого срока, до тех пор, пока за счет арендной платы не будет выплачена его стоимость, после чего это жилье перестает быть арендным и становится жильем в частной собственности граждан.

В настоящее время не рассматривается вопрос о создании сектора доступного арендного жилья для обеспечения жилищных потребностей граждан, которые не вправе претендовать на социальное жилье и не могут или не хотят приобретать жилье в собственность.

Не строятся также жилые здания для коммерческой аренды в связи с незаинтересованностью в таком строительстве частных застройщиков.

Таким образом, в Казахстане сохраняется тенденция наращивания объема жилья в частной собственности.

Доступ населения к коммунальным услугам и качество коммунальной инфраструктуры

Водоснабжение

Задача улучшения доступа населения к услугам водоснабжения была поставлена государственной программой «Питьевая вода» (2001-2010 годы), а затем ее решение продолжалось в рамках программы «Ак Булак» (2011-2020 годы), которая в 2014 году вошла в состав Программы развития регионов до 2020 года.

На начало 2016 г. доступ к централизованным системам водоснабжения имели 87% городского населения и 51,5% сельского населения Казахстана. В 2011 году эти показатели соответственно составляли 82% и 42,5%[38]. За период 2011-2015 годы население, подключенное к централизованному водоснабжению, выросло на 1,3 млн. человек.

[38] Национальный доклад к Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию ХАБИТАТ III (Астана, 2016).

Программой развития регионов до 2020 года запланированы показатели доступа к централизованному водоснабжению в 2019 году городского населения – 97% и сельского населения – 62%[39]. При этом в Государственной программе управления водными ресурсами Казахстана[40] указаны более высокие плановые показатели доступа к услугам централизованного водоснабжения к 2020 году: не менее 100% городского населения и не менее 80% сельского населения страны.

По состоянию на 1 января 2017 года в Республике Казахстан осуществляли деятельность 828 предприятий водоснабжения[41].

В 2016 году системой централизованного водоснабжения населению было отпущено 470,44 млн. м^3 воды (42% общего объема отпущенной потребителям воды). Средний отпуск воды в сутки на 1 человека составил 72,4 литра.

По официальным данным[42], качество питьевой воды на протяжении ряда лет поддерживается на стабильном уровне. Осуществляется лабораторный контроль всех источников питьевого водоснабжения, как централизованных, так и децентрализованных (скважины, колодцы, родники).

Протяженность водопроводных сетей на конец 2016 года составила 70 708,0 км, что на 22,3% больше чем на конец 2012 года. За 2012-2016 годы введено в эксплуатацию 18 754,2 км водопроводных сетей. Число аварий на водопроводных сетях за этот период снизилось в 9,4 раза (с 25 600 до 2729 аварий в год) и достигло на конец 2016 года показателя 0,04 аварий/км сетей. Потери воды при ее транспортировке снизились в 2015 году до 19%, запланированных Программой развития регионов до 2020 года.

Доля водопроводных сетей, нуждающихся в замене, в целом по Республике Казахстан на начало 2016 года составила 24,8%. В городе Алматы в замене нуждается 60% водопроводных сетей[43]. В плохом техническом состоянии находятся водопроводные сети в городах – областных центрах, малых городах и моногородах: износ водопроводных сетей во многих из них, по данным Программы развития регионов до 2020 года, составлял в 2015 году 60-80%.

Водоотведение

В 2016 году в Республике Казахстан осуществляли деятельность 307 предприятий водоотведения[44]. Доступ к централизованным системам водоотведения (канализации) имеет 82% городского населения и 11% сельского населения Казахстана. В 2011 году эти показатели соответственно составляли 73% и 8,8%[45].

---

[39] Программа развития регионов до 2020 года, утв. постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года № 728 (в редакции постановления Правительства Республики Казахстан от 30 июля 2016 года № 449).

[40] Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 4 апреля 2014 года № 786.

[41] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство, 2012-2016» (Астана, 2017).

[42] Национальный доклад к Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию ХАБИТАТ III (Астана, 2016).

[43] Форма статистической отчетности 1-ВК за 2015 год. Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz/

[44] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический бюллетень «О работе водопроводных и канализационных сооружений в Республике Казахстан» за 2015 год (Астана, 2016). Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersEnvironment?_afrLoop=6719243163051847#%40%3F_afrLoop%3D6719243163051847%26_adf.ctrl-state%3Dgrwsuwggc_13

[45] Национальный доклад к Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию ХАБИТАТ III (Астана, 2016).

Программой развития регионов до 2020 года запланированы показатели доступа к централизованному водоотведению в 2019 году городского населения – 97% и сельского населения 13%[46].

Протяженность канализационных сетей на конец 2016 года составила 15 381 км, что только на 1,92% больше чем на конец 2012 года. За 2012-2016 годы введено в эксплуатацию 988,3 км канализационных сетей. Число аварий на канализационных сетях за этот период снизилось в 47 раз (с 31 571 до 673 аварий в год) и достигло на конец 2016 года показателя 0,044 аварий/км сетей.

Доля канализационных сетей, нуждающихся в замене, в целом по Республике Казахстан на начало 2016 года составила 36,2%. При этом в Мангистауской области в замене нуждается 63% сетей, в городе Алматы – 45% канализационных сетей[47]. В большинстве городов – областных центрах износ канализационных сетей, по данным Программы развития регионов до 2020 года, составлял в 2015 году 60-75%.

Доля очищенных стоков в общем объеме сточных вод, пропущенных через центральные системы канализации, за период 2012-2016 годы увеличилась с 80,2% до 83,7%, что говорит об улучшении состояния канализационных очистных сооружений. В городах Астана, Алматы, Западно-Казахстанской и Жамбылской областях доля очищенных сточных вод составляет 100-99%. Наиболее низкий показатель объема очищаемых сточных вод в Атырауской области – 35,5%.

Теплоснабжение

Централизованным теплоснабжением обеспечено 40,5% жилищного фонда Казахстана. Этот показатель практически не изменился за последние пять лет. Централизованное теплоснабжение преобладает в городских поселениях (62,3% городского жилищного фонда) и практически отсутствует в сельских населенных пунктах (только 3,2% сельского жилищного фонда). Самый высокий уровень обеспеченности централизованным тепло-снабжением в городских поселениях Мангистауской области – 83,9% городского жилищного фонда области. Жилищный фонд городов Астаны и Алматы обеспечен централизованным теплоснабжением соответственно на 76,3% и 70,7%.

В 2016 году количество источников теплоснабжения составляло 2207. Отпущено потребителям 64,0 млн. Гкал тепловой энергии. Население потребляет около 38% отпускаемой потребителям тепловой энергии.

Общая протяженность тепловых сетей – 11,4 тыс. км в двухтрубном исчислении. За период 2012-2016 годы в эксплуатацию введено 317,6 км тепловых сетей.

Доля тепловых сетей, нуждающихся в замене, выросла с 2011 по 2015 год с 26,5% до 31,1%. Наибольший рост доли сетей, нуждающихся в замене, произошел в городе Алматы – с 20,8% до 56,6%. При этом в ряде областей произошло снижение доли сетей, требующих замены. Например, в Алматинской области показатель снизился с 57,7% до 30,8%, в Западно-Казахстанской области – с 25,9% до 4,9%[48].

Число аварий на сетях теплоснабжения с 2012 по 2016 годы снизилось с 259 до 60. Потери тепловой энергии в тепловых сетях в целом по Республике Казахстан снизились с 13,83%

[46] Программа развития регионов до 2020 года, утв. постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года № 728 (в редакции постановления Правительства Республики Казахстан от 30 июля 2016 года № 449).

[47] Форма статистической отчетности 1-ВК за 2015 год. Доступно по ссылке:: http://stat.gov.kz/

[48] Форма статистической отчетности 6-ТП за 2015 год. Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz

в 2012 году до 12,66% в 2016 году. Потери тепловой энергии в 2016 году составили 8,1 млн. Гкал.

Электроснабжение

В 2015 году населению было отпущено 11 115,5 млн. кВт•ч электрической энергии (13,5% всего объема отпущенной потребителям электрической энергии – 82 198,0 млн. кВт•ч)[49]. В 2016 году населению было отпущено 12 204.2 млн. кВт•ч электрической энергии.

Электрическая энергия используется в жилищном фонде Казахстана, главным образом, для целей освещения. Напольными электрическими плитами оснащено лишь 10,4% жилищного фонда (15,7% городского жилищного фонда и 1,4% сельского жилищного фонда). При этом в ряде регионов использование электрической энергии для пищеприготовления существенно выше, чем в целом по стране: в Павлодарской области напольными электрическими плитами оснащено 54,9% жилищного фонда (75,8% городского жилищного фонда и 3,5% сельского жилищного фонда), в Карагандинской области – 27,2% жилищного фонда (32,12% городского и 6,8% сельского жилищного фонда). Жилищный фонд Астаны, оснащенный напольными электрическими плитами, увеличился за период 2012-2016 годы с 33,0% до 64,3%. При этом за этот же период доля такого жилищного фонда в Алматы снизилась с 7,9% до 1,7%.[50]

В сфере электроснабжения самая высокая во всем коммунальном секторе доля сетей, требующих ремонта. Так, при общей протяженности электрических сетей 0,4 кВ 133,6 тыс. км, требуют ремонта – 97,5 тыс. км, или 73%. Кроме того, требуется ремонт трансформаторных подстанций 10/0,4 кВ, внутридомовых распределительных устройств и сетей[51].

Технологические потери электрической энергии в электрических сетях за период 2011-2014 гг. снизились с 6,8% до 5,1%. В Астане потери электрической энергии в сетях снизились с 14,5% до 6,5%, в Алматы – с 11% до 5,5%. При этом в некоторых регионах уровень потерь электрической энергии остается высоким: в Алматинской области – 12,0%, Акмолинской области – 10,7%, Западно-Казахстанской области – 10,1%, Карагандинской области – 8,2%[52].

Газоснабжение

На начало 2015 года в Республике Казахстан деятельность по распределению природного газа осуществляло 44 предприятия[53], по распределению сжиженного газа – 18 предприятий.

За период 2012-2016 годы количество населенных пунктов, газифицированных природным газом, увеличилось с 751 до 934 (13,8% общего количества населенных пунктов в Республике Казахстан – 6 785). Еще 11 населенных пунктов обеспечены сжиженным газом. Протяженность газовых сетей увеличилась с 21,52 тыс. км до 26,27 тыс. км. В эксплуатацию введено 10,09 тыс. км газовых сетей.

---

[49] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство», (Астана, 2016).

[50] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «О жилищном фонде Республики Казахстан в 2016 году», (Астана, 2017).

[51] Программа развития регионов до 2020 года.

[52] Электробаланс Республики Казахстан, расчеты Консультанта. Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz/

[53] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство», (Астана, 2016).

В 2014 году населению было отпущено 3 220,4 млн. м^3 природного газа (37,3% общего объема отпущенного потребителям природного газа – 8 639,4 млн. м^3) и 18 375 тонн сжиженного газа (77,7% общего количества отпущенного потребителям сжиженного газа – 23 644 тонны)[54].

Потери природного газа составили в 2015 году 206,5 млн. м^3 (2,4% объема отпущенного газа). Доля уличной газовой сети, нуждающейся в ремонте, составила в 2015 году 2,1% (для сравнения в 2012 году в ремонте нуждалось 0,6% уличной газовой сети)[55].

Программы модернизации и развития коммунальной инфраструктуры

Для решения проблемы высокого износа коммунальной инфраструктуры и повышения доступа населения к коммунальным услугам в Казахстане было принято несколько государственных программ. Так, государственной программой «Модернизация жилищно-коммунального хозяйства на 2011-2020 годы»[56] было запланировано модернизировать к 2015 году свыше 24,4 тысяч километров сетей (и еще 6,7 тысяч километров сетей в рамках программы «Ак-Булак»). Целевыми индикаторами Программы было также снижение доли сетей, нуждающихся в замене: сетей теплоснабжения – до 55% к 2015 году и до 40% в 2020 году; сетей электроснабжения – до 68% к 2015 году и до 53% в 2020 году; сетей газоснабжения – до 51% к 2015 году и до 38% в 2020 году.

В 2014 году задачи программы «Модернизация жилищно-коммунального хозяйства» по модернизации (реконструкции и строительству) коммунальной инфраструктуры вошли в состав новой государственной программы «Развитие регионов до 2020 года». Данной программой запланировано модернизировать в 2015 году 4% сетей тепло-, электро- и газоснабжения, и затем около 1,5% сетей ежегодно в период 2016-2019 годы. Всего в рамках Программы в период 2015-2019 годы должно быть модернизировано (построено) более 1,5 тысяч км сетей теплоснабжения, 12 тысяч км сетей электроснабжения, 3 тысячи км сетей газоснабжения, около 8,8 тысяч км сетей водоснабжения и 1,2 тысяч км водоотведения. Число аварий на сетях водоснабжения должно сократиться к 2020 году до 0,3 на 1 км сетей, на сетях водоотведения – до 0,1 на 1 км сетей.

Задача модернизации (реконструкции и строительства) инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства и систем тепло-, водоснабжения и водоотведения решается также в рамках Государственной программы инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015-2019 годы[57]. В рамках данной Программы планируется модернизировать порядка 1 тыс. км сетей теплоснабжения и около 6 тыс. км сетей водоснабжения и водоотведения с наибольшими показателями по потерям и аварийности. В результате к 2020 году планируется снижение износа сетей тепло-, водоснабжения и водоотведения до 53% (для сравнения, в 2015 году износ сетей составлял 67%). Доля нормативно очищенных сточных вод в городах при сбросах в водоемы должна достигнуть 100%.

В целом за счет республиканского бюджета на развитие инженерной инфраструктуры регионам выделяется ежегодно порядка 300 млрд. тенге. Для финансирования проектов модернизации и развития инфраструктуры используются механизмы бюджетного кредитования (через местные исполнительные органы предприятиям ЖКХ), субсидии

---

[54] Статистические данные за 2015-2016 годы не найдены.

[55] Статистическая форма «О работе предприятий, отпускавших природный и сжиженный газ в Республике Казахстан». Доступно по ссылке http://stat.gov.kz/

[56] Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 апреля 2011 года № 473. Утратила силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года № 728.

[57] Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 6 апреля 2015 года № 1030.

(инфраструктурные гранты из республиканского бюджета), займы международных финансовых организаций. Оператором по предоставлению инфраструктурных грантов (субсидий) является акционерное общество «Казахстанский центр модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства».

По данным Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства по инвестициям и развитию, Европейский банк реконструкции и развития финансирует восемь проектов по модернизации муниципальной инфраструктуры в регионах Казахстана на сумму 109 млн. долларов США.

Отношения при предоставлении коммунальных услуг населению

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях» (1997) к коммунальным услугам относятся не только предоставляемые потребителям услуги водоснабжения, канализации, газоснабжения, электроснабжения и теплоснабжения, но и услуги по удалению мусора и обслуживанию лифтов[58].

До недавнего времени отношения между потребителями коммунальных услуг (гражданами) и организациями, оказывающими коммунальные услуги, регулировались Правилами предоставления коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 7 декабря 2000 года № 1822. В 2014 году Законом Республики Казахстан от 29 сентября 2014 года № 239-V ЗРК полномочия по утверждению правил предоставления коммунальных услуг были переданы органам местного государственного управления областей и городов Астаны и Алматы. В 2014-2016 годах акиматами всех областей, Астаны и Алматы были утверждены правила предоставления коммунальных услуг на соответствующих территориях. Фактически, эти правила повторяют содержание ранее установленных правительством правил предоставления коммунальных услуг (исключение – Правила предоставления коммунальных услуг в городе Алматы[59], которые дифференцированы по видам коммунальных услуг и используют Правила пользования электрической энергией[60], Правила пользования тепловой энергией[61], другие специальные нормативные акты).

В соответствии с законодательством Республики Казахстан коммунальные услуги предоставляются на основании индивидуальных договоров между организациями, оказывающими коммунальные услуги (поставщиками коммунальных услуг), и конечными потребителями – гражданами. Типовые договоры на предоставление потребителям коммунальных услуг разрабатывает и утверждает уполномоченный государственный орган[62]. Предоставление коммунальных услуг на общедомовые нужды в многоквартирных домах осуществляется на основании договоров между поставщиками коммунальных услуг и кооперативом собственников помещений (квартир) или другим органом управления многоквартирным домом. Требования к потребительским свойствам и режиму предоставления услуг устанавливаются нормативно-техническими документами (национальными стандартами, техническими регламентами).

---

[58] Пункт 10 статьи 2 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94 «О жилищных отношениях».

[59] Утверждены постановлением акимата города Алматы от 11 мая 2016 года № 2/186.

[60] Утверждены приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 25 февраля 2015 года № 143.

[61] Утверждены приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 18 декабря 2014 года № 211.

[62] Типовые договоры на предоставление коммунальных услуг утверждены приказом и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 27 марта 2015 года № 266.

Оплата за коммунальные услуги производится потребителем по счетам, ежемесячно выставляемым поставщиками коммунальных услуг на основании показателей приборов учета и установленных тарифов на коммунальные услуги. Приборы учета должны быть установлены поставщиками коммунальных услуг. В соответствии с правилами потребитель возмещает поставщикам расходы на приобретение и установку приборов учета через тариф на соответствующую коммунальную услугу. Но в период с 1 июля 2012 года до 1 января 2014 года малообеспеченным семьям (гражданам), проживающим в приватизированных квартирах и индивидуальных жилых домах, в составе жилищной помощи[63] предоставлялась за счет средств местных бюджетов компенсация расходов по оплате стоимости однофазного счетчика электрической энергии с классом точности не ниже 1 с дифференцированным учетом и контролем расхода электроэнергии по времени суток, устанавливаемого взамен однофазного счетчика электрической энергии с классом точности 2,5, в соответствии со счетом, предъявленным поставщиком электрической энергии[64]. Это означает, что расходы по замене устаревших приборов учета электрической энергии не были заложены в тариф на электрическую энергию.

Хотя статистические данные не найдены, по сведениям местных экспертов, жилые помещения полностью оборудованы приборами учета потребления электрической энергии и газа. В отношении приборов учета воды в 2015 году приборами учета были обеспечены 79% потребителей (88% городского населения и 71% сельского населения)[65]. Программой развития регионов до 2020 года планируется на 2019 год уровень обеспечения приборами учета воды 95%.

Поставщики коммунальных услуг обязаны осуществлять контроль потребления коммунальных услуг и оплату их потребителями и вправе приостановить оказание услуг при неоплате их потребителем в сроки, установленные договором.

Система прямых договорных отношений поставщиков коммунальных услуг с конечными потребителями – гражданами предполагает получение потребителем отдельных счетов по каждому виду коммунальных услуг. В Астане, судя по Правилам предоставления коммунальных услуг в городе Астане[66], создан Единый расчетный центр по обслуживанию потребителей и выставлению единого платежного документа (счета) на оплату коммунальных и жилищных услуг. Задачи Единого расчетного центра – формирование единой базы данных о потребителях всех коммунальных услуг, которая содержит сведения о количестве проживающих лиц в квартирах и жилых домах (жилых зданиях), общей площади квартир и жилых помещений, степени их благоустройства, видах коммунальных услуг, нормах потребления услуг (если такие установлены), объемах потребленных коммунальных услуг, начисленных суммах, произведенных оплатах, данные о приборах учета и их показаниях, о наличии заключенного договора на предоставление коммунальных услуг и другие сведения. Право собственности на базу данных о потребителях принадлежит местному исполнительному органу (акимату города Астаны).

Единый расчетный центр действует на основании договоров с поставщиками коммунальных услуг, исполнителями жилищных услуг. В соответствии с заключенными договорами Единый расчетный центр выполняет такие функции, как: ведение учета

---

[63] Жилищная помощь – пособие малообеспеченным семьям для оплаты жилищных и коммунальных услуг.

[64] В соответствии с Законом Республики Казахстан от 13.01.2012 № 542-IV.

[65] Национальный доклад к Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию ХАБИТАТ III (Астана, 2016).

[66] Утверждены постановлением акимата города Астаны от 30 апреля 2015 года № 115-638.

потребителей коммунальных услуг; организация процесса заключения договоров с потребителями на предоставление коммунальных услуг; снятие показаний и проверка приборов учета; выполнение расчетов (перерасчетов) коммунальных платежей за предоставленные коммунальные услуги для предъявления их к оплате потребителям; формирование, печать и доставка потребителям единого платежного документа (счета); организация сбора платежей за коммунальные услуги через банки второго уровня и иные организации, имеющие соответствующие лицензии; взыскание дебиторской задолженности за поставленные коммунальные услуги с потребителей в досудебном и судебном порядке; прием заявлений потребителей по вопросам абонентского обслуживания; организация колл-центра; анализ фактически реализованных объемов предоставленных коммунальных услуг и оплаты коммунальных услуг; справочно-информационное обеспечение потребителей и поставщиков услуг.

Законодательно определенная система отношений между поставщиками коммунальных услуг и организациями, управляющими многоквартирными домами, выглядит противоречивой. С одной стороны, правилами предоставления коммунальных услуг, утвержденными правительством (2000), а затем местными исполнительными органами (2014-2016), установлено, что содержание в надлежащем техническом состоянии и обеспечение безопасности общедомовых сетей, а также приборов учета является обязанностью поставщика коммунальных услуг и осуществляется на основе отдельного договора с кооперативом собственников квартир или другим уполномоченным лицом потребителей. Это означает, что должен существовать договор возмездного характера между управляющей домом организацией и поставщиком коммунальной услуги, по которому поставщик обязан самостоятельно (при наличии соответствующего разрешения) или силами специализированной организации, имеющей лицензию (разрешение) на такой вид деятельности, обслуживать внутридомовые сети, по которым коммунальная услуга доставляется до потребителей в многоквартирном доме, а кооператив собственников квартир должен оплачивать эту работу за счет платежей собственников помещений на содержание общего имущества. С другой стороны, в соответствии с полномочиями, определенными Законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях»[67], уполномоченный государственный орган[68] утвердил типовые договоры сотрудничества между органом управления объектом кондоминиума и субъектами рынка, поставляющими коммунальные услуги конечным потребителям[69]. Согласно этим типовым договорам, поставщик коммунальной услуги вправе (то есть не обязан) проводить техническое обслуживание внутридомовых инженерных сетей, по которым услуга предоставляется потребителям, и организовывать проверку и поверку общедомовых приборов учета. Обеспечение сохранности и надлежащего технического состояния и эксплуатацию внутридомовых сетей обязуется осуществлять организация, управляющая многоквартирным домом (самостоятельно или с привлечением третьих лиц для осуществления ремонтов и эксплуатационных работ). Типовые договоры сотрудничества не предполагают никаких финансовых отношений между поставщиками коммунальных услуг и органом управления объектом кондоминиума.

Из содержания типовых договоров сотрудничества между органом управления объектом кондоминиума и субъектами рынка, поставляющими коммунальные услуги конечным потребителям, не ясно, с чем связана необходимость и полезность сотрудничества между этими организациями. Кроме того, в случае заключения договора сотрудничества

[67] Пункт 10-11 статьи 20-2 Закона «О жилищных отношениях».

[68] До 2017 года – Министерство национальной экономики Республики Казахстан.

[69] Утверждены приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 19 февраля 2015 года № 109.

и принятия органом управления многоквартирным домом на себя обязательств по обеспечению надлежащего технического состояния внутридомовых сетей не определено, кто несет ответственность перед конечным потребителем за нарушение режима предоставления или качества коммунальной услуги – поставщик коммунальной услуги или орган управления кондоминиумом, как устанавливается виновное лицо и компенсируются убытки, понесенные невиновной стороной.

Тарифная политика

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях» плата за коммунальные услуги в жилищах всех форм собственности взимается по тарифам, утвержденным в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан. Такой порядок установлен Правилами утверждения тарифов (цен, ставок сборов) и тарифных смет на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий[70].

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 9 июля 1998 года № 272 «О естественных монополиях»[71] утверждение тарифов на коммунальные услуги для конечных потребителей это компетенция Комитета по регулированию естественных монополий и защите конкуренции Министерства национальной экономики Республики Казахстан. Для утверждения нового тарифа коммунальное предприятие должно приложить в своей заявке проекты тарифа и тарифной сметы на оказываемые им услуги и другие обосновывающие документы. Тарифная смета разрабатывается в соответствии с Особым порядком формирования затрат, применяемым при утверждении тарифов (цен, ставок сборов) на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий[72]. Комитет по регулированию естественных монополий и защите конкуренции проводит экспертизу проектов тарифа и тарифной сметы и выносит предлагаемый коммунальным предприятием проект тарифа на обсуждение при проведении публичных слушаний[73].

Порядок формирования и утверждения тарифов на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий, осуществляющих свою деятельность по договору государственно-частного партнерства, в том числе по договору концессии, предусматривается в договоре государственно-частного партнерства (договоре концессии).

Существует особый порядок утверждения предельного уровня тарифа на пять и более лет для субъектов естественных монополий, реализующих инвестиционные программы (проекты) с привлечением заемных средств международных финансовых организаций[74].

[70] Утверждены приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий от 19 июля 2013 года № 215-ОД (в редакции приказа и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 27.03.2015 № 273).

[71] В редакции Закона Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 376-V (вводится в действие с 01.01.2017).

[72] Утвержден приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий от 25 апреля 2013 года № 130-ОД.

[73] Правила проведения публичных слушаний при рассмотрении заявок на утверждение тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий, а также проекта цены на товары (работы, услуги) субъекта регулируемого рынка в области электроэнергетики утверждены приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 17 марта 2015 года № 219.

[74] Особый порядок регулирования деятельности субъектов естественных монополий, привлекающих займы международных финансовых организаций и входящих в перечень субъектов естественных монополий, привлекающих займы международных организаций, утвержден приказом и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 710.

Законодательство Республики Казахстан позволяет устанавливать тарифы на коммунальные услуги, дифференцированные по группам потребителей или объемам потребления, по другим показателям (по зонам суток, по наличию или отсутствию прибора учета), а также устанавливать инвестиционные тарифы (при наличии утвержденной инвестиционной программы) до полной окупаемости вложенных инвестиций.

Тарифы на коммунальные услуги в Казахстане не субсидируются из бюджета, но при установлении тарифов широко используется перекрестное субсидирование: тарифы для населения устанавливаются ниже экономически обоснованного уровня, а для других групп потребителей – выше экономически обоснованного уровня (см. Приложение 1).

Дифференцированные по группам потребителей тарифы применяются на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения, отопления, на электроэнергию и природный газ. На отдельных территориях и на отдельные виды коммунальных ресурсов тарифы установлены едиными для всех групп потребителей.

За пять лет (с 2011 по 2015 годы) тарифы в среднем увеличились на услуги холодного водоснабжения на 33%, канализации – на 55%, отопления – на 32%, горячего водоснабжения и электроснабжения – на 29%, газоснабжения – на 36%. Инфляция за этот же период составила 36%. При этом рост тарифов не привел к существенному увеличению бремени расходов населения по оплате жилищно-коммунальных услуг. Такие расходы в 2015 году составили 3,7% в номинальных денежных доходах и 7% в потребительских расходах населения.

Существующие тарифы на коммунальные услуги обеспечивают только операционную деятельность коммунальных предприятий. Устанавливаемые тарифы не позволяют организациям коммунального комплекса осуществлять необходимые инвестиции в развитие и модернизацию коммунальной инфраструктуры и обусловливают необходимость бюджетного финансирования коммунального сектора. При этом статистические данные об уровне убыточности коммунальных предприятий показывают, что в течение последних пяти лет финансовое положение предприятий всех отраслей коммунального комплекса ухудшается.

По информации Комитета по регулированию естественных монополий и защите конкуренции Министерства национальной экономики Республики Казахстан, планируется постепенная ликвидация перекрестного субсидирования при установлении дифференцированных тарифов на коммунальные услуги для разных групп потребителей и переход к экономически обоснованным тарифам при одновременном улучшении системы социальной поддержки населения.

Предоставление бюджетной субсидии для оплаты расходов на коммунальные услуги и содержание жилья

Поддержка населения Республики Казахстан при оплате жилищно-коммунальных услуг (доступность жилищно-коммунальных платежей) в настоящее время обеспечивается поддержанием низких тарифов на коммунальные услуги для населения путем перекрестного тарифного субсидирования различных групп потребителей и прямыми бюджетными субсидиями, и кредитами организациям коммунального комплекса, а также предоставлением субсидий семьям с низкими доходами, связанных с оплатой жилищно-коммунальных услуг.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях» (статья 97) государство должно принимать меры по оказанию помощи малообеспеченным семьям (гражданам) для оплаты расходов на содержание общего имущества объекта кондоминиума, коммунальные услуги, телефон и арендную плату за пользование жилищем, арендованным местными исполнительными органами в частном жилищном фонде (так называемая «жилищная помощь»).

Возможность получения жилищной помощи (субсидии) зависит не только от размеров доходов домохозяйства и расходов на жилищные и коммунальные услуги, но и от других характеристик домохозяйства. Так, расходы на содержание общего имущества объекта кондоминиума (многоквартирного дома) учитываются при определении права на жилищную помощь только для собственников приватизированных жилых помещений и нанимателей жилых помещений в государственном жилищном фонде. Расходы на арендную плату учитываются только для граждан, которым жилье предоставлено местными исполнительными органами, арендовавшими помещения в частном жилищном фонде. Только расходы на оплату коммунальных услуг учитываются для любых домохозяйств с низкими доходами при предоставлении жилищной помощи.

Согласно Правилам предоставления жилищной помощи[75] право на такую бюджетную субсидию имеют домохозяйства, чьи расходы на оплату установленного перечня жилищных и коммунальных услуг превышают предельно допустимый уровень расходов на эти цели в совокупном доходе семьи. Жилищная помощь предоставляется из средств местных бюджетов. Местные представительные органы (маслихаты) городов и районов устанавливают предельно допустимый уровень расходов домохозяйств на оплату жилищных и коммунальных услуг для предоставления жилищной помощи. На республиканском уровне нет нормативного или рекомендательного документа по установлению местными представительными органами доли предельно допустимых расходов семьи для начисления жилищной помощи. Установленный решениями маслихатов предельно допустимый уровень расходов домохозяйств на жилищные и коммунальные услуги варьируется от 2% до 20%. Наиболее типичный размер данного показателя – 10-15%. В городе Алматы доля предельно допустимых расходов семей на оплату коммунальных и иных услуг установлена в размере 10%, в Астане – 8%. Различия в правилах предоставления жилищной помощи, принятых местными представительными органами, определили чрезвычайно высокий уровень региональной дифференциации доли получателей жилищной помощи – от 0,2% в г. Алматы до 5,6% домохозяйств в Жамбылской области.

Назначение жилищной помощи осуществляет местный исполнительный орган города, района, к полномочиям которого относится осуществление мер социальной защиты населения. Прием заявлений от граждан о назначении жилищной помощи и выдача уведомлений о назначении жилищной помощи осуществляются через Некоммерческое акционерное общество «Государственная корпорация «Правительство для граждан» или через веб-портал «Электронного правительства» (www.egov.kz). Назначение жилищной помощи относится к государственным услугам и осуществляется в соответствии с утвержденным стандартом оказания государственной услуги[76].

---

[75] Правила предоставления жилищной помощи утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2009 года № 2314.

[76] Стандарт государственной услуги «Назначение жилищной помощи» утвержден приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 9 апреля 2015 года № 319. Доступно по ссылке: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500011015#z6

Согласно данным Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан количество домохозяйств – получателей жилищной помощи сократилось за период 2008-2015 годы более чем в 2 раза, а за последние пять лет на 35%: если в 2011 году жилищная помощь была назначена 145 тысячам домохозяйств, то в 2015 году – только 93,9 тысячам домохозяйств (около 2% всех домохозяйств). В настоящее время доля получателей жилищной помощи ниже доли населения с доходами ниже прожиточного минимума (2,7%). Согласно экспертной оценке, основанной на данных о распределении семей по размеру среднедушевого дохода, на жилищную помощь в существующих условиях могли бы претендовать около 17% всех домохозяйств.

Средний размер назначенной жилищной помощи увеличился за этот период на 28% – с 1697,9 тенге в месяц в 2011 году до 2179 тенге в месяц в 2015 году. Жилищная помощь компенсирует, главным образом, расходы домохозяйств на оплату коммунальных услуг. Расходы на коммунальные услуги в общем объеме жилищной помощи, начисленной в 2015 году городским домохозяйствам, составляли 95,92%, а в жилищной помощи сельским домохозяйствам – 81,42%.

Европейский банк реконструкции и развития в рамках программы технической помощи Правительству Республики Казахстан в реформировании тарифной политики и регулирования деятельности естественных монополий в коммунальном секторе в настоящее время оказывает содействие Правительству в улучшении системы социальной поддержки населения при оплате жилищно-коммунальных услуг.

Глава 4. Управление и содержание жилищного фонда

А. Законодательные рамки управления жилищным фондом

Согласно Закону «О жилищных отношениях» (статья 6) управление жилищным фондом осуществляется собственником непосредственно либо через образуемые (назначаемые, избираемые) им органы, а также через доверенных лиц.

Для многоквартирного дома – объекта кондоминиума Закон предусматривает следующие формы управления (статья 42):

- непосредственное совместное управление всеми собственниками, если их количество не превышает двадцати;
- кооператив собственников помещений (квартир);
- управление объектом кондоминиума третьими (сторонними) лицами: выборными или наемными физическими лицами – управляющими жилыми домами (менеджерами) или юридическими лицами;
- иные формы, не противоречащие законодательству Республики Казахстан (на практике создаются различные формы кооперативов).

Физическое или юридическое лицо, осуществляющее функции по управлению объектом кондоминиума, определяется Законом как «орган управления объектом кондоминиума».

Форма управления объектом кондоминиума должна выбираться собственниками помещений в многоквартирном доме на общем собрании в месячный срок со дня образования кондоминиума. Если собственники помещений в многоквартирном доме не пришли к соглашению о форме управления многоквартирным домом, а кондоминиум возник в результате приватизации жилых помещений, вопрос о создании кооператива собственников помещений (квартир) или о привлечении управляющего вправе поставить перед собственниками орган, осуществляющий приватизацию. Для новых многоквартирных домов, введенных в эксплуатацию после завершения строительства, жилищная инспекция определяет организацию для обслуживания дома на срок 3 месяца[77], если собственники помещений не выбрали форму управления многоквартирным домом. В этом случае обслуживающая организация одновременно выполняет и функции по управлению объектом кондоминиума. Законом также определено право местных исполнительных органов инициировать проведение общего собрания собственников помещений для выбора формы управления домом, найме управляющего либо юридического лица для управления объектом кондоминиума.

Закон «О жилищных отношениях» (статья 42-1) определил перечень вопросов, связанных с управлением и содержанием многоквартирного дома, решения по которым требуют обязательного одобрения общего собрания. К таким вопросам отнесены:

1) выбор или изменение формы управления объектом кондоминиума;
2) утверждение размеров взносов на управление и общего имущества объекта кондоминиума;
3) принятие решения о заключении, об изменении или о расторжении договора управления объектом кондоминиума;

[77] В соответствии с изменениями, внесенными в Закон «О жилищных отношениях» Законом Республики Казахстан от 29.12.2014 № 270 V.

4) внесение изменений в правовой кадастр в органах юстиции (об установлении и изменении размера долей в праве на общее имущество в многоквартирном доме);
5) изменения жилого здания (расширение, модернизация, техническое перевооружение, реконструкция, реставрация, капитальный ремонт);
6) определение размера ежемесячных взносов для проведения капитального ремонта общего имущества объекта кондоминиума или для накопления средств на капитальный ремонт на сберегательном счете;
7) расходование денег, накопленных на сберегательном счете;
8) выбор и (или) отказ от услуг обслуживающей организации;
9) утверждение сметы расходов на проведение капитального ремонта общего имущества объекта кондоминиума.

Собственник помещения в многоквартирном доме имеет один голос на общем собрании. Если собственнику принадлежит несколько помещений, у него соответствующее количество голосов.

Согласно Закону «О жилищных отношениях» общее собрание правомочно принимать решения только если в нем принимают участие не менее 2/3 собственников помещений. Для принятия решений необходимо большинство голосов участников собрания. Но если при рассмотрении вопросов 2, 6, 7, 8 и 9 из вышеприведенного перечня вопросов не менее 1/5 голосов от общего числа голосов всех собственников помещений будет подано против предлагаемого решения, Закон требует повторного рассмотрения вопроса на общем собрании. При повторном рассмотрении для принятия решения требуется уже согласие не менее 2/3 от общего числа голосов собственников помещений. Поскольку усложненные правила установлены в отношении вопросов, связанных с размером расходов собственников помещений на управление, содержание и капитальный ремонт общего имущества, добиться принятия решений по таким вопросам на общем собрании представляет собой большую проблему.

При невозможности обеспечить кворум при проведении общего собрания Закон «О жилищных отношениях» предусматривает возможность принятия решений путем проведения письменного опроса собственников помещений. В таком опросе должно принять участие не менее 2/3 собственников помещений, а решение считается принятым, если за него проголосовало более половины собственников помещений в многоквартирном доме. Таким образом, для принятия решения путем письменного опроса требуется большее число голосов, чем при проведении собрания.

Местные эксперты отмечают, что большие сложности с принятием решений общими собраниями собственников помещений в многоквартирных домах связаны с завышенными требованиями Закона «О жилищных отношениях» к кворуму общего собрания и количеству голосов, необходимых для принятия решений, а также низкой активностью собственников помещений.

Закон «О жилищных отношениях» регулирует вопросы создания и деятельности кооператива собственников помещений (квартир) (широко используемая аббревиатура – КСК). Кооператив собственников помещений (квартир) – некоммерческая организация, создаваемая собственниками помещений (квартир) для совместного управления общим имуществом объекта кондоминиума. Закон допускает создание КСК для управления не только одним многоквартирным домом, но и группой домов. Для принятия решения о создании КСК необходимо не менее 2/3 голосов участников учредительного собрания.

При этом на учредительном собрании должно присутствовать не менее половины собственников помещений или их доверенных лиц. При несостоявшемся общем собрании проводится письменный опрос более 2/3 собственников. КСК приобретает права юридического лица с момента его государственной регистрации.

Закон прямо не определяет, является ли членство в КСК обязательным для всех собственников помещений (квартир) после его создания. Но исходя из того, что Закон определил, что член КСК – это собственник помещения (квартиры) в объекте кондоминиума, являющийся учредителем кооператива или принятый в члены кооператива на основании поданного заявления, можно сделать вывод о том, что членство в кооперативе собственников помещений (квартир) является добровольным. Как следствие, при создании КСК полномочиями по принятию решений, связанных с управлением многоквартирным домом, обладают два разных общих собрания с разных составов участников – общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме и общее собрание членов кооператива. Нет четкого разграничения полномочий этих двух общих собраний, что представляется особенно важным в случае, если КСК управляет несколькими многоквартирными домами и в общем собрании членов КСК участвуют собственники помещений из разных домов. Не определено, являются ли решения общего собрания одного из многоквартирных домов (каждого дома) обязательными для исполнения КСК.

Правила принятия решений общим собранием членов КСК не менее сложны, чем для общего собрания собственников помещений, а требования к количеству голосов для принятия решений также высоки (по наиболее важным вопросам – не менее 2/3 голосов членов кооператива). Поэтому создание КСК не обеспечивает более простой и быстрый способ принятия решений по управлению многоквартирными домами.

В законодательстве Казахстана кооператив собственников помещений (квартир) рассматривается не столько как способ самоорганизации собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления общим имуществом и представительства общих интересов, сколько как некоммерческая управляющая организация. Для повышения профессионального уровня деятельности КСК жилищной инспекции предоставлено право рекомендовать общему собранию собственников помещений кандидатуру на должность председателя правления кооператива, которая должна соответствовать квалификационным требованиям, утвержденным уполномоченным государственным органом[78].

При регулировании деятельности органов управления объектом кондоминиума Закон «О жилищных отношениях» не делает различий между КСК (объединением собственников) и привлекаемыми для управления сторонними лицами (управляющими, управляющими организациями). Так, изменениями, внесенными в Закон «О жилищных отношениях» в 2014 году, органам управления объектом кондоминиума, в том числе и КСК, запрещено самостоятельное осуществление деятельности по содержанию общего имущества в многоквартирных домах, которыми они управляют. Для выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества должны быть заключены договоры с обслуживающими организациями, сервисными компаниями. Орган управления, в том числе и КСК, обязан открыть для каждого многоквартирного дома – объекта кондоминиума отдельный счет в банке, на который перечисляются взносы (платежи) собственников помещений на содержание и текущий ремонт общего имущества данного многоквартирного дома. Но при этом не определено, что средства на таких банковских

[78] До 2017 года уполномоченным государственным органом в сфере жилищных отношений было Министерство национальной экономики Республики Казахстан, в настоящее время – Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан.

счетах являются средствами собственников помещений в данном многоквартирном доме и не могут расходоваться на нужды других многоквартирных домов.

В целом, законодательное регулирование вопросов управления многоквартирными домами достаточно сложно, особенно для понимания и применения собственниками помещений в многоквартирных домах, устанавливает завышенные требования в отношении принятия решений собственниками общего имущества в многоквартирных домах и неоправданные ограничения в отношении деятельности кооперативов собственников квартир. В то же время в части вопросов, особенно касающихся «многодомовых» КСК, рег улирование отсутствует. Все это порождает достаточно серьезные проблемы в практике управления и содержания многоквартирных домов.

Несмотря на многочисленные изменения, неоднократно вносившиеся в Закон «О жилищных отношениях», местные эксперты и представители кооперативов собственников помещений (квартир) считают, что необходимо дальнейшее комплексное изменение законодательства об управлении многоквартирными домами и деятельности КСК.

Законом «О жилищных отношениях» предусмотрено осуществление государственного контроля в сфере управления жилищным фондом. Контроль осуществляют жилищные инспекции местных исполнительных органов (акиматов). Жилищные инспекции проводят проверки технического состояния многоквартирных домов, соблюдения правил содержания общего имущества объекта кондоминиума, деятельности органов управления. Проверки проводятся в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан.

В настоящее время разрабатывается Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам жилищно-коммунального хозяйства» для реформирования сложившейся системы жилищных отношений и законопроектом предлагается систематизировать механизм работы органов управления объектом кондоминиума с субъектами взаимоотношений, модернизировать систему накопительных счетов, определить основания для привлечения к ответственности руководителей органов управления и собственников помещений (квартир), оптимизировать формы органов управления, создать условия для развития сервисной деятельности по содержанию многоквартирных жилых домов.

Б. Практика управления и содержания многоквартирного жилищного фонда

Кооперативы собственников помещений (квартир) являются преобладающей формой управления многоквартирными домами – объектами кондоминиума в Казахстане. По информации Ассоциации КСК города Астаны, в столице работают около 340 КСК, а в Казахстане в целом около 2400 КСК.

Массовое создание КСК было связано с изменением системы управления многоквартирными домами после приватизации государственного жилищного фонда, когда КСК создавались по решению «сверху» для замены государственных жилищно-эксплуатационных организаций, а не в результате самостоятельного выбора собственников помещений в многоквартирных домах. В управление таким КСК передавалось большое количество многоквартирных домов (50-70 домов в одном КСК).

Позже стали появляться КСК, созданные по инициативе собственников помещений в одном многоквартирном доме или в небольшом количестве домов путем выделения из

больших КСК. Созданию «однодомовых» и малых КСК способствовала информационная и методическая деятельность ряда проектов Программы развития ООН в Казахстане. Отдельные КСК имеют хороший опыт взаимодействия с собственниками помещений, вовлечения их в принятие решений по управлению своими домами. Несколько КСК были участниками демонстрационных проектов ПРООН по повышению энергоэффективности многоквартирных домов.

При поддержке ПРООН были созданы Ассоциация КСК Республики Казахстан, ассоциации КСК городов Астаны и Алматы, областные и городские ассоциации. Ассоциации КСК проводят работу по распространению правовой и методической информации среди КСК и собственников квартир, по обмену лучшим опытом. Ассоциации КСК в настоящее время представляют интересы собственников помещений и их некоммерческих объединений в диалоге с центральными и местными государственными органами, в том числе по вопросам развития законодательства об управлении многоквартирными домами.

Несмотря на успехи отдельных «однодомовых» и малых КСК, тем не менее, до настоящего времени в управлении многоквартирными домами преобладают «многодомовые» КСК. В Программе модернизации жилищно-коммунального хозяйства Республики Казахстан на 2011-2020 годы[79] в качестве проблемы в сфере управления и содержания многоквартирных домов отмечалось, что КСК занимают «монопольное» положение на рынке, своими силами оказывают услуги по управлению и выполняют работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов. Низкое качество услуг КСК вызывает недовольство собственников квартир их деятельностью. С этим связан низкий уровень сбора платежей собственников помещений на содержание и ремонт многоквартирных домов. В тоже время в Программе была отмечена низкая активность собственников квартир в управлении своими домами: они не принимают решений об изменении формы управления, не осуществляют накопления на проведение капитального ремонта.

Для улучшения управления и содержания многоквартирных домов было предложено законодательно разделить функции управления объектом кондоминиума и выполнение работ по содержанию и ремонту между разными исполнителями. Соответствующие изменения были внесены в 2011 году в Закон «О жилищных отношениях»: функции управления должен выполнять орган управления объектом кондоминиума (им может быть КСК либо привлекаемый управляющий или управляющая организация), а для содержания и ремонта многоквартирного дома орган управления должен заключать договоры с сервисными компаниями. Перечень функций по управлению многоквартирным домом был определен как приложение к типовому договору управления объектом кондоминиума[80]. Были разработаны и утверждены:

- Правила содержания общего имущества объекта кондоминиума[81];
- Методика по организации деятельности КСК и органов управления объектом кондоминиума[82];

[79] Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 апреля 2011 года № 473.

[80] Типовая форма договора управления объектом кондоминиума утверждена приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства от 13 сентября 2011 года № 338.

[81] Правила содержания общего имущества объекта кондоминиума утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 1 декабря 2011 года № 1421. Действующая редакция Правил утверждена приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 19 февраля 2015 года № 108.

[82] Методика по организации деятельности КСК и органов управления объектом кондоминиума утверждена приказом и.о. Председателя Агентства Республики Казахстан по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства от 29 декабря 2010 года № 606.

- Методика расчета сметы расходов на содержание общего имущества объекта кондоминиума[83].

Для апробации новой системы управления и содержания многоквартирных домов АО «Казахстанский центр модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства» в рамках Программы модернизации жилищно-коммунального хозяйства Республики Казахстан на 2011-2020 годы провел в Караганде и Шымкенте несколько пилотных проектов по созданию и привлечению к управлению, содержанию и ремонту многоквартирных домов сервисных компаний. Пилотные проекты осуществлялись в многоквартирных домах, в которых в рамках государственной программы проводился капитальный ремонт. По информации местных экспертов, после завершения капитального ремонта многоквартирных домов деятельность сервисных компаний по управлению и обслуживанию этих домов прекратилась.

Требования законодательства о разделении функций управления и содержания многоквартирных домов между КСК и коммерческими сервисными организациями на практике не исполняются. КСК, даже управляющие небольшим количеством домов, продолжают осуществлять не только управленческие функции, но и работы по содержанию и текущему ремонту многоквартирных домов. Для этого КСК кроме административного персонала нанимают обслуживающий персонал – сантехников, электриков, уборщиков и дворников. Подрядные организации привлекаются для обслуживания лифтов, вывоза твердых бытовых отходов и выполнения работ по капитальному ремонту.

Не в полной мере исполняются также требования законодательства об открытии отдельного банковского счета для каждого многоквартирного дома в КСК. Председатели правлений КСК не видят смысла в открытии таких счетов, поскольку их открытие и банковское обслуживание – это дополнительные расходы КСК, которые не хотят оплачивать собственники квартир. При этом отдельный счет дома не обеспечивает защиту интересов собственников помещений в доме, потому что средства на счете являются средствами КСК и в случае претензий к КСК за счет этих средств удовлетворяются требования кредиторов, даже если они не связаны с расходами на содержание данного многоквартирного дома.

Малое присутствие сервисных компаний в управлении и содержании многоквартирных домов, управляемых КСК, связано, с одной стороны, с тем, что решение о привлечении таких компаний должно приниматься на общем собрании. Если решение не принято, КСК продолжает самостоятельно управлять и выполнять работы по содержанию многоквартирного дома. С другой стороны, деятельность по управлению и содержанию многоквартирных домов КСК не привлекательна для частного бизнеса из-за низкого размера взносов собственников помещений в КСК.

Частные управляющие и обслуживающие организации работают в новых многоквартирных комплексах. Такие организации чаще всего создают сами застройщики.

В 2012 году была создана **Ассоциация управляющих и сервисных компаний Казахстана, объединившая** 34 управляющие и обслуживающие организации. Цель деятельности Ассоциации – повышение эффективности функционирования системы управления и обслуживания многоквартирных домов. Задачи Ассоциации – создание

[83] Методика расчета сметы расходов на содержание общего имущества объекта кондоминиума утверждена приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства от 12 декабря 2011 года № 479. Новая редакция Методики утверждена приказом и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 26 марта 2015 года № 246.

рынка в жилищно-коммунальном хозяйстве; разработка системы оценки эффективности деятельности управляющих и сервисных компаний; формирование обоснованной ценовой политики на рынке услуг; участие в разработке предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования сферы управления и обслуживания жилищного фонда; правовая, консультационная поддержка членов Ассоциации, повышение квалификации персонала организаций-членов. Ассоциация работает над созданием республиканского Реестра **управляющих и сервисных организаций в жилищной сфере, в который должны включаться** компании, зарекомендовавшие себя добросовестными участниками рынка управления и обслуживания многоквартирных домов. Назначение реестра – подтвердить компетентность управляющих и обслуживающих организаций перед заказчиками, собственниками помещений в многоквартирных домах, сделать доступной информацию об организациях с плохой репутацией[84].

В настоящее время также разрабатывается программа обучения по специальности «Менеджер по управлению объектом кондоминиума», внесенный в классификатор технических и профессиональных специальностей и профессий послесреднего образования.

Иллюстрация 2
432-хквартирный жилой дом в Астане, управляемый с привлечением управляющей компании

Автор: Александр Белый

Размер платы за управление и содержание общего имущества в многоквартирных домах

По статистическим данным[85], средний размер платы за управление, содержание и текущий ремонт многоквартирных домов в целом по Республике Казахстан в 2015 году составил 22 тенге/м^2, а в 2016 году увеличился до 25 тенге/м^2, главным образом, за счет увеличения размера платы в городах Алматы (с 23 до 40 тенге/м^2) и Астана (с 34 до 43 тенге/м^2). По

[84] Жилищно-коммунальное хозяйство Республики Казахстан. Доступно по ссылке http://usk.zhkh.kz/

[85] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство 2012-2016», (Астана, 2017).

городам – центрам областей Республики Казахстан размер платы различается почти 4 раза: минимальное значение 10 тенге/м^2 в городах Тараз и Кызылорда, максимальное значение в городе Костанае (38 тенге/м^2). Плата за содержание жилья в 2015 году составила лишь 11% в структуре расходов на жилищные и коммунальные услуги, увеличившись на 2 процентных пункта в сравнении с 2011 годом (Диаграмма 7). В среднем структура расходов домохозяйств на жилищные и коммунальные услуги не изменилась и в 2016 году.

Несмотря на то, что средний размер платы за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах в 2016 году (25 тенге/м^2) увеличился на 67,7% в сравнении с 2011 годом (15 тенге/м^2), размер платы остается низким. Он не обеспечивает выполнение всех услуг и работ для надлежащего содержания и текущего ремонта общего имущества. Для сравнения – размер платы за комплекс услуг сервисных компаний по управлению, содержанию и текущему ремонту в новых микрорайонах в Астане в 2016 году составлял 140 тенге/м^2.

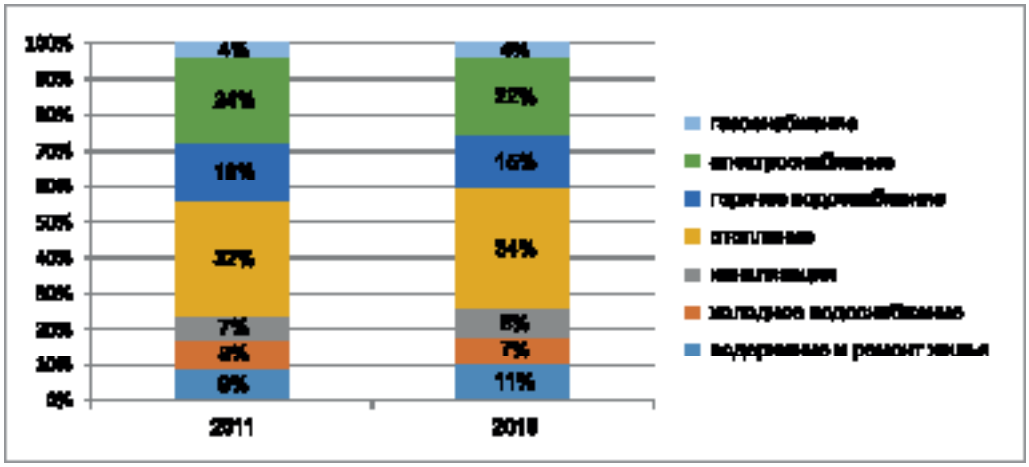
Председатели правлений КСК говорят об огромных трудностях принятия на общих собраниях собственников помещений в многоквартирных домах решений о повышении размеров взносов на управление и содержание общего имущества. Собственники помещений до сих пор не осознают своей ответственности за состояние многоквартирных домов, рассчитывают, что, когда дом достигнет аварийного состояния, государство предоставит им новое жилье.

Необходимо отметить, что законодательство Казахстана позволяет обратить взыскание на квартиру собственника по долгам, связанным с уплатой обязательных платежей на содержание общего имущества в многоквартирном доме (статья 50 Закона «О жилищных отношениях»). Обращение взыскания производится в том же порядке, который установлен законодательством Республики Казахстан об ипотеке недвижимого имущества.

Диаграмма 7

Структура расходов на жилищные и коммунальные услуги

(в расчете на 1 м^2 площади жилого помещения в многоквартирном доме)



Примечание: Структура расходов рассчитана для жилого помещения с централизованным холодным и горячим водоснабжением, канализацией, отоплением, газоснабжением и электроснабжением. В расчетах использованы средние значения жилищной обеспеченности 18,7 м^2/чел и 21,0 м^2/чел. в 2011 и 2015 годах.

Источник: Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство», Астана, 2016, расчеты Института экономики города (Россия).

Информационные системы

В соответствии с Законом «О жилищных отношениях» (статья 7) должен осуществляться государственный учет жилищного фонда Республики Казахстан. Правила осуществления государственного учета были утверждены в 2015 году[86]. Основной задачей государственного учета жилищного фонда является получение информации о наличии, местоположении, количественном и качественном составе, техническом состоянии, уровне благоустройства и стоимости жилищ всех форм собственности и изменении этих показателей.

Государственный учет жилищного фонда осуществляется путем ведения статистического регистра жилищного фонда, который формируется на основе данных из Государственной базы данных «Регистр недвижимости» Министерства юстиции Республики Казахстан, информации местных исполнительных органов по аварийности домов, похозяйственного учета в населенных пунктах и общегосударственных статистических наблюдений. Ведение статистического регистра жилищного фонда возложено на Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан. Статистическая информация о состоянии жилищного фонда подлежит распространению в соответствии с планом статистических работ на соответствующий год.

Информация, связанная с жилищным сектором, содержится также в следующих государственных кадастрах:

- Правовой кадастр содержит информацию о существующих и прекращенных правах на недвижимое имущество, идентификационных характеристиках недвижимого имущества, сведения о правообладателях, информацию об имеющихся запросах сведений из правового кадастра;
- Государственный земельный кадастр содержит сведения о местоположении, целевом использовании, размерах и границах земельных участков, их качественной характеристике, об учете землепользования и кадастровой стоимости земельных участков, а также о субъектах прав на земельные участки;
- Государственный градостроительный кадастр содержит картографическую, статистическую и текстовую информацию о территориях градостроительной, архитектурной и строительной деятельности, социально-правовом режиме использования территорий, уровне инженерно-технической обеспеченности, о параметрах и состоянии объектов, расположенных на ней, а также природно-климатических условиях и экологическом состоянии территорий.

Министерство юстиции Республики Казахстан формирует информационную систему правового кадастра и определяет правила взаимодействия уполномоченных органов, осуществляющих организацию ведения земельного кадастра (Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан), государственного градостроительного кадастра (Министерство инвестиций и развития Республики Казахстан), иных государственных центральных и местных исполнительных органов, Государственной корпорации «Правительство для граждан», осуществляющей государственное техническое обследование объектов недвижимости, регистрирующих органов по обмену информацией для целей ведения правового и иных кадастров.

[86] Единые правила осуществления государственного учета жилищного фонда Республики Казахстан утверждены приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 19 февраля 2015 года № 110.

Закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» (статья 17) установил перечень государственных органов и лиц, кому могут быть предоставлены сведения из правового кадастра на основании мотивированного запроса. Участникам кондоминиума предоставляется только справка о зарегистрированных правах (обременениях) на недвижимое имущество и его технических характеристиках. Полномочия участника кондоминиума на получение сведений подтверждаются предоставлением правоустанавливающего документа либо нотариально засвидетельствованной копии правоустанавливающего документа на принадлежащий этому участнику кондоминиума на праве собственности вторичный объект недвижимости (помещение в многоквартирном доме) или протокол общего собрания участников кондоминиума, подтверждающий полномочия представителей участников кондоминиума.

Запрос на бумажном носителе на получение информации из правового кадастра направляется в территориальный орган юстиции по месту нахождения недвижимого имущества. Сведения представляются в виде информационной справки. Информацию можно также получить в электронном виде в Государственной корпорации «Правительство для граждан» или через портал «электронного правительства» при наличии у заявителя электронной цифровой подписи. Информация из правового кадастра о государственной регистрации прав на недвижимое имущество предоставляется бесплатно.

Государственная корпорация «Правительство для граждан» формирует информационную систему государственного технического обследования зданий и их составляющих (в том числе многоквартирных домов – объектов кондоминиума), включая земельный участок, выдает технические паспорта объектов недвижимости, дубликаты технических паспортов.

Капитальный ремонт и модернизация жилищного фонда

В соответствии с законодательством Республики Казахстан капитальный ремонт жилья должен за свой счет проводить его собственник. В многоквартирных домах – объектах кондоминиума собственники помещений обязаны нести расходы по капитальному ремонту общего имущества пропорционально доле в праве общей долевой собственности. В связи с тем, что собственники помещений в многоквартирных домах долгое время не принимали самостоятельных решений о проведении капитального ремонта, о накоплении средств на капитальный ремонт, в 2011 году в Закон «О жилищных отношениях» были внесены изменения, согласно которым собственники помещений в многоквартирном доме обязаны ежемесячно вносить взнос на капитальный ремонт в размере, определенном решением общего собрания собственников помещений, но не менее размера 0,02-кратного месячного расчетного показателя, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете[87], в расчете на один квадратный метр полезной площади жилого (нежилого) помещения. Для накопления средств на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме КСК (или другой орган управления) должен открыть в банке сберегательный счет отдельно для каждого многоквартирного дома, которым он управляет. Расходование денег, накопленных на сберегательном счете, осуществляется только по решению общего собрания, принятому большинством голосов от общего числа собственников помещений (квартир) данного объекта кондоминиума.

[87] Данный показатель предназначен для начисления пособий и иных социальных выплат, для применения штрафных санкций, налогов и других платежей.

Требования законодательства об ежемесячной уплате взносов на капитальный ремонт для формирования накоплений в настоящее время не исполняются в полной мере. Это связано с тем, что, хотя закон определил обязательность уплаты таких взносов, но решение о размере взноса должно принять общее собрание собственников помещений. Если такое решение не принимается, взносы не уплачиваются. Собственники помещений не принимают решений, потому что требование закона о размере взносов на капитальный ремонт оказалось слишком высоким в сравнении с платой на содержание и текущий ремонт общего имущества. Так, исходя из установленных законами о республиканском бюджете на 2014, 2015 и 2016 годы размеров месячного расчетного показателя 1852 тенге, 1982 тенге и 2121 тенге, размер взноса на капитальный ремонт в указанные годы должен быть не менее 37,04 тенге/м^2, 39,64 тенге/м^2 и 42,42 тенге/м^2 соответственно. Для сравнения, средний размер платы за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества составлял в 2014, 2015 и 2016 годах соответственно 21, 22 и 25 тенге/м^2.

На практике решение о взносе на капитальный ремонт принимают собственники помещений в многоквартирных домах, капитальный ремонт которых проводится в рамках государственных программ.

Проведение капитального ремонта многоквартирных домов первоначально предусматривалось Программой модернизации жилищно-коммунального хозяйства Республики Казахстан на 2011-2020 годы, которая была утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 апреля 2011 года № 473. В 2014 году в связи с принятием Программы развития регионов до 2020 года (утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года № 728), Программа модернизации жилищно-коммуналь-ного хозяйства была отменена, а задачи по капитальному ремонту многоквартирных домов с элементами термомодернизации были включены в Программу развития регионов до 2020 года.

Программой модернизации жилищно-коммунального хозяйства Республики Казахстан планировалось снизить долю многоквартирных домов, требующих капитального ремонта с 32% в 2011 году до 22% в 2015 году. Программой развития регионов до 2020 года запланировано снижение этого показателя с 27% в 2015 году до 21% в 2019 году.

И та и другая государственная программа используют один и тот же организационно-финансовый механизм проведения капитального ремонта:

- Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах проводят специализированные уполномоченные организации, созданные в областях и городах Астана и Алматы, уставный капитал которых формировался с участием государства (рамках Программы модернизации жилищно-коммунального хозяйства Республики Казахстан на 2011-2020 годы допускалось также создание для этой цели социальных предпринимательских корпораций, тоже с участием государства в уставном капитале). Специализированная уполномоченная организация выполняет функции генерального подрядчика и при необходимости может привлекать субподрядчиков. Эта же организация обеспечивает разработку проектно-сметной документации на капитальный ремонт многоквартирных домов. Проектно-сметная документация проходит государственную экспертизу и согласуется с жилищной инспекцией акимата, а затем с собственниками помещений в многоквартирном доме;
- Для финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, выполняемых специализированной уполномоченной организацией, местным исполнительным органам из республиканского бюджета выделяются целевые трансферты.

Собственники помещений в многоквартирном доме затем возмещают затраты на проведенный капитальный ремонт путем уплаты взносов на капитальный ремонт в течение 8-15 лет (в зависимости от перечня выполненных работ). Средства, возвращенные собственниками помещений в отремонтированных домах, специализированная уполномоченная организация затем использует на ремонт других многоквартирных домов;

- Для включения многоквартирного дома в программу капитального ремонта он должен быть зарегистрирован как объект кондоминиума. Собственники помещений в многоквартирном доме на общем собрании (большинством не менее 2/3 голосов) должны принять решения (i) о согласии на проведение капитального ремонта общего имущества объекта кондоминиума за счет бюджетных средств; (ii) о перечне работ по капитальному ремонту (минимальный или максимальный); (iii) о размере расходов на капитальный ремонт, приходящихся на каждую квартиру (помещение), и размере ежемесячных взносов за капитальный ремонт; (iv) о выборе представителей собственников помещений для участия в приемке работ;
- Все собственники помещений в многоквартирном доме и орган управления многоквартирным домом (КСК) должны заключить договор на проведение капитального ремонта со специализированной уполномоченной организацией. Согласно этим договорам собственники помещений обязаны ежемесячно уплачивать взносы на капитальный ремонт на сберегательный счет в банке. КСК обязан открыть сберегательный счет и перечислять средства со сберегательного счета специализированной уполномоченной организации в уплату выполненных работ, а также взыскивать задолженность по уплате взносов с собственников помещений, не подписавших договор со специализированной уполномоченной организацией. Малообеспеченные собственники квартир могут получать бюджетную субсидию (жилищную помощь) для уплаты взносов на капитальный ремонт из средств местных бюджетов;
- Местные исполнительные органы на основании обращений собственников помещений формируют перечень домов, подлежащих капитальному ремонту, готовят финансово-экономическое обоснование и формируют бюджетную заявку в уполномоченный государственный орган в области жилищно-коммунального хозяйства для получения средств из республиканского бюджета на увеличение уставного капитала специализированной уполномоченной организации. За счет местного бюджета обеспечивается разработка проектно-сметной документации на проведение ремонта;
- Местные исполнительные органы обеспечивают контроль за ходом проведения ремонтных работ, формируют комиссию для приемки выполненных работ с участием представителей жилищной инспекции, отделов акимата, курирующих данную программу, органов государственного архитектурно-строительного контроля, технического надзора, КСК, собственников помещений, выбранных общим собранием.

Согласно государственной программе условием проведения капитального ремонта общего имущества объекта кондоминиума с использованием бюджетных средств является улучшение теплотехнических характеристик многоквартирного дома в результате ремонта, а также установка общедомового прибора учета тепловой энергии и автоматизированной системы регулирования теплопотребления (при централизованном теплоснабжении). Программой предусмотрено проведение информационных кампаний

для пропаганды энергосбережения среди населения, вовлечения собственников квартир в многоквартирных домах в принятие решений о проведении энергосберегающих мероприятий в ходе капитального ремонта.

Собственники помещений в многоквартирных домах, включаемых в государственную программу капитального ремонта, имеют возможность выбрать минимальный или максимальный перечень работ, который будет выполняться при капитальном ремонте. Минимальный перечень работ включает в себя ремонт (утепление) кровли, ремонт подъезда (с заменой окон и дверей, осветительного оборудования на энергоэффективные) и ремонт подвала (включая ремонт инженерных сетей), установку общедомового прибора учета тепловой энергии и автоматизированной системы регулирования теплопотребления. Максимальный перечень работ включает дополнительно ремонт фасада и лифта.

Местные исполнительные органы должны провести энергетический аудит многоквартирных домов до и после капитального ремонта, чтобы оценить снижение энергопотребления в результате проведенного ремонта. Для этого местным исполнительным органам выделяются целевые трансферты из республиканского бюджета.

Таким образом, в Казахстане используется административно-централизованный подход к финансированию и проведению работ по капитальному ремонту многоквартирных домов. Капитальный ремонт проводится полностью на бюджетные средства (с условием возврата их собственниками помещений в течение ряда лет) и через уполномоченные государственные организации. Роль собственников помещений и органов управления многоквартирными домами сведена, главным образом, к уплате взносов для возврата бюджетных средств, израсходованных на капитальный ремонт. Нет требований о предварительном накоплении собственниками помещений средств на капитальный ремонт в качестве условия для предоставления бюджетных средств. Не рассматривается вопрос о создании системы кредитования капитального ремонта банками при одновременном оказании государственной поддержки собственникам в многоквартирных домах для перехода к рыночным механизмам и увеличения объема капитального ремонта и модернизации многоквартирного жилищного фонда.

По информации в открытых источниках высказывается достаточно много претензий к качеству ремонта и завышенной стоимости работ. Местные эксперты и представители КСК считают, что эффективность выделяемых на капитальный ремонт бюджетных средств была бы значительно выше, если бы они предоставлялись непосредственно КСК.

Глава 5. Жилищное строительство

А. Требования и процедуры, связанные со строительством

Государственное регулирование строительной деятельности

Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242 «Об архитектурной, градостроитель-ной и строительной деятельности в Республике Казахстан» является основным законом, регулирующим отношения, связанные со строительством. Кроме того, государственное регулирование обеспечивается системой нормативных документов в области архитек-туры, градостроительства и строительства.

Государственная система нормативных документов в области архитектуры, градостроительства и строительства включает:

- нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования к организации деятельности и регулирующие взаимоотношения субъектов в области архитектуры, градостроительства и строительства – государственные градостроительные нормативы и регламенты; технические регламенты по проектированию и строительству объектов (зданий, сооружений, их комплексов, коммуникаций); нормативы государственного архитектурно-строительного контроля; ведомственные нормативы иных органов государственного контроля в строительстве; руководящие документы в строительстве;
- нормативные технические документы, устанавливающие обязательные требования безопасности к отдельным видам продукции и (или) процессам их жизненного цикла в соответствии с требованиями технических регламентов (зданий, сооружений, их комплексов, коммуникаций) – строительные нормы (СН); строительные нормы и правила (СНиП); технологические карты; нормативные документы по ценообразованию в строительстве;
- нормативные технические документы добровольного применения – своды правил по проектированию и строительству; нормативно-технические пособия; нормы технологического проектирования; нормативные документы по стандартизации в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, промышленности, строительных материалов, изделий и конструкций; пособия и методические рекомендации, которые устанавливают проверенные практикой положения в развитие и обеспечение обязательных требований технических регламентов и строительных норм или по отдельным самостоятельным вопросам, не регламентированным обязательными нормами.

Базовые требования безопасности объектов строительства установлены техническим регламентом «Требования к безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий», утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан от 17 ноября 2010 года № 1202. Проектирование и строительство жилых зданий осуществляется в соответствии со следующими нормативными техническими документами:

- СНиП РК 3.02-43-2007 «Жилые здания»;
- СНиП РК 3.02-27-2004 «Дома жилые одноквартирные»;
- СН РК 3.02-02-2013 «Технические требования, предъявляемые к жилищам».

Отдельные вопросы, связанные с проектированием конструкций, пожарной безопасностью, тепловой защитой, освещением, защитой от шума, коммунальным обеспечением жилых зданий регулируются соответствующими государственными нормативами.

Проектирование и строительство в зонах (районах) повышенной сейсмической опасности осуществляются с учетом требований государственных нормативов в области архитектуры, градостроительства и строительства, регулирующих указанные вопросы.

Нормативные документы по ценообразованию в строительстве применяются в случае строительства за счет государственных средств и средств организаций с участием государства («субъектов квазигосударственного сектора»).

В соответствии со Стратегией «Казахстан – 2050» и «Планом нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» в Казахстане в настоящее время осуществляются:

- поэтапный переход на систему Европейских кодов взамен устаревших строительных норм и правил;
- внедрение ресурсного метода определения сметной стоимости строительства, на основе реальной рыночной стоимости материалов, изделий, оборудования и труда.

Процедуры, связанные со строительством

Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» (статья 68) определяет основные требования к процедурам строительства. Порядок, сроки оформления и выдачи документов, необходимых для строительства новых и изменения существующих объектов, устанавливаются Правилами организации застройки и прохождения разрешительных процедур в сфере строительства[88].

Заказчик (физическое или юридическое лицо), имеющий намерение осуществить строительство объекта, обязан получить в местных исполнительных органах районов (городов) решение о предоставлении соответствующего права на землю (за исключением строительства на принадлежащем заказчику на праве собственности земельном участке). В соответствии с Земельным кодексом Республики Казахстан (2003) запрещается предоставление земельных участков для строительства без наличия проектов детальной планировки или генеральных планов населенных пунктов (или заменяющей их схемы развития и застройки населенных пунктов с численностью до пяти тысяч человек).

Предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства допускается на площадках, обеспеченных сетями водо- и электроснабжения. В населенных пунктах, где отсутствует централизованное водоснабжение, предоставление таких земельных участков допускается только при наличии сетей электроснабжения. Земельные участки для индивидуального жилищного строительства в размере 0,10 га предоставляются гражданам Республики Казахстан бесплатно в частную собственность.

Использование земельных участков собственниками либо землепользователями для застройки (включая прокладку коммуникаций, инженерную подготовку территории, благоустройство, озеленение и другие виды обустройства участка) может осуществляться только в соответствии с утвержденной проектной документацией (строительным проектом). Проектная (проектно-сметная) документация должна содержать объемно-планировочные, конструктивные, технологические, инженерные, природоохранные, экономические, энергосберегающие и иные решения, а также сметные расчеты для организации и ведения строительства, инженерной подготовки территории, благоустройства.

[88] Последняя редакция Правил организации застройки и прохождения разрешительных процедур в сфере строительства утверждена приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 750.

Строительный проект разрабатывается на основании решения о предоставлении соответствующего права на землю, утвержденного заказчиком задания на проектирование, технических условий на подключение к источникам инженерного обеспечения и коммунальных услуг и требований архитектурно-планировочного задания, выданного заказчику местными исполнительными органами, а также требований государственных нормативов в области архитектуры, градостроительства и строительства.

Разработанная проектная (проектно-сметная) документация проходит согласование, комплексную вневедомственную экспертизу и утверждение в соответствии с требованиями, установленными государственными нормативными документами.

Проектная (проектно-сметная) документация, по которой в течение 3 и более лет после окончания ее разработки не начато строительство, считается устаревшей и может быть использована для реализации только после проведения новой экспертизы и переутверждения в установленном законодательством порядке.

Строительство индивидуального жилого дома заказчик (собственник) по согласованию с местными исполнительными органами может осуществлять без проектной документации либо по эскизам (эскизным проектам), за исключением строительства в зонах повышенной сейсмической опасности или с иными особыми геологическими (гидрогеологическими) и геотехническими условиями, требующих специальных проектных решений и мероприятий при их реализации. На территории столицы – города Астаны и в районах повышенной сейсмической опасности или иных геологических (гидрогеологических) и гидротехнических условиях индивидуальное жилищное строительство осуществляется по проектной документации, которая подлежит обязательной экспертизе.

Экспертиза проектной документации проводится для оценки качества проектов, соответствия (несоответствия) проектных решений условиям исходных документов для проектирования, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, а также соблюдения в проектных решениях и расчетах требований градостроительных и технических регламентов, норм и положений государственных и межгосударственных нормативных документов.

Комплексная вневедомственная экспертиза строительных проектов проводится экспертными организациями и осуществляется экспертами, аттестованными по соответствующим разделам (частям) технико-экономических обоснований или проектно-сметной документации. К государственной монополии относится комплексная вневедомственная экспертиза проектов (технико-экономических обоснований и проектно-сметной документации) для строительства новых производственных зданий и сооружений, относящихся к потенциально опасным объектам строительства, а также новых технически и (или) технологически сложных объектов, их комплексов, инженерных и транспортных коммуникаций независимо от источников финансирования.

Не обязательна экспертиза проектов строительства технически несложных объектов, в том числе индивидуальных жилых домов (за исключением индивидуальных жилых домов в городе Астане), финансируемых без участия бюджетных средств или иных форм государственных инвестиций.

До начала производства строительно-монтажных работ заказчик обязан уведомить об этом органы, осуществляющие государственный архитектурно-строительный контроль.

Процесс строительства сопровождается архитектурно-строительным контролем и надзором.

По завершении строительства объекта он принимается в эксплуатацию при наличии декларации о его соответствии утвержденному проекту, заключений о качестве строительно-монтажных работ и соответствии выполненных работ утвержденному проекту. Приемка построенного объекта в эксплуатацию оформляется актом, который утверждается заказчиком. Акт приемки построенного объекта в эксплуатацию подписывается заказчиком, подрядчиком (генеральным подрядчиком), лицами, осуществляющими технический и авторский надзоры.

Приемку в эксплуатацию завершенных строительством технически несложных объектов, в том числе индивидуальных жилых домов, а также других строений, предназначенных для личного пользования граждан, осуществляет самостоятельно собственник (заказчик). Эта норма не распространяется на приемку в эксплуатацию индивидуальных жилых домов, построенных за счет государственных инвестиций либо с их участием, а также индивидуальных жилых домов, построенных в районах повышенной сейсмической опасности либо с иными особыми геологическими (гидрогеологическими) или геотехническими условиями.

Акт приемки собственником построенного объекта подлежит обязательному учету в местных исполнительных органах, осуществляющих функции в области архитектуры и градостроительства. Утвержденный акт приемки в эксплуатацию построенного объекта является основанием для регистрации объекта в государственном органе регистрации прав на недвижимое имущество.

Осуществление контроля и надзора

Заказчик строительства обязан организовать технический надзор за строительством (самостоятельно или с привлечением инжиниринговых компаний) и авторский надзор за строительством разработчиками проектной документации (на основании договора с заказчиком).

Государственный архитектурно-строительный контроль за строительством осуществляют:

- Уполномоченный орган по делам архитектуры, градостроительства и строительства (Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан), который также осуществляет контроль за деятельностью местных исполнительных органов по делам архитектуры, градостроительства, строительства и государственного архитектурно-строительного контроля;
- Местные исполнительные органы архитектуры и градостроительства в пределах их контрольных функций.

Функции по государственному архитектурно-строительному контролю осуществляют Государственная архитектурно-строительная инспекция и штатные специалисты республиканского уполномоченного органа по делам архитектуры, градостроительства и строительства и местных исполнительных органов.

Государственная архитектурно-строительная инспекция состоит из:

- Структурного подразделения республиканского уполномоченного органа по делам архитектуры, градостроительства и строительства;
- Местного исполнительного органа области, города республиканского значения, столицы, осуществляющего государственный архитектурно-строительный контроль за качеством строительства объектов.

На государственную архитектурно-строительную инспекцию (государственных строительных инспекторов) возлагаются следующие функции:

- Мониторинг строящихся (реконструируемых, расширяемых, модернизируемых, капитально ремонтируемых) и введенных в эксплуатацию объектов;
- Принятие установленных законодательством мер по отношению к юридическим и должностным лицам, допустившим неустраняемые нарушения либо не устранившим допущенные нарушения в установленные нормативные сроки;
- Осуществление контроля за деятельностью организаций, осуществляющих технический и авторский надзор;
- Осуществление контроля за организацией и осуществлением заказчиком (собственником) технического и авторского надзоров при строительстве объектов.

Государственный архитектурно-строительный контроль осуществляется в форме инспекционной проверки и иных формах. Проверки проводятся в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан.

Проверке со стороны государственной архитектурно-строительной инспекции не подлежит строительство индивидуальных жилых домов и других технически несложных строений, предназначенных для личного пользования граждан, кроме строительства в зонах повышенной сейсмической опасности или с иными особыми геологическими (гидрогеологическими) и геотехническими условиями, требующими специальных проектных решений и мероприятий при их реализации, строительства индивидуальных жилых домов, строящихся в столице Республики Казахстан, а также строящихся за счет бюджетных средств.

Согласно экспертному мнению[89], на практике, когда значительную долю составляют объекты с нормальным уровнем ответственности (риска) и недостаточности в Государственной архитектурно-строительной инспекции штата строительных инспекторов, государственный контроль осуществляется, главным образом, путем проверок документов и информации, запрашиваемой у заказчика, подрядчика и представителей авторского и технического надзоров. Поэтому качество контроля зависит от достоверности предоставляемой информации. Высказывается мнение о необходимости сделать авторский надзор и технический надзор независимыми от заказчика, а также определить механизм ответственности каждого участника строительной деятельности (архитектора, проектировщика, строителя, инженера, инжиниринговой и строительной организации) перед заказчиком до истечения установленных сроков гарантии.

Лицензирование

В соответствии с законодательством Республики Казахстан для разработки предпроектной и проектной (проектно-сметной) документации, осуществления строительно-монтажных работ физические и юридические лица должны иметь соответствующие лицензии.

При выдаче лицензии учитываются квалификационные требования, предъявляемые лицам, осуществляющим проектную деятельность и строительно-монтажные работы в зависимости от уровня ответственности объектов проектирования и строительства.

[89] Аканов Е. Анализ действующей системы контроля за соблюдением нормативно-правовых актов и нормативных технических документов в строительной сфере. Проект ПРООН/ГЭФ «Энергоэффективное проектирование и строительство жилых зданий» (Астана, 2011).

В лицензии указывается уровень ответственности объектов, проектирование или строительство которых вправе осуществлять обладатель лицензии.

Лицензирование работ в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности осуществляется местными исполнительными органами областей, городов Астана и Алматы, отвечающими за государственный архитектурно-строительный контроль.

Административные барьеры в строительстве

В последние годы в Казахстане проведена большая работа по снятию административных барьеров в строительстве. Так, установлена облегченная процедура предоставления земельных участков для жилищного строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства. Предоставление земельного участка гражданам и юридическим лицам осуществляется по принципу «одного окна» через Государственную корпорацию «Правительство для граждан» или веб-портал «Электронного правительства».

Для обеспечения доступа к земельным участкам для жилищного строительства Государственной программой жилищного строительства «Нұрлы жер» определено, что местные исполнительные органы должны:

- Провести ревизию имеющихся земельных участков, пригодных под массовую застройку;
- Определить приоритетные районы массовой застройки жилыми домами в соответствии с утвержденными генеральными планами и проектами детальной планировки;
- Провести предварительные работы по подготовке земельных участков;
- Обеспечить свободный доступ к информации о наличии свободных земельных участков.

Для снижения затрат застройщиков отведенные под жилую застройку земельные участки до начала строительства жилых домов должны быть обеспечены инженерно-коммунальной инфраструктурой, включающей инженерные сети тепло-, водо-, газо- и электроснабжения, телефонизации, водоотведения (канализации), инженерные сооружения, внутриквартальные дороги и проезды. Проектирование и строительство инженерно-коммунальной инфраструктуры осуществляются за счет средств республиканского и местных бюджетов.

В соответствии со Стратегией «Казахстан – 2050» и «Планом нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» внесены изменения в законодательство и внедрен принцип «одного окна» для получения разрешительных документов для строительства и сокращены сроки получения разрешений **в местных исполнительных органах**. Получение разрешительных документов осуществляется через Государственную корпорацию «Правительство для граждан» или веб-портал «Электронного правительства». Новыми правилами определены три основные ступени и сроки получения разрешительных документов для проектирования и строительно-монтажных работ:

- Выдача архитектурно-планировочного задания: срок выдачи исходных разрешительных документов на проектирование сокращен более чем в два раза – с 40 до 15-17 рабочих дней в зависимости от сложности объекта.

- Согласование эскизного проекта: срок согласования эскизного проекта сокращен с 60 до 10-15 рабочих дней в зависимости от сложности проекта.
- Выдача разрешения на строительство: процедура выдачи разрешения на строительство (в бумажном виде) заменена подачей заказчиком уведомления в органы государственного архитектурно-строительного контроля о начале строительства (в электронном виде) через портал «Электронного правительства». При наличии всех исходных разрешительных документов, проекта и заключения экспертизы с момента подачи уведомления заказчик имеет право приступить к строительству объекта.

В результате проведенных реформ в строительной отрасли согласно отчету «Doing Business 2017» Казахстан занял 22 место, поднявшись со 152 места в 2015 году.

В рамках задачи по поэтапному отказу от государственной монополии на проведение экспертизы предпроектной и проектно-сметной документации внесены необходимые изменения в законодательство, утверждены правила аккредитации экспертных организаций (2015), создана Палата аккредитованных экспертных организаций. По итогам десяти месяцев 2016 года было аккредитовано 69 организаций по проведению экспертизы проектов, которыми рассмотрены 4 700 проектов, по ним выданы 1 774 заключения. Планируется, что к 2020 году частные организации будут проводить экспертизу 90% проектов. В ведении государственной экспертизы останутся лишь уникальные, технически и технологически сложные объекты.

Б. Спрос и предложение жилья

По информации, приведенной в государственной Программе жилищного строительства «Нұрлы жер», спрос на жилую недвижимость в Казахстане значительно превышает объем предложения. О неудовлетворенном спросе на жилье можно косвенно судить по показателю обеспеченности населения жильем, который в 2015 году составил 21 м^2: а в 2016 – 21,4 м^2 на одного человека. Это ниже, чем в России (23,4 м^2), Польше (25 м^2), Китайской Народной Республике (32 м^2), Германии (39 м^2).

Согласно статистическим данным[90], в период 2006-2013 годы ежегодно строилось около 400 м^2 жилья в расчете на 1000 человек постоянного населения, а в 2014 и 2015 годах этот показатель увеличился соответственно до 434,7 м^2 и 509,6 м^2, а в 2016 году составил 590,8 м^2. Считается, что для кардинального улучшения жилищной обеспеченности на протяжении жизни одного поколения необходимо строить примерно 1 м^2 жилья в расчете на одного жителя в год. Таким образом, Казахстану необходимо почти удвоить объемы жилищного строительства.

Возможность удовлетворения существующего сегодня спроса на жилье на первичном рынке в значительной степени ограничена низкой покупательской способностью населения в сравнении со стоимостью жилья, предлагаемого частными застройщиками. По данным, приведенным в Программе «Нұрлы жер», цены на жилье на первичном рынке выросли в 2016 году в 1,3 раза в сравнении с 2013 годом – с 189,1 тыс. тенге до 248,2 тыс. тенге за 1 м^2. Наиболее высокие цены в Астане (339,8 тыс. тенге), Атырау (326,3 тыс.тенге), Алматы (304,5 тыс.тенге), Актау (297,1 тыс. тенге), самые низкие цены

[90] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «Инвестиционная и строительная деятельность в Республике Казахстан 2011-2015» (Астана, 2016). Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство, 2012-2016» (Астана, 2017).

в Талдыкоргане и Жезказгане – примерно 90 тыс. тенге за 1 м^2. Новое жилье повышенной и высокой комфортности доступно небольшой доле населения с высокими доходами. И этот спрос уже практически удовлетворен. По информации местных экспертов, частные застройщики в последние два-три года испытывают трудности с реализацией уже построенного жилья и предпринимают меры для разделения квартир большой площади на меньшие, чтобы сделать их более доступными по цене.

Исследованиями 2011 года было установлено, что около 70% экономически активного населения не могут приобрести жилье на рынке даже при сравнительно мягких условиях ипотечных кредитов (срок 15 лет под 12% годовых). В связи с этим в рамках государственных программ стала решаться задача повышения доступности жилья для населения. За счет бюджетных средств и средств квазигосударственных организаций строится жилье эконом-класса (не выше 3 и 4 классов комфортности, с ограниченной площадью жилых помещений и с фиксированной стоимостью). За счет такого строительства обеспечиваются жильем участники системы жилищных сбережений, а также граждане, стоящие в очереди на получение жилья в местных исполнительных органах, но не относящиеся к социально уязвимым группам населения. Такое жилье доступно для граждан, чьи доходы позволяют им выплачивать жилищный заем или выкупить предоставленное в аренду жилье в установленный срок (до 15-20 лет).

За счет бюджетных средств строится также жилье для социально уязвимых групп граждан, стоящих на учете в местных исполнительных органах, предоставляемое в аренду без права выкупа (социальное жилье, относящееся к коммунальному жилищному фонду). Но объем строительства социального жилья не позволяет полностью удовлетворить жилищные потребности таких граждан. Даже в столице – городе Астане, с наибольшим объемом жилищного строительства до сих пор не получили жилье граждане, вставшие на учет десять лет назад.

В связи с тем, что предпринимаемые государством меры по строительству социального арендного жилья и жилья, приобретаемого за счет кредитов, все еще не позволяют обеспечить спрос на жилье городского населения с низкими доходами, но не относящегося к социально уязвимым группам, а также почти не затрагивают сельское население, наиболее доступным способом удовлетворения жилищных потребностей является индивидуальное жилищное строительство. В городских населенных пунктах, особенно в крупных городах, данный способ ограничен в связи с нехваткой городской земли для индивидуального жилищного строительства, а в сельской местности – требованиями законодательства в отношении местных исполнительных органов предварительно обустроить земельные участки для индивидуального строительства коммунальной инфраструктурой. Можно ожидать, что индивидуальные жилые дома, особенно в сельской местности, будут более доступны для населения в связи с планируемым Программой «Нұрлы жер» выделением из республиканского бюджета местным исполнительным органам ежегодно средств, позволяющих обеспечить около 40 тысяч земельных участков для индивидуального жилищного строительства сетями водо- и электроснабжения.

B. Государственное и частное жилищное строительство

С 1991 по 1999 годы вследствие кризиса и резкого сокращения участия государства в финансировании строительства жилья в Казахстане наблюдался значительный спад жилищного строительства. Ежегодный объем вводимого в эксплуатацию жилья в этот период снизился с 6,13 млн. м^2 в 1991 году до 1,11 млн. м^2 в 1999 году (18% от уровня 1991

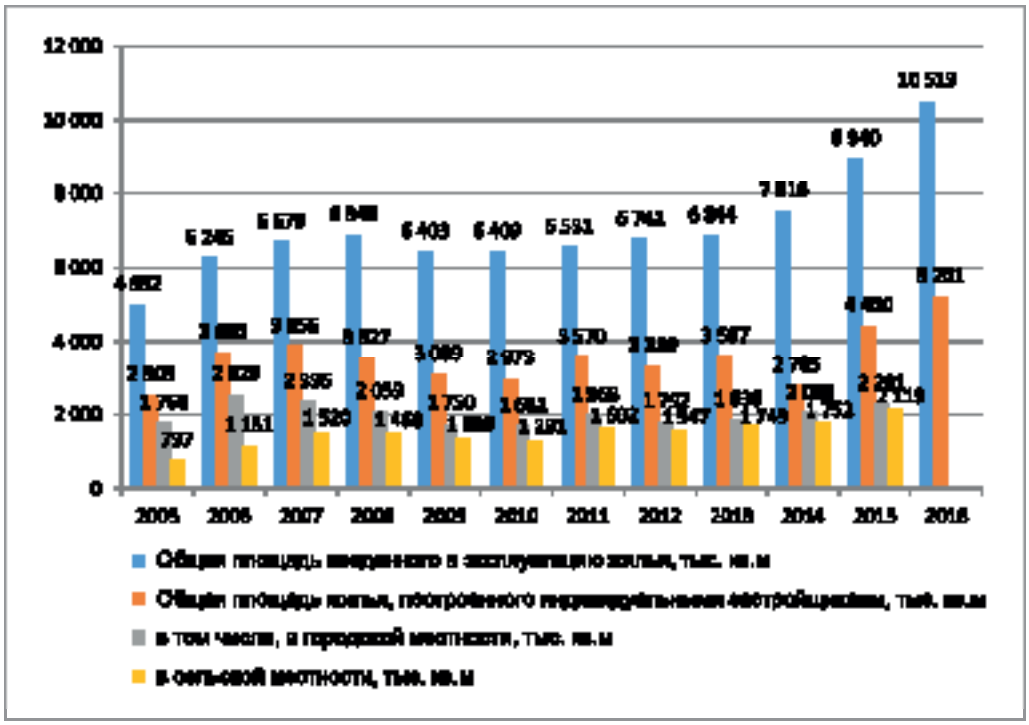
года). Начиная с 2000 года объем строительства жилья стал постепенно увеличиваться за счет строительства многоквартирных домов частными застройщиками и строительства жилых домов индивидуальными застройщиками. Но вплоть до 2006 года ежегодный объем ввода жилья оставался ниже уровня 1991 года.

По статистическим данным[91], в период 2006-2013 годы ежегодно в эксплуатацию вводилось 6,2-6,8 млн. м^2 жилья, что на 2-12% выше уровня 1991 года. Объем ввода жилья заметно увеличился в 2014 и 2015 годах, составив соответственно 7,5 млн. м^2 и 8,9 млн. м^2 жилья в год (см. Диаграмма 8).

Программой «Нұрлы жер» намечается повысить обеспеченность населения жильем к 2020 году до 22 м^2. При сохранении такого уровня обеспеченности жильем и прогнозной численности населения Казахстана к 2031 году – 24 млн. человек, необходимо в период 2016-2030 годы ежегодно вводить в эксплуатацию в среднем не менее 12 млн. м^2 жилья. Программой «Нұрлы жер» планируется в период 2017-2021 годы за счет всех источников финансирования ежегодно вводить в эксплуатацию свыше 10 млн. м^2 жилья. В 2016 году было введено в эксплуатацию 10,53 млн. м^2 жилья (на 17,6% больше, чем в 2015 году), из них 5,2 млн. м^2 индивидуальными застройщиками[92].

Диаграмма 8

Ввод в эксплуатацию жилья в период 2005-2016 годы (тыс. м^2)



Источник: Статистический сборник «Инвестиционная и строительная деятельность в Республике Казахстан 2011-2015», Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, Астана, 2016. Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство, 2012-2016», Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, Астана, 2017.

[91] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «Инвестиционная и строительная деятельность в Республике Казахстан 2011-2015» (Астана, 2016).

[92] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство, 2012-2016» (Астана, 2017).

Начиная с 2005 года и по настоящее время жилищное строительство поддерживается за счет выделения значительного объема бюджетных средств в рамках государственных жилищных программ, программ развития инфраструктуры и строительной индустрии. За счет государственных инвестиций с 2005 года построено 7,3 млн. квадратных метров жилья, что позволило обеспечить жильем более 105 тысяч граждан[93]. Доля государственных организаций в строительстве жилья сократилась с 25,9% в 2005 году до 12,6-18,4% в последующий период. В 2015 году на долю государственных застройщиков пришлось 16,2% общей площади введенного в эксплуатацию жилья.

Кроме прямого финансирования строительства жилья бюджетные средства используются для стимулирования частных инвестиций в жилищное строительство. В период 2005-2015 годы из общего объема введенного в эксплуатацию жилья (74,15 млн. м^2) за счет частных средств построено 62,23 млн. м^2 (83,9% общего объема жилья). Наибольшая доля частных инвестиций приходится на индивидуальных застройщиков, за счет их средств за указанный период введено в эксплуатацию 38,31 млн. м^2 жилья (51,67% общего объема введенного жилья).

Доля жилья, построенного индивидуальными застройщиками, в разные годы составляла от 46,4% до 58,9% введенного в эксплуатацию жилья. В 2015 году на долю индивидуальных застройщиков пришлось 49,2% общего объема введенного жилья, в 2016 году – 49,5%. Обращает на себя внимание то, что индивидуальное жилищное строительство в сельской местности заметно отставало от такого строительства в городах вплоть до 2013 года (см. Диаграмму 8), что говорит о меньшей доступности жилья для сельских жителей. В 2015 году объемы индивидуального жилищного строительства в городской и сельской местности практически сравнялись (соответственно, 2,28 и 2,12 млн. м^2).

Иллюстрация 3
Коттеджный городок в Астане – пример современной усадебной застройки

Автор: Александр Белый

[93] Программа жилищного строительства «Нұрлы жер».

Г. Строительные материалы и технологии жилищного строительства

Реализация первых государственных жилищных программ показала, что собственная строительная индустрия, созданная в 70-80-х годах прошлого столетия, способна удовлетворить лишь часть потребностей строительного комплекса Казахстана, и как следствие существенную долю на рынке занимает импортная продукция. Технологии производства отечественных строительных материалов устарели, а производственные мощности имеют высокий износ. Не развито собственное машиностроение, практически нет заводов по производству грузоподъемных и строительных машин, подъемно-транспортных механизмов, технологического оборудования, санитарно-технических изделий, стекла. Был сделан вывод о том, что для увеличения объема строительства жилья и сокращения сроков возведения зданий, снижения стоимости жилья необходима индустриализация строительства и организация производства отечественных современных и эффективных строительных материалов, изделий и конструкций.

В 2010 году в Казахстане была утверждена Программа по развитию строительной индустрии и производства строительных материалов Республики Казахстан на 2010-2014 годы[94]. Одной из целей Программы было удовлетворение потребности внутреннего рынка отечественными строительными материалами более чем на 80% к 2014 году. В рамках Программы планировалось:

- строительство новых и модернизация действующих цементных заводов;
- строительство заводов по производству санитарно-технической и облицовочной керамики и стекольного завода;
- модернизация существующих заводов железобетонных изделий и строительство новых домостроительных комбинатов для выпуска конструкций нового поколения для сборного и каркасно-монолитного строительства многоквартирных и индивидуальных жилых домов с улучшенными планировками квартир, не уступающим по внешнему виду и эксплуатационным свойствам кирпичным и монолитным зданиям.

Оказание финансовой поддержки строительству и реконструкции предприятий строительной индустрии возложено на АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-қазына» (кредитование, лизинг, долевое участие).

Государство предусматривает ряд мер по стимулированию производства отечественных строительных материалов и конструкций, таких как использование технических характеристик отечественной продукции в типовых проектах многоквартирных и индивидуальных домов, заключение долгосрочных контрактов на поставку продукции для строительства в рамках государственных программ. Для строительства жилья в рамках Программы жилищного строительства «Нұрлы жер» для граждан, стоящих на учете в акиматах, и вкладчиков Жилстройсбербанка приоритет отдается проектам, использующим продукцию домостроительных комбинатов. Типовые проекты индивидуальных домов также будут ориентированы на конструкции домостроительных комбинатов.

[94] Программа по развитию строительной индустрии и производства строительных материалов Республики Казахстан на 2010-2014 годы утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2010 года № 1004.

Иллюстрация 4

Серийные 9-тиэтажные блок-секции в городе Степногорске (Акмолинская область)

Автор: Александр Белый

Глава 6. Энергоэффективность и энергосбережение в жилом секторе

А. Энергопотребление в жилом секторе

Энергетический сектор страны является источником 80% всех выбросов, из которых 90% приходятся на сектор производства тепло- и электроэнергии. Здания, в первую очередь жилого сектора, потребляют примерно 13,6% электроэнергии и 40% теплоэнергии. Жилой сектор является третьим крупнейшим потребителем тепло- и электроэнергии в стране после сектора энергетики и производственного сектора.

Большая часть жилого фонда приходится на старые неэнергоэффективные здания, построенные в 1950-1985-ые годы. По экспертным данным, в Казахстане расход тепловой энергии в зданиях составляет около 240 кВт на 1 кв. метр в год (для сравнения этот показатель в Швеции – 82 кВт/кв. м, в Германии – 120, во Франции – 126, в Англии – 130). В 2010-2013 гг. в Казахстане был проведен массовый энергоаудит жилых зданий, который показал большое потребление тепловой энергии в многоквартирных жилых домах: например, в среднем в г. Алматы – 136 кВт*ч/кв.м в год, в г. Атырау – 181 кВт*ч/кв.м в год, в г. Кокшетау – 257 Квт*ч/кв.м в год (по данным АО «Казахстанский центр модернизации и развития ЖКХ»).

Большая часть жилого фонда состоит из многоквартирных зданий с централизованным тепло- и энергоснабжением. На производство электрической и тепловой энергии в Казахстане в 2015 году было использовано 43,6 млн. тонн условного топлива[95], 72% которых составляет уголь. Природный газ (20%) используется в качестве первичного топлива в западных и южных регионах страны.

Более половины выбросов парниковых газов в секторе тепло- и электроснабжения жилого фонда в Казахстане приходится на отопление помещений (связано с особенностями климата). В 2015 году было отпущено 60,8 млн. Гкал[96] тепловой энергии, в том числе населению 24,1 млн. Гкал (39,6%). Потребление горячей воды и электричества является источником одной пятой от общих выбросов в жилищном секторе. Оставшаяся доля приходится на приготовление пищи и другие виды использования тепло- и электроэнергии. Уголь используется для производства 85 процентов электроэнергии в стране.

Б. Политика и меры по продвижению энергоэффективности в жилом секторе

Повышение энергоэффективности экономики приобрело в последние годы статус национального стратегического приоритета в Казахстане, что нашло свое отражение в Посланиях и Обращениях Президента страны. Политическая воля Казахстана в продвижении энергоэффективности выражается в принятии ряда стратегических документов, а именно «Стратегии перехода Республики Казахстан к «зеленой экономике»; «Стратегии-2050»; Программы «Нұрлы жол», «100 шагов нации», Программы «Энергосбережение-2020» и др.

---

[95] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «Топливно-энергетический баланс», (Астана, 2016).

[96] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство», (Астана, 2016).

Вопросы энергоэффективности входят в полномочия различных государственных структур, в частности, Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства национальной экономики Республики Казахстан и Комитета индустриального развития и промышленной безопасности Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан, являющихся уполномоченными органами в сферах архитектуры, градостроительства и строительства (первый) и в сфере энергосбережения и энергоэффективности (второй).

Основным документом по энергоэффективности является Закон Республики Казахстан от 13 января 2012 года № 541-IV «**Об энергосбережении и повышении энергоэффективности».** В части обеспечения энергоэффективности зданий Законом впервые введено понятие термомодернизации как мероприятий по улучшению теплотехнических характеристик здания, приводящих к снижению в них потерь тепловой энергии. Также этим законом (статья 11) обеспечивается энергоэффективность зданий, строений, сооружений при проектировании и строительстве. Определено понятие «класс энергоэффективности здания», введена компетенция проектировщиков по разработке раздела «Энергоэффективность» и по установлению класса энергоэффективности зданий и по соблюдению требований по энергосбережению и повышению энергоэффективности, предъявляемых к проектным (проектно-сметным) документациям зданий. Требуемый класс энергоэффективности указывается в задании заказчика на разработку проекта строительства (реконструкции, капитального ремонта) и указывается в техническом паспорте построенного и введенного в эксплуатацию объекта при регистрации прав на недвижимое имущество после ввода, завершенного строительством (реконструкцией, капитальным ремонтом) объекта в эксплуатацию.

Также Законом определено обязательство уполномоченного органа по обеспечению соблюдения требований по энергосбережению и повышению энергоэффективности в архитектурно-строительной и иной предпроектной и (или) проектной (проектно-сметной) документации, разрабатываемой и утверждаемой в целях реконструкции, и строительства зданий. В настоящее время при проведении экспертизы проектной документации проверяется раздел «Энергоэффективность» и наличие Энергопаспорта. Класс энергоэффективности существующих зданий, строений, сооружений и его пересмотр устанавливается в порядке, определяемом уполномоченным органом, по итогам проведения энергоаудита и указывается в техническом паспорте здания, строения, сооружения. Заключение энергоаудита прилагается к техническому паспорту зданий, строений, сооружений. Маркировка существующих зданий, строений, сооружений по энергоэффективности устанавливается по итогам проведения энергоаудита и указывается в заключении энергоаудита.

Особо важным является указанная в Законе возможность оказания помощи собственникам жилых домов (жилых зданий), жилых помещений (квартир) на оплату мероприятий, направленных на обеспечение энергосбережения и повышение энергоэффективности в соответствии с законодательством Республики Казахстан о жилищных отношениях. Также важным требованием этого Закона является то, что в проектах многоквартирных жилых домов должно быть предусмотрено обязательное использование энергосберегающих материалов, установка общедомовых приборов учета тепловой энергии и воды, поквартирных приборов учета электрической энергии, холодной и горячей воды, газа, а также приборов-регуляторов в отопительных системах, автоматизированных систем регулирования теплопотребления.

В Казахстане приняты также строительные нормы СН РК 2.04-04-2011 «Тепловая защита зданий», определяющие требования по энергоэффективности к проектированию

новых зданий. В рамках Проекта ПРООН-ГЭФ «Энергоэффективное проектирование и строительство жилых зданий в Казахстане» разработана таблица (представлена в приложении 2) определения класса энергоэффективности зданий в зависимости от теплопотребления согласно этим нормативным документам, при проектировании новых жилых зданий в пилотных городах Казахстана.

Кроме того, в соответствии с Законом РК «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности» приняты следующие постановления Правительства Республики Казахстан (ПП РК), определяющие порядок реализации этого Закона в части энергоэффективности зданий:

- ПП РК от 11 сентября 2012 года № 1181 «Об установлении требований по энергоэффективности зданий, строений, сооружений и их элементов, являющихся частью ограждающих конструкций»
- ПП РК от 31 августа 2012 года № 1117 «Об утверждении Правил определения и пересмотра классов энергоэффективности зданий, строений, сооружений»
- ПП РК от 13 сентября 2012 года № 1192 «Об утверждении требований по энергосбережению и повышению энергоэффективности, предъявляемых к предпроектным и (или) проектным (проектно-сметным) документациям зданий, строений, сооружений».

В рамках международной выставки EXPO-2017 «Энергия будущего» в Казахстане усилился интерес к «зеленому» строительству и сертификации зданий на соответствие стандартам экологической оценки. Национальными компаниями (АО «Astana EXPO-2017», Фонд «Самрук-Казына» и BI Group) ведется разработка проектов «зеленых» кварталов и выставочных павильонов, по завершению строительства которых предполагается их сертификация с целью получения оценок по рейтинговым системам «зеленого» строительства.

Одним из первых шагов для реализации энергосберегающей политики в городах Казахстана явилось создание экономической заинтересованности в установке приборного учета тепловой энергии и энергоносителей на объектах бюджетной сферы, промышленных предприятий, жилищной сферы и последующее практическое внедрение первых приборов, обеспечивающих индивидуальный и групповой коммерческий учет.

С 1 июля 2012 года введена норма Закона Республики Казахстан «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности», согласно которой потребители должны оплачивать тепловую энергию по дифференцированным тарифам, в зависимости от наличия или отсутствия приборов учёта тепловой энергии[97].

Так, в г. Астане установлены тарифы на снабжение тепловой энергией с дифференциацией в зависимости от наличия или отсутствия приборов учета тепловой энергии у населения:

- при наличии приборов учета тепловой энергии – 2485,45 тенге за 1 Гкал;
- при отсутствии приборов учета тепловой энергии – 2994,91 тенге за 1 Гкал;
- проживающего в ветхих, аварийных жилых помещениях, домах барачного типа, в которых отсутствует техническая возможность установки общедомовых приборов учета тепловой энергии – 2495,76 тенге за 1 Гкал[98].

[97] Речь идет об общедомовых приборах учета тепла. Отметим, что хотя по законодательству потребители в многоквартирных жилых домах могут иметь индивидуальные приборы учета тепла и рассчитываться по ним, но на практике эта возможность практически не реализована ввиду разных причин: как технических (стоячная разводка системы отопления в доме и невозможность установки приборов), так и экономических (высокие затраты на поверку приборов и их обслуживание).

[98] На март 2017 г. обменный курс составил: 1 $ США = 318 тенге.

Иллюстрация 5
Пример энергоэффективного жилого дома в городе Лисаковске, Костанайская область (здание прошло комплексную термомодернизацию)

Автор: Александр Белый

B. Возможности для активизации энергосбережения в жилом секторе

Текущее состояние повышения энергоэффективности в жилом секторе в целом можно оценить как период медленного формирования идеологии и нормативно-правовых положений и не менее медленный перевод их в сферу практической деятельности с последовательной поэтапной апробацией технологий реального энергосбережения.

Отметим наличие нижеследующих ключевых факторов, устранение которых позволит активизировать процесс энергосбережения в жилом секторе.

Во-первых, при существующих тарифах на услуги естественных монополий (энергосистем) период окупаемости инвестиций в проекты по энергосбережению на стороне потребителя является слишком продолжительным. Невысокая платежеспособность значительной части потребителей, неполные платежи за использованную энергию (при наличии энергосубсидий[99]) обусловливают непривлекательность сектора для привлечения инвестиций в модернизацию и техническое перевооружение жилых зданий и объектов. Как результат, снижается качество предоставляемых услуг по энергоснабжению, растут потери энергии, происходит старение инфраструктуры.

Во-вторых, строительные нормы, определяющие требования к энергоэффективности жилых зданий, не всегда соблюдаются в отношении строительства нового жилья в угоду снижения сметной стоимости строительства[100]. Потребители, в свою очередь, не осведомлены о реальном состоянии объекта (здания), вводимого в эксплуатацию, по причине недоступности данных энергопаспорта объекта, хотя последний обязателен при согласовании проектно-сметной документации.

[99] Отчет ОЭСР

[100] Программа развития Организации Объединенных Наций, Обзор деятельности и результатов полномасштабного проекта ПРООН/ГЭФ «Энергоэффективное проектирование и строительство жилых зданий (Астана, 2015), 22 с.

В-третьих, даже если объект построен с соблюдением всех энергосберегающих норм и предписаний, то сохранение его в работоспособном состоянии для обеспечения установленных проектом энергохарактеристик становится во многих случаях проблематичным. Дело в том, что в Казахстане фактически отсутствуют обязательные стандарты содержания и эксплуатации жилого фонда, в том числе и касающиеся уровня энергоэффективности жилья. По сути дела, нет четких правил содержания многоквартирных жилых домов, которые неукоснительно должны соблюдать собственники. Реально все «отдано на откуп» решению самих собственников (ремонты, профилактика, сервисное обслуживание инженерных систем, коммуникаций и пр.). Поскольку действующих правил нет, собственники вправе отказаться от необходимых затрат на эксплуатацию, в том числе и затрат, связанных с поддержанием работоспособности оборудования, отвечающего за уровень энергопотребления зданий (например, тепловые узлы, оборудование для эффективного освещения и пр.).

В-четвертых, содержание образования (учебные программы и, как следствие, уровень подготовки выпускников) для сферы энергосбережения не соответствует компетенциям, необходимым для принятия различных решений в сфере обслуживания и содержания жилых зданий. Кадры, работающие в этой сфере, не обладают достаточными компетенциями для организации эффективного энергосберегающего ремонта и последующей эксплуатации установленного оборудования.

В-пятых, достаточно высокие показатели удельного расхода энергии в жилом фонде страны объясняются еще и сложившейся системой управления этим фондом. Как известно, после приватизации квартир многоквартирными жилыми домами стали управлять кооперативы собственников квартир (КСК) и иные организации по управлению объектами кондоминиума. Эти организации занимаются обслуживанием систем отопления жилых домов (тепловых узлов), подготовкой жилого фонда к зимним условиям эксплуатации и прочими работами. Оплачивают эту работу собственники квартир через целевые сборы или через ежемесячные платежи на содержание зданий. За потребленную тепловую энергию по приборам учета (там, где они установлены) собственник квартиры платит напрямую энергосбытовой компании. У управляющих и обслуживающих организаций нет практически никакого стимула следить за уровнем потребления энергии, такие организации фактически не мотивированы к энергосбережению в условиях отсутствия четких стандартов содержания жилья и целевых показателей по энергоэффективности. Это относится как к тепловой энергии, так и к электроэнергии на общедомовые нужды (освещение мест общего пользования (подъездов) и прочие общие расходы).

Г. Информация о деятельности доноров в сфере энергоэффективности жилья

С 2007 года Программа развития ООН (ПРООН) в Казахстане при поддержке различных доноров (в частности, Глобального Экологического Фонда, Правительства РК) реализует проекты, направленные на повышение энергоэффективности и энергосбережение в различных секторах экономики, в том числе и в жилье. Среди уже реализованных проектов – «Устранение барьеров для повышения энергоэффективности коммунального теплоснабжения» (2007-2013 гг.), «Комплексные энергоэффективные решения в малых городах» (2013-2014 гг.), «Энергоэффективное проектирование и строительство жилых зданий» (2011-2015 гг.), «Продвижение энергоэффективного освещения» (2012-2017 гг.), а также специальные компоненты по жилищно-коммунальному хозяйству, реализованные

в рамках исполнения региональных совместных программ ООН по Кызылординской и Мангистауской областям (2014-2016 гг.).

Эти проекты вносят вклад в сохранение глобальной окружающей среды через сокращение эмиссий парниковых газов за счет создания условий для комплексной термомодернизации зданий и апробации различных технических и организационных решений, ведущих к энергосбережению в жилых зданиях.

Ключевыми достижениями этих проектов и инициатив ПРООН за этот период являются:

- успешное участие в принятии Закона «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности», одобренного в январе 2012 года и существенно дополненного в конце 2014 года. Закон содержит определение таких понятий, как «термомодернизация зданий», «класс энергоэффективности», «энергосервисная компания», которые обеспечивают продвижение энергоэффективности в таком социально значимом секторе, как сектор жилья;
- демонстрация устойчивых практик повышения энергоэффективности в жилых зданиях с годовым эффектом до 40% сокращения денежных средств на оплату энергии и сокращение выбросов парниковых газов до 180 тонн в расчёте на одно модернизированное здание;
- демонстрация существенных социально-экономических благ для Казахстана от энергосбережения в виде создания новых рабочих мест, расширение доступа к устойчивой энергетике. Подсчитано, что термомодернизация одного многоэтажного здания приводит в среднем к созданию 1-2 постоянных «зеленых рабочих мест» ежегодно;
- демонстрация новых энергоэффективных технологий при строительстве жилых зданий позволила рассчитать рациональное удорожание на 10% строительства объекта для получения эффекта от энергоэффективности на 35-40%. Построенное таким образом здание будет соответствовать высокому классу энергоэффективности (класс «В»);
- внесение изменении в действующие НТД (нормативно-технические документы) по привязке класса энергоэффективности к классу комфортности здания, в частности СП РК 3.02-101-2012 «Здания жилые многоквартирные»;
- на основе апробированных с участием ПРООН решений были разработаны и вступили в силу с 1 июля 2015 г. нормативно-технические документы для проектирования энергоэффективных жилых зданий в Казахстане, а также внесены изменения в действующие нормы по строительству зданий, регламентирующие энергоэффективность в зависимости от класса комфортности возводимых зданий.

Ниже приведены примеры различных реализованных пилотных проектов ПРООН-ГЭФ, направленных на повышение энергоэффективности в жилых зданиях.

Пример 1

Реализация умных технологий в управлении энергопотреблением и обогреванием: жилое здание в Актау

Пример 2

Энергоэффективность: ассоциация собственников квартир «Максат»

Пример 3

Модернизация системы потребления тепла с использованием модели ЭСКО: Караганда

В 2010-2013 гг. в Казахстане был реализован немецко-казахстанский проект «Разработка и реализация учебного курса повышения квалификации «Менеджмент энергосберегающей санации зданий». Проект был поддержан Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития Германии, а также представителями частного бизнеса: Промышленной группой Viessmann, Profine, Lacufa и некоммерческой организацией из Берлина «Инициатива Жилищное хозяйство в Восточной Европе» (IWO), членами которой в том числе являются и вышеуказанные компании.

В ходе проекта были проведены семинары и мероприятия в пяти регионах Казахстана, которые были направлены на распространение идеи энергосберегающей санации зданий, знакомство с европейской практикой проведения такого рода ремонтов жилья. В ходе проекта с поддержкой международных и местных экспертов был разработан учебный курс повышения квалификации «Менеджмент энергосберегающей санации зданий».

В 2012 г. в рамках деятельности Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС) для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) был выполнен проект «Повышение энергоэффективности жилищного хозяйства в Казахстане: пилотная разработка государственной инвестиционной программы». В опубликованном одноименном отчете обобщаются результаты пилотного проекта, выполненного в поддержку деятельности

Министерства охраны окружающей среды Казахстана по выявлению, разработке и оценке стоимости многолетней программы бюджетных капиталовложений в ключевой сфере, связанной с изменением климата – энергоэффективности жилищного хозяйства. Жилищное хозяйство было обозначено в качестве приоритета, на примере которого должны быть продемонстрированы основные фазы, критерии и средства разработки программ бюджетных капиталовложений. Разработанной Программой предусматривается три портфеля проектов:

- тепловая изоляция (тепловое переоснащение или модернизация) жилых строений, в частности типовых панельных жилых зданий;
- монтаж автоматических подстанций на уровне зданий (ПУЗ) и установка термостатов на батареях отопления для улучшения распределения тепловой энергии в соответствии с потребностями и повышения теплового комфорта в жилых помещениях;
- переход с угля на природный газ при производстве энергии для отопления в жилищном хозяйстве (то есть местных котельных, осуществляющих теплоснабжение многоквартирных домов).

На сегодня предложенная разработка государственной инвестиционной программы по повышению энергоэффективности жилищного хозяйства в Казахстане пока не реализована на практике.

ВЫВОДЫ ПО ЖИЛИЩНОМУ СЕКТОРУ

Жилищная политика и жилищное строительство

Республика Казахстан – страна со стабильно растущим населением. Начиная с 2011 года, численность населения увеличивается ежегодно на 1,40-1,45%. На 1 января 2017 года общая численность населения составила 17 918,2 тыс. человек, из которых 57,21% проживает в городских поселениях. Согласно прогнозу, к 2031 году население Казахстана достигнет 24 млн. человек.

Население неравномерно распределено по территории страны. При средней плотности населения 6,6 человек на 1 квадратный километр в самой густозаселенной Южно-Казахстанской области этот показатель составляет 24,5 чел./км^2, в столице – городе Астане – 1389,6 чел./км^2, а в самом крупном по численности населения городе страны Алматы – 2501,9 чел./км^2.

Дальнейшее территориальное развитие страны планируется как развитие урбанизированных агломераций с городами-центрами Астана, Алматы, Шымкент, Актобе и, в перспективе, Усть-Каменогорск. Уже сейчас в формирующихся городских агломерациях проживает треть населения страны. В сельской местности планируется развивать «опорные» населенные пункты, производственной и социальной инфраструктурой которых сможет пользоваться население прилегающих территорий.

По данным на 1 января 2017 года, общая площадь жилищного фонда Казахстана – 342,6 млн. м^2, 76,2% которого приходится на городской жилищный фонд. С 2005 по 2016 годы жилищный фонд страны увеличился на 34,56%, при этом начиная с 2009 года темпы прироста городского жилищного фонда в 2-3,5 раза выше, чем сельского жилищного фонда. Из 5 115 260 жилых помещений, которыми располагает Казахстан, 66,4% находятся в городских поселениях и только 33,56% в сельской местности.

При общем увеличении обеспеченности населения жильем в период с 2005 по 2016 годы с 17,5 м^2 на человека до 21,4 м^2 обеспеченность жильем городского населения выше, чем в сельской местности – соответственно 24,0 м^2/чел. и 18,0 м^2/чел.

Несмотря на достаточно хорошие средние статистические показатели обеспеченности населения жильем (21,4 м^2 жилья на человека и 1 жилое помещение на домохозяйство), существует значительный спрос на жилье, связанный с ростом численности населения, миграцией и урбанизацией. Около 14% населения (примерно 2,5 миллиона человек) нуждается в жилье. При этом учтены только граждане, стоящие на учете в местных исполнительных органах как нуждающиеся в жилье и имеющие право на жилище из коммунального (государственного) жилищного фонда (400 тысяч человек), участники системы жилищных строительных сбережений (имеющие вклады в Жилищном строительном сберегательном банке – 780 тысяч человек) и граждане, стоящие в очереди на получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства (1,3 млн. человек).

Для удовлетворения уже существующей потребности в жилье, а также с учетом прогнозного увеличения численности населения к 2031 году необходимо увеличить площадь жилищного фонда по крайней мере на 54% в сравнении с существующим (даже без увеличения показателя обеспеченности жильем более чем 22 м^2 на человека – плановый показатель на 2020 г.). В связи с этим перед Казахстаном стоит масштабная задача жилищного строительства – в период 2016-2030 годы необходимо ежегодно вводить в среднем не менее 12 млн. м^2 жилья.

Создание условий для обеспечения граждан жильем является приоритетом государственной жилищной политики Республики Казахстан. Начиная с 2005 года, Правительством были приняты шесть государственных программ, направленных на строительство жилья. В рамках государственных программ развиваются различные механизмы жилищного строительства. Если первые программы были направлены на удовлетворение жилищных потребностей на рынке, последняя по времени государственная программа – Программа жилищного строительства «Нұрлы жер», утвержденная в декабре 2016 года, имеет целью обеспечить доступность жилья для граждан с разными доходами. Программа рассчитана на пять лет – 2017-2021 годы и должна обеспечить жильем 1,5 млн. граждан. Повышение доступности жилья планируется обеспечить за счет таких механизмов, как:

- строительство арендного жилья для социально уязвимых категорий населения – строительство жилья местными исполнительными органами за счет целевых трансфертов из республиканского бюджета для предоставления в аренду без права выкупа гражданам, стоящим в очереди и имеющим право на жилье из коммунального жилищного фонда;
- ***поддержка индивидуального жилищного строительства*** путем предоставления гражданам земельных участков, оборудованных коммунальной инфраструктурой, разработки и бесплатного распространения типовых проектов строительства индивидуальных домов из местных материалов и конструкций (преимущественно индустриального изготовления), а также осуществление пилотных проектов строительства единым государственным заказчиком индивидуальных домов в едином архитектурном стиле с последующей продажей гражданам, стоящим в очереди на получение земельного участка под индивидуальное жилищное строительство;
- ***строительство доступного жилья для участников системы жилищных строительных сбережений*** – строительство квартир с ограниченной площадью и стоимостью для приобретения гражданами за счет вкладов в Жилищном строительном сберегательном банке и предоставляемых банком льготных жилищных займов;
- стимулирование строительства доступного жилья частными застройщиками путем предоставления им льготных займов для строительства жилья с ограниченной площадью квартир и стоимостью;
- повышение доступности ипотечных кредитов путем предоставления банкам субсидий для снижения процентной ставки по ипотечным кредитам;
- поддержка долевого жилищного строительства путем предоставления гарантий гражданам по обязательствам частных застройщиков Фондом гарантирования жилищного строительства.

В рамках программы «Нұрлы жер» планируется ввести в эксплуатацию за счет всех источников финансирования 62,41 млн. м^2 жилья (с учетом ввода 2016 года, запланированного в рамках программы «Развитие регионов до 2020 года»). В 2016 году введено в эксплуатацию 10,53 млн. м^2 жилья (на 17,6% больше, чем в 2015 году), из них 5,2 млн. м^2 индивидуальными застройщиками.

Успешная реализация программы «Нурлы жер» существенно продвинет решение проблемы обеспечения населения жильем, но после ее завершения необходимо, чтобы отработанные механизмы продолжали действовать.

Если исходить из данных по необходимому вводу жилья, то с учетом цели достижения жилищной обеспеченности в 2020 году 22 м^2, необходимо увеличить объем ежегодного строительства с планируемых программой 10,4 млн. м^2 до приблизительно 12 млн. м^2.

Если исходить из количества учтенных нуждающихся в жилье (2,5 млн. человек), то реализация программы полностью не решит проблему предоставления жилья, потому что в рамках программы предусмотрено строительство жилья для 1,5 млн. человек. Также необходимо учесть, что количество нуждающихся увеличится за период реализации программы. Помимо этого существует неучтенная потребность в жилье тех домохозяйств, которые не относятся к социально уязвимым категориям с правом на жилье в коммунальном фонде и не являются вкладчиками Жилстройсбербанка, так как их доходы не позволяют делать накопления и покупать жилье по ипотеке.

Таким образом, по завершению программы «Нурлы жер» правительству необходимо поддерживать отработанные механизмы посредством введения новых программ, которые должны учитывать, в том числе, индикаторы жилищной обеспеченности или нормы площади жилья для предоставления.

Присутствие государства в секторе жилищного строительства весьма значительно. В реализации государственных жилищных программ, кроме местных исполнительных органов (акиматов областей, районов, городов Астана и Алматы), принимают участие государственные институты развития и компании, созданные с участием государства. На решение задач, связанных с удовлетворением жилищных потребностей граждан, направляются значительные бюджетные средства.

Необходимо отметить, что все механизмы жилищного строительства в рамках государственных программ направлены на приобретение жилья в собственность граждан. Между тем, в результате приватизации государственного жилищного фонда Казахстан, так же, как и другие бывшие социалистические страны, остался практически без арендного сектора жилья. Хотя строительство арендного жилья объявлено одним из перспективных направлений жилищного строительства, создаваемое в рамках государственных программ арендное жилье предоставляется гражданам, стоящим в очереди в местных исполнительных органах, на условиях выкупа квартир в течение 15-20 лет (кроме квартир коммунального жилищного фонда для социально уязвимых категорий граждан). Таким образом, арендное жилье является арендным только в течение некоторого срока, до тех пор, пока за счет арендной платы не будет выплачена его стоимость, после чего это жилье перестает быть арендным и становится жильем в частной собственности граждан. В перспективе также можно ожидать воспроизводства проблем с управлением, содержанием и ремонтом многоквартирных арендных домов, которые в результате выкупа квартир станут объектами кондоминиума, подобными тем проблемам, что существуют в многоквартирных домах с приватизированными квартирами.

Небольшие объемы строительства жилья коммунального жилищного фонда предназначены только для социально уязвимых групп граждан, стоящих в очереди на социальное жилье в местных исполнительных органах. А в таких городах, как Астана и Алматы до постановки на учет нуждающихся в жилье граждане, имеющие право на социальное жилье, должны прежде постоянно проживать в указанных городах не менее трех лет. Значительная доля домохозяйств с низкими доходами, не относящихся к социально уязвимым группам и чьи доходы не позволяют им производить накопления на счетах в Жилстройсбербанке, не имеют возможности удовлетворить свои жилищные потребности. Также не удовлетворен спрос домохозяйств со средними доходами на доступное арендное жилье. Спрос на доступное арендное жилье особенно велик в развивающихся городских

агломерациях, в которые устремлен поток внутренних трудовых мигрантов. В настоящее время он удовлетворяется только за счет предоставления в аренду жилья, находящегося в собственности граждан, на не в полной мере легализованном рынке коммерческой аренды жилья.

Вопрос о создании сектора некоммерческого арендного жилья только начинает обсуждаться в странах с переходной экономикой. В России в 2014 году было принято законодательство о наемных домах социального использования и наемных домах коммерческого использования. Но опыт строительства наемных домов социального использования пока единичен, в связи с отсутствием финансовой поддержки муниципалитетам со стороны государства. Это служит подтверждением тому, что создание сектора доступного арендного жилья, которое может быть арендовано гражданами с разными доходами на различный срок, нуждается в государственной поддержке.

Казахстан, обладающий большим опытом государственной поддержки жилищного строительства, имеет хороший потенциал для разработки специальной программы создания сектора доступного арендного жилья для обеспечения жилищных потребностей граждан, которые не вправе претендовать на социальное жилье и не могут или не хотят приобретать жилье в собственность.

Жилищный фонд Казахстана имеет достаточно высокий уровень благоустройства. Водоснабжением обеспечены более 99% многоквартирных и индивидуальных жилых зданий в городских населенных пунктах и более 96% зданий в сельских населенных пунктах. Центральное отопление и горячее водоснабжение имеют соответственно 89,7% и 80,8% многоквартирных домов в городской местности. Высокий уровень газификации (более 95%) индивидуальных домов как в городских, так и в сельских населенных пунктах и многоквартирных домов в сельской местности позволяет обеспечить отопление и горячее водоснабжение от индивидуальных установок.

Задачи обеспечения доступа населения к чистой воде и другим коммунальным услугам, снижения значительного износа сетей решались и решаются в рамках нескольких государственных программ, направленных на развитие и модернизацию коммунальной инфраструктуры. На реализацию инфраструктурных проектов выделяются значительные средства из республиканского бюджета и привлекаются средства международных финансовых организаций.

В результате реорганизации республиканских государственных органов управления в 2017 году ответственность за реализацию Программы жилищного строительства «Нұрлы жер» и программ инфраструктурного развития распределена между Министерством по инвестициям и развитию Республики Казахстан и Министерством национальной экономики. Это требует хорошей координации между министерствами, государственными институтами развития и местными исполнительными органами, участвующими в реализации государственных программ. При этом ни для одного из министерств вопросы жилищного и коммунального секторов не являются приоритетными.

Управление, содержание и ремонт многоквартирного жилищного фонда

По данным на 1 января 2017 года, многоквартирные дома составляют лишь 14,14% от общего числа жилых зданий в Казахстане, но квартиры в многоквартирных домах – это 51,43% общей площади жилищного фонда страны. Около 97% жилищного фонда находится в частной собственности. Поэтому практически каждый многоквартирный дом в Казахстане (за исключением строящихся в рамках государственной программы

арендных домов) представляет собой объект, в котором квартиры и нежилые помещения находятся в индивидуальной собственности граждан и других лиц, а общее имущество (помещения общего пользования, несущие конструкции, инженерные системы и др.) принадлежит всем собственникам помещений в доме на праве общей долевой собственности. Такая форма собственности в законодательстве Республики Казахстан называется «кондоминиум». Регулирование отношений в многоквартирных домах-кондоминиумах осуществляется Законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях» (1997). Основные положения Закона «О жилищных отношениях» в части управления и содержания многоквартирных домов близки к законодательству других стран с переходной экономикой, прошедших через приватизацию государственного жилищного фонда, и предусматривают принятие решений по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах общим собранием собственников помещений, а также право собственников помещений в многоквартирном доме создать юридическое лицо – кооператив собственников квартир (помещений) (общепринятая аббревиатура – КСК) для управления многоквартирным домом или выбрать иной способ управления.

Казахстан испытывает серьезные проблемы с управлением многоквартирными домами – кондоминиумами. Они связаны, во-первых, с тем, что собственники помещений не проявляют достаточной активности в управлении своим общим имуществом в связи с недостаточной информированностью, а также излишне усложненными правилами принятия решений на общем собрании. А во-вторых, с преобладанием в управлении многоквартирными домами «многодомовых» КСК, созданных в процессе приватизации по инициативе не новых собственников жилья, а силами местных исполнительных органов для замены государственных жилищно-эксплуатационных организаций. Собственники помещений в таких КСК практически не вовлечены в процесс принятия решений по управлению общим имуществом. Такие КСК являются не столько объединениями собственников квартир, представляющими их интересы, сколько управляющими и обслуживающими организациями в одном лице. «Многодомовые» КСК не способствуют формированию рынка профессиональных услуг по управлению и техническому обслуживанию многоквартирных домов, в то же время сами не обеспечивают профессиональный уровень управления многоквартирными домами и надлежащее техническое состояние многоквартирных домов.

Аналогичная проблема с управлением многоквартирными домами многодомовыми товариществами собственников жилья была и в других странах, например, в Узбекистане. Она во многом преодолена благодаря информационно-просветительской работе с собственниками квартир, максимальному облегчению процедуры выхода из таких товариществ и создания однодомового товарищества, а также экономическими преференциями для создаваемых частных управляющих и обслуживающих компаний.

В Казахстане предпринимаемые государством меры для улучшения управления и содержания многоквартирных домов, главным образом, заключались в ужесточении законодательных требований к деятельности КСК (обязанность открывать отдельные банковские счета для каждого многоквартирного дома, которым управляет КСК, запрет на выполнение своими силами работ по техническому обслуживанию многоквартирных домов и обязанность заключать договоры с сервисными компаниями) и наделении специальными полномочиями жилищных инспекций при местных исполнительных органах. Требования законодательства не в полной мере выполняются на практике в том числе и потому, что для их исполнения нет соответствующих условий. Нет системы

подготовки профессиональных управляющих, нет рынка услуг по техническому обслуживанию многоквартирных домов (неспособность КСК оплачивать услуги частных сервисных компаний делает эту сферу непривлекательной для создания нового бизнеса).

Низкий размер взносов собственников квартир в большинстве КСК на содержание общего имущества не позволяет проводить все необходимые работы по техническому обслуживанию и ремонту многоквартирных домов. Это приводит к ускоренному износу многоквартирного жилищного фонда, увеличению потребностей в капитальном ремонте. Примерно треть многоквартирного жилищного фонда нуждается в неотложном проведении капитального ремонта, а также энергосберегающих мероприятий.

Изменения, внесенные в Закон «О жилищных отношениях» в 2011 году, требуют, чтобы собственники помещений в многоквартирных домах создавали накопления на капитальный ремонт путем внесения специальных взносов. Это требование законодательства не выполняется в полной мере в связи с необходимостью принятия соответствующего решения на общем собрании, а также из-за слишком высокого размера взноса, установленного законом. Взносы на капитальный ремонт уплачиваются, главным образом, в многоквартирных домах, капитальный ремонт которых выполняется в рамках государственных программ.

Проведение капитального ремонта многоквартирных домов в рамках государственных программ осуществляется за счет целевых бюджетных средств с последующим возмещением затрат собственниками помещений за счет уплаты взносов на капитальный ремонт в течение 8-15 лет. Соответственно, объемы работ по капитальному ремонту многоквартирных домов ограничены выделяемыми бюджетными средствами. Работы по капитальному ремонту выполняются силами специально создаваемых местными исполнительными органами уполномоченных организаций – генеральных подрядчиков, что не позволяет использовать преимущества рыночной конкуренции при проведении капитального ремонта.

Используемый в Казахстане механизм финансирования и проведения капитального ремонта многоквартирных домов не соответствует лучшей международной практике, согласно которой бюджетные средства на капитальный ремонт и энергосберегающие мероприятия предоставляются в виде субсидий в поддержку инициатив объединений собственников жилья, а также создаются условия для привлечения ими кредитов на капитальный ремонт и модернизацию многоквартирных домов.

Аварийный жилищный фонд, согласно официальной статистике, составляет всего 0,5% площади жилищного фонда. Большая часть аварийных жилых зданий находится в городских поселениях, в частности в Алматы. Механизм ликвидации аварийного жилья и переселения граждан отрабатывается в настоящее время в рамках пилотного проекта в городе Астане. Снос аварийного жилья и строительство новых зданий осуществляются на специально выделяемые бюджетные средства уполномоченной государственной организацией. Гражданам, выселяемым из аварийных зданий, безвозмездно предоставляются равноценные по площади жилые помещения.

В Казахстане существует система предоставления бюджетных субсидий домохозяйствам с низкими доходами (жилищной помощи) для оплаты расходов, связанных с оплатой пользования жилым помещением и потреблением коммунальных услуг.

ЧАСТЬ II
ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

А. Анализ основных тенденций на рынке недвижимости и его основные участники

После обретения страной независимости в 1991 году жилищная политика государства претерпела серьезные изменения. Фактически произошел переход от распределения государственного жилья среди граждан и предприятий к приобретению его ими за свой счет. В сентябре 1993 года появилась первая «Государственная программа новой жилищной политики и механизмах ее реализации»[101]. В рамках данной программы предусматривалось снижение роли государства в жилищной сфере до косвенного регулирования через систему финансовых и экономических рычагов и создание базовых институтов рынка жилья и их законодательного регулирования.

В конце 1999 года Национальный банк Республики Казахстан (далее – НБ РК) инициировал разработку нормативной правовой базы с целью последующего внедрения системы ипотечного кредитования, в результате чего была утверждена «Концепция долгосрочного финансирования жилищного строительства и развития системы ипотечного кредитования в Республике Казахстан»[102].

Необходимо отметить, что фактически ипотечное кредитование появилось еще в 1995 году с принятием Закона «Об ипотеке недвижимого имущества»[103], однако условия предоставления ипотечных кредитов для граждан были заградительными (высокие процентные ставки, большой размер первоначального взноса и короткий срок кредитования). По этой причине ипотечное кредитование на тот момент не получило широкого распространения в качестве инструмента решения жилищных проблем граждан. В 2000 году был принят Закон «О жилищных строительных сбережениях», регулирующий систему контрактных сбережений на строительство жилья. В этот же период был создано АО «Казахстанская ипотечная компания» (далее – КИК), основным видом деятельности которого было повышение доступности жилья для населения посредством рефинансирования банков по стандартам КИК (более подробное описание КИК предоставлено в главе 5).

Правительством Республики Казахстан была разработана «Государственная программа развития жилищного строительства в Республике Казахстан на 2005-2007 годы», целью которой было строительство доступного жилья для отдельных категорий граждан с последующей его продажей по льготным условиям кредитования. Период реализации данной программы характеризуется высокой активностью строительного сектора, фактически «строительный бум». В частности, в 2005 году темп ввода нового жилья составил 93% к уровню 2004 года. В 2006 году прирост составил 25% (к 2005 г.), а в 2007-м +7%, что спровоцировало рост цен на жилье. В период 2005-2007 гг. средние цены на жилье выросли фактически в 2 раза: с 76 645 тенге в 2005-м до 148 750 тенге в 2007 году. Одной из причин такого роста стал значительный «отложенный спрос», который сформировался в течение 1990-х годов, когда ежегодный объем ввода жилья не

[101] Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 06 сентября 1993 года № 1344.
[102] Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2000 года № 1290.
[103] Закон Республики Казахстан от 23 декабря 1995 года.

превышал 1,5 кв. м в год на человека, а также существенный рост доходов населения (за период 2001-2007 гг. он составил 229%).

Мировой финансовый кризис 2008 года, начавшийся с кризиса субстандартных ипотечных кредитов в США, оказал серьезное влияние на жилищный рынок Республики Казахстан, причем в большей степени пострадали дольщики из-за «заморозки» строительства большого количества жилых проектов. На момент начала мирового финансового кризиса в республике зафиксировано 62 889 дольщиков, решением проблем которых с целью предотвращения социальной напряженности вынуждено было заняться государство. Объем бюджетных вливаний с целью финансирования недостроенных объектов составил 263,4 млрд. тенге, что составило почти 13% от всех расходов республиканского бюджета за 2007 год.

С целью недопущения усиления кризисных явлений в экономике Правительство Республики Казахстан в ноябре 2008 года утвердило «**План первоочередных мер по обеспечению стабильности социально-экономического развития РК в 2007-2008 гг**.». В соответствии с данным планом предполагалось направить 122 млрд. тенге на стабилизацию рынка жилищного строительства (финансирование строительства «замороженных» объектов). В части ипотечного кредитования предполагалось выделение КИК 20 млрд. тенге, в т.ч. 8,5 млрд. тенге – на пополнение уставного капитала и 12 млрд. тенге – льготный бюджетный заем (ставка 0,1% на срок 20 лет) на выкуп прав требований по ипотечным кредитам у банков.

В докризисный период казахстанские банки имели свободный доступ на зарубежные рынки капитала, в связи с чем ипотечные кредиты в иностранной валюте присутствовали в продуктовой линейке практически всех банков и пользовались популярностью у заемщиков в силу более либеральных условий (ипотечные кредиты в иностранной валюте составляли около 50% ипотечного портфеля банковской системы). После девальвации тенге (среднегодовой курс тенге по отношению к американскому доллару в 2009 году снизился на 23% по сравнению с предыдущим годом) платежи заемщиков по таким кредитам резко возросли при одновременном снижении доходов (за период 2008-2009 гг. снижение номинальных денежных доходов населения составило около 11%), что создало угрозу массового дефолта по валютной ипотеке. В целях недопущения ухудшения ситуации Правительство запустило механизм рефинансирования валютных ипотечных кредитов[104]. Объем финансирования данной программы составил 600 млрд. тенге.

Начиная с 2011 года, происходит постепенное восстановление рынка жилищного строительства. В частности, в период 2011-2014 гг. происходит постепенное увеличение объемов жилищного строительства как индустриального, так и индивидуального, где среднегодовой темп роста составил 4% и 6% соответственно. Среднегодовой темп роста стоимости недвижимости составил порядка 15%.

В конце 2014 года вследствие снижения стоимости экспортируемых энергоносителей в Республике Казахстан фактически повторяется ситуация 2007-2009 гг., однако в данном случае кризисные явления проявляются сильнее. В частности, происходит более серьезная девальвация национальной валюты (среднегодовой курс тенге по итогам 2015 года снизился на 25% по сравнению с предыдущим годом).

Рынок недвижимости отреагировал значительным сокращением спроса и почти полной остановкой сделок с недвижимостью. В условиях экономической неопределенности

[104] Постановление Правительства Республики Казахстан «О некоторых вопросах рефинансирования ипотечных займов банками второго уровня» № 179 от 17 февраля 2009 года.

участники рынка заняли выжидательную позицию. Стоимость недвижимости в «долларовом эквиваленте» снизилась практически в два раза, при этом стоимость в национальной валюте «застыла». Согласно мнению экспертов, в настоящее время наибольшим спросом пользуется недорогая недвижимость. Существенные трудности с реализацией испытывают застройщики, сдающие многоквартирные дома с квартирами большой площади. В отдельных случаях они вынуждены делать «нарезку» уже сданного жилья на более мелкую квадратуру. В сегменте рынка элитной недвижимости сделки происходят крайне редко, как правило, в случае предоставления продавцом существенного дисконта.

Согласно данным Комитета по статистике Республики Казахстан, по состоянию на октябрь 2016 года стоимость недвижимости на вторичном рынке составила почти 190 тыс. тенге за кв. м, а на первичном рынке – 250 тыс. тенге. При этом по отношению к концу 2015 года стоимость недвижимости на вторичном рынке практически не изменилась, а на первичном рынке – произошло незначительное снижение (менее 3%). При этом стоит отметить, что в главных городах Астана, Алматы, Атырау, Актау стоимость недвижимости значительно выше. Например, в указанных городах стоимость нового жилья варьируется в пределах 310-340 тыс. тенге, что на 30% выше среднего показателя по стране. На вторичном рынке стоимость жилья в этих городах находится в диапазоне 262-340 тыс. тенге, что почти на 65% выше стоимости такого жилья по стране.

В течение 2017 года значительных колебаний на рынке недвижимости не происходило. По итогам года было зафиксировано небольшое снижение стоимости недвижимости. В частности, цена на новостройки снизилась на 1.5%, а на вторичное жилье – на 2,2%.

В начале 2018 года цены на недвижимость практически не изменились и традиционно остались на уровне предыдущего года. Согласно мнению большинства в случае отсутствия каких-то значимых событий, способных оказать существенное влияние на экономическую ситуацию в стране, стоимость недвижимости в текущем году существенно не изменится.

Арендный сектор жилья в Республике Казахстан развит достаточно хорошо, но преимущественно в основных городах страны, где потребность в арендном жилье высокая. В основном коммерческий арендный жилой фонд представлен небольшими квартирами, которые достались гражданам по наследству или были приобретены с целью последующей сдачи в аренду. Как отмечают участники рынка, спросом на аренду сейчас пользуются только недорогие квартиры, в т. ч. постройки времен Советского периода.

Сбор информации по стоимости аренды жилых помещений осуществляется на государственном уровне. В частности, согласно данным Национального комитета по статистике Республики Казахстан, в октябре 2016 года стоимость 1 кв. м арендного жилья в стране составила 1,2 тыс. тенге за кв.м, практически не изменившись по сравнению с предыдущим месяцем. В городах Астана и Алматы данный показатель был зафиксирован на уровне 2,3-2,4 тыс. тенге за кв. м.

Участники рынка

Одними из главных участников рынка жилья являются застройщики. Согласно данным Национального комитета по статистике Республики Казахстан в 2016-2017 гг. количество строительных подрядных организаций стабильно варьируется в пределах 7-7,5 тыс. шт, при этом порядка 30% от всех застройщиков осуществляют свою деятельность в городах Астана и Алматы.

В октябре 2016 года вступила в силу новая редакция Закона «О долевом участии в жилищном строительстве»[105]. Данная редакция вводит в действие несколько новых положений, направленных на защиту прав дольщиков. В частности, регламентированы условия и способы организации долевого жилищного строительства, требования к застройщикам, которые могут организовывать такое жилищное строительство (см. таблица 3), а также введена опция по страхованию ответственности застройщиков, что повышает степень защищенности дольщиков.

Таблица 3

Требования к застройщикам в зависимости от способа организации жилищного строительства

Гарантирование вкладов дольщиков	Проектное финансирование БВУ	Возведение каркаса жилого здания за счет собственных средств застройщика
• Наличие опыта возведения жилых зданий не менее 3 лет; • Наличие безубыточной деятельности в течение последних 2 лет; • Соотношение собственного и заемного капитала не должно превышать 7 в течение всего срока строительства до сдачи объекта в эксплуатацию.	• Наличие опыта возведения жилых зданий, не менее трех лет, общей площадью не менее 18 тыс. кв. м при строительстве в городах республиканского значения, столице и не менее 9 тыс. кв. м при строительстве в иных административно-территориальных единицах; • Наличие земельного участка в собственности или в аренде; • Наличие ПСД с положительным заключением экспертизы.	• Наличие возведенного каркаса жилого здания за счет собственных средств застройщика; • Наличие у застройщика опыта возведения жилых зданий в течение последних 5 лет, общей площадью не менее 60 тыс. кв. м при строительстве в городах республиканского значения, столице и не менее 30 тыс. кв. м при строительстве в иных административно-территориальных единицах; • Наличие земельного участка в собственности или в аренде; • Наличие ПСД с положительным заключением экспертизы.

В рамках данного закона был создан Фонд гарантирования жилищного строительства (далее – Фонд ФГЖС) на базе ранее существовавшего Казахстанского фонда гарантирования ипотечных кредитов. Уставный капитал данного фонда предполагается в размере 60 млрд. тенге.

[105] Закон № 486 – V ЗРК от 07 апреля 2016 года. Данный закон вступил в силу 10 октября 2016 года и отменил действие предыдущей редакции «О долевом участии в жилищном строительстве» от 07 июля 2006 года № 180.

Согласно Уставу фонд осуществляет деятельность по двум направлениям:

1. Гарантирование ипотечных кредитов (обслуживание ранее выданных обязательств по ипотечным жилищным кредитам). Согласно данной опции фонд обязуется возместить кредитору частично или полностью понесённые им убытки в результате дефолта заемщика в случае, если суммы от реализации залога недостаточно для покрытия обязательств заемщика. Максимальный размер покрытия определялся в соответствии с конкретной программой ипотечного кредитования по пяти моделям гарантирования. При этом выплата 100% от суммы чистых убытков кредитора была предусмотрена только в рамках государственных программ[106]. Всего данной схемой гарантирования воспользовались 36 тыс. семей, из которых 33,5 тыс. семей – участники различных государственных программ. По итогам 2016 года действующими числились 14184 гарантийных обязательства на сумму 46,5 млрд. тенге, а общее количество гарантированных ипотечных кредитов с просрочкой по исполнению обязательств[107] в пределах 1-2% от общего портфеля гарантированных ипотек. В связи с отсутствием дополнительной капитализации данный вид деятельности был приостановлен.

2. Гарантирование жилищного строительства. Согласно данному направлению Фонд предоставляет гарантии по завершению строительства жилого дома. В частности, Фонд будет наделен полномочиями предъявлять квалификационные требования к участникам долевого строительства по финансовой устойчивости, наличию опыта и применять механизмы контроля за целевым использованием средств дольщиков путем привлечения независимых инжиниринговых компаний, а также использовать лучшие практики риск-менеджмента. Кроме того, ФГЖС будет формировать специальный резерв за счет гарантийных взносов, целевым назначением которого будет являться исключительно покрытие расходов, связанных с урегулированием гарантийных случаев. Предполагается, что размер страховой премии, которую будут вносить застройщики, составит 2-6% проектной стоимости проекта. При наступлении гарантийного случая у фонда возникает обязательство по завершению объекта незавершенного строительства.

Так, в перечень гарантийных случаев включены: нарушение срока ввода в эксплуатацию жилого здания; нецелевое использование средств; несостоятельность застройщика, установленная вступившим в законную силу решением суда.

Согласно «Стратегии развития АО «Фонд гарантирования жилищного строительства» на 2016-2023 годы» в 2023 году планируется выдать гарантийных обязательств на сумму 279,3 млрд. тенге, при этом площадь жилья, обеспеченного государственной гарантией, должна составить 940,6 тыс. кв.м.

В конце 2016 года Фондом была рассмотрена и предварительно одобрена заявка, согласно которой корпорация БАЗИС-А планировала реализовать проект по строительству объекта на сумму 2,5 млрд. тенге.

По мнению участников рынка, ранее действовавший закон не выполнял поставленных задач. В сфере долевого участия в жилищном строительстве с 2010 года была выдана только 1 лицензия на привлечение средств дольщиков. Застройщики имели возможность привлекать деньги дольщиков в строительство объектов жилого назначения путем заключения иных сделок, форма и содержание которых не подпадали под регулятивную сферу.

Одновременно участники рынка отмечают, что жесткие требования, установленные в рамках нового закона о долевом строительстве, будут способствовать уходу с рынка более мелких игроков и, как следствие, монополизации рынка жилищного строительства.

[106] В основном Государственные программы жилищного строительства на 2005-2007 и 2008-2010 гг.

[107] Задержка либо неполная оплата платежей на срок более 30 дней.

Наряду с застройщиками свою деятельность на рынке недвижимости осуществляют риелторы и оценочные компании. Однако деятельность не всех участников рынка регламентирована законодательно.

В настоящее время в стране нет закона, регулирующего риэлтерскую деятельность. На территории Республики Казахстан действует открытое некоммерческое объединение профессиональных риелторских структур «Объединенная ассоциация риелторов Казахстана»[108]. Данная организация имеет свои стандарты практики ведения риелторской деятельности, предусматривающие прохождение аттестации и получение сертификата на предоставление риелторских услуг. В настоящее время разрабатывается проект закона о риелторской деятельности, который будет защищать интересы участников сделок с недвижимостью и способствовать полной легализации рынка риелторских услуг.

Деятельность оценочных компаний регулируется Законом «Об оценочной деятельности в Республике Казахстан»[109] №109 от 30 ноября 2009 года. Вместе с тем в стране действует саморегулируемая организация «Саморегулируемая палата Казахстанской ассоциации оценщиков»[110]. В настоящее время ее членами являются 199 независимых оценочных компаний, в которых работают 436 оценщиков со всех регионов страны. Представители данной ассоциации активно принимают участие в законотворческой деятельности. В частности, при их участии были разработаны 12 проектов государственных стандартов оценки, 6 из которых были приняты Правительством Республики Казахстан.

Б. Рынок ипотеки

Рынок ипотечного кредитования в Республике Казахстан начал функционировать с 2001 года, когда был выдан первый ипотечный кредит. В отличие от большинства стран постсоветского пространства становление системы ипотечного кредитования в Республике Казахстан происходило практически без участия международных доноров.

Наряду с этим стоит отметить, что в стране одновременно функционируют две схемы жилищного финансирования – американская двухуровневая модель (выпуск ипотечных ценных бумаг под залог прав требований по ипотечным жилищным кредитам) и европейская модель (система жилищных строительных сбережений). Примером государственной рефинансирующей организации по американской модели является созданное в 2000 году государственное АО «Казахстанская ипотечная компания» (далее – КИК).

Основная идея деятельности КИК заключалась в выкупе ипотечных кредитов, выданных по ее стандартам, у банков и небанковских организаций с целью освобождения их балансов для увеличения объемов ипотечного кредитования. Наряду с этим КИК должна была стать «пионером» в запуске процесса секьюритизации – выпуске ипотечных ценных бумаг под залог прав требования по ипотечным кредитам. Вместе с тем КИК была основным оператором государственных жилищных программ, в частности «Государственной программы развития жилищного строительства в Республике Казахстан на 2005-2007 годы»[111]. В рамках данной программы был установлен государственный стандарт кредитования «10-10-20»: ставка по кредиту – 10%, размер первоначального взноса – 10%, а срок кредитования – 20 лет. Приоритетное участие было закреплено за молодыми семьями, работниками бюджетной сферы и госслужащими.

---

[108] ОАРК была образована в результате слияния Ассоциации риелторов Казахстана и Национальной ассоциации риелторов в 2009 году.

[109] № 133-VI ЗРК от 10 января 2018 года.

[110] Была создана на базе организации Казахстанской ассоциации оценщиков.

[111] Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 11 июня 2004 года № 1388.

Необходимо отметить, что ранняя стадия развития ипотечного рынка характеризовалась достаточно жесткими условиями предоставления кредитов: размер первоначального взноса составлял до 50% от стоимости приобретаемого жилья, процентные ставки составляли порядка 20%, а кредит предоставлялся на срок не более 10 лет. Появление на рынке ипотеки продукта КИК способствовало смягчению условий ипотечного кредитования и усилению конкуренции между банками. В частности, ставки по ипотечным кредитам снизились до уровня 12-15% годовых в национальной валюте, размер первоначального взноса сократился до 15-20% от стоимости приобретаемой недвижимости, а срок кредита увеличился до 10-15 лет. Наряду с этим банки активно предлагали кредиты в иностранной валюте и кредиты с плавающей ставкой. Необходимо отметить, что до кризиса 2007-2009 гг. рынок ипотеки в Республике Казахстан развивался галопирующими темпами. Так, если в 2003 году соотношение Ипотека/ВВП составляло 1,7%, то в 2007 году этот показатель достиг 5,3% (что стало самым высоким значением за всю историю ипотечного кредитования в стране).

Мировой финансовый кризис значительно повлиял на рынок ипотеки и жилищного строительства, что заставило Правительство Республики Казахстан вмешаться. С целью предотвращения массового дефолта валютных ипотечных заемщиков Правительство запустило программу рефинансирования через банки второго уровня (далее – БВУ)[112] кредитов в иностранной валюте. Кредиты в национальной валюте выдавались под 9% для отдельных категорий населения и 11% для всех остальных категорий на срок до 20 лет. Условием участия в данной программе было наличие у заемщика единственной квартиры площадью не более 120 кв. м.

Во многом благодаря принятым мерам удалось стабилизировать рынок ипотечного кредитования, который в течение 2010-2014 гг. постепенно стабилизировался. Банки постепенно начали возвращаться на рынок ипотеки, объем ипотечных кредитов увеличился почти в три раза – с 85,1 млрд. тенге в 2010 году до 248,5 млрд. тенге в 2014 году. Однако новый экономический кризис в конце 2014 года, вызванный падением стоимости экспортируемых энергоносителей, вызвал новый виток девальвации национальной валюты и, как следствие, резкое падение объемов ипотечного кредитования и финансирования жилищного строительства.

Согласно данным из открытых источников многие банки в 2016 году заявили о возобновлении выдачи ипотечных кредитов, однако условия выдачи существенно ужесточились. Согласно данным портала ranking.kz практически весь рынок ипотеки контролируется в настоящее время пятью крупнейшими банками, а концентрация ипотечного рынка РК приблизилась к максимуму – по итогам 2015 года практически все 100% ипотечного портфеля формировали пять банков, а годом ранее этот показатель составлял 86% (см. Диаграмма 9). В частности, по итогам 2015 года тройку крупнейших участников рынка ипотеки РК представляют Жилстройсбербанк (31%), Народный банк (22%) и Банк ЦентрКредит (19%).

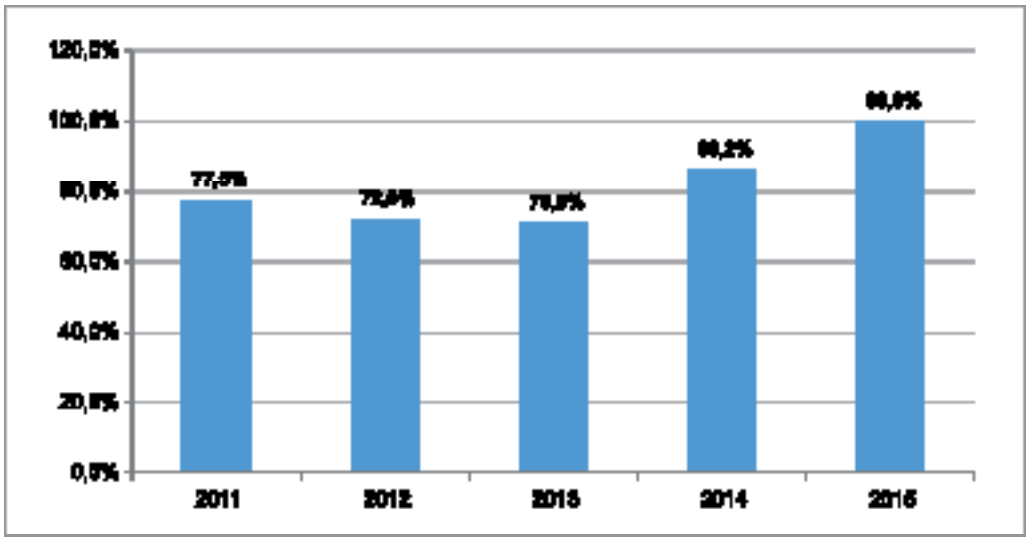
Укрепление позиций крупнейших участников происходит на фоне стагнации непосредственно самого рынка ипотечного кредитования. Объем выданных кредитов на покупку жилья за I квартал 2016 года снизился до минимума последних четырех лет и составил 195,1 млрд. тенге.

---

[112] Согласно Закону «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» № 2444 от 31.08.95 г. (с изменениями и дополнениями от 28.02.07 г.) все кредитные организации страны за исключением Национального банка Казахстана и Банка развития Казахстана.

Диаграмма 9

Динамика концентрации ипотечного рынка РК в период 2011-2015 гг.



Источник: Ranking.kz (www.ranking.kz)

Фактически поддерживать текущий уровень размера ипотечному рынку помогают два участника – Жилстройсбербанк Казахстана и Народный банк, которые совокупно нарастили портфель ипотечных кредитов на 134,5 млрд. тенге за 2015 год. При этом рост объема портфеля ЖССБК, начиная с 2009 года, носит постоянный характер (в среднем прирост составляет 33% ежегодно)[113]. По состоянию на 01.03.2016 года доля ЖССБК составила порядка 33% от всего ипотечного портфеля банковской системы (в 2014 году этот показатель был на уровне 28%)[114].

Основанное в 2003 году АО «Жилстройсбербанк Казахстана» занимает особое место в системе жилищного финансирования страны, так как является единственным банком, реализующим систему жилищных строительных сбережений – немецкую модель. Данная система направлена на улучшение жилищных условий населения через привлечение средств вкладчиков в жилищные строительные депозиты и предоставление им жилищных займов на льготных условиях. Всего с момента начала работы системы по состоянию на 01 февраля 2018 года банком заключено 1 548 423 договора о жилищных строительных сбережениях на сумму 4,9 трлн. тенге, а совокупный объем сбережений вкладчиков составляет 525 млрд. тенге, при этом выдано 173 359 займов на сумму 919 млрд. тенге.

С 01 ноября 2016 года в соответствии со «Стандартными условиями договора о жилищных строительных сбережениях» ЖССБК предлагает 4 различных тарифа или продукта контрактных жилищных сбережений, которые отличаются по срокам сбережений/периодам кредитования и уровнем процентных ставок по жилищным займам. Сроки накопления в зависимости от депозитного плана составляют от 3,5 до 15 лет, ставка по всем видам депозитов составляет 2% годовых. Необходимо отметить, что по всем продуктам ЖССБК требуется накопление минимум 50% от договорной суммы[115]. После накопления необходимого размера средств заемщику предоставляется льготный ипотечный кредит

[113] Мониторинг экономики Казахстана. Доступно по ссылке: http:// ranking.kz

[114] Ibid.

[115] В соответствии с п. 7 Главы 2 «Стандартных условий договора о ЖСС» договорная сумма – сумма средств, необходимая вкладчику для улучшения жилищных условий, которая состоит из жилищных строительных сбережений и жилищного займа.

по ставке от 4 до 11% годовых на срок до 25 лет. В линейке продуктов ЖССБК имеются кредитные программы, позволяющие улучшить жилищные условия гражданам, не имеющим необходимого объема накоплений (предварительный и промежуточный жилищные займы).

Необходимо отметить, что ЖССБК также является одним из главных операторов государственной программы «Нурлы жер», через который реализуется соответствующая задача программы (Задача 3. Строительство кредитного жилья через систему жилстройсбережений).

С начала 2018 года заработала программа обеспечения жильем военнослужащих, которая будет реализовываться также через ЖССБК. В частности, согласно внесенным в конце прошлого года законодательным изменениям средства на жилищные выплаты будут перечисляться на специализированные счета военнослужащих в БВУ. Размер отчислений будет составлять эквивалент стоимости аренды 18 кв. м жилья на одного члена семьи. Ставка по таким кредитам заявлена на уровне 6,8-7,8%, а срок кредитования – до 15 лет. На первом этапе (в течение 2018 года) предполагается участие порядка 11 тыс. человек, а в последующие пять лет предполагается охватить еще 60 тыс. чел.

В настоящее время в линейках кредитных продуктов практически всех банков присутствуют ипотечные программы, позволяющие взять ипотечный кредит на приобретение жилья на первичном и вторичном рынках, а также на улучшение жилищных условий. Размер первоначального взноса составляет 15-50% от первоначальной стоимости, а срок кредита – до 30 лет. Ставки по кредитам в национальной валюте варьируются в пределах от 15 до 23% годовых. В некоторых банках доступны также кредиты в иностранной валюте (доллары США) при условии наличия официального подтверждения дохода заемщика в иностранной валюте. При этом в некоторых банках присутствует мораторий и штрафы за досрочное погашение. Некоторые банки также предлагают ипотечные кредиты без первоначального взноса при условии наличия дополнительного обеспечения.

Наряду с банками ипотечные кредиты предоставляют также специализированные ипотечные организации. По состоянию на 01.01.2017 в стране помимо КИК деятельность по предоставлению ипотечных кредитов осуществляет АО «Ипотечная организация «Экспресс-финанс». Условия предоставления ипотечных кредитов схожи с условиями ипотечного кредитования в банках (кредиты предоставляются в национальной валюте на срок до 20 лет по ставке 17-19% годовых (в зависимости от способа подтверждения дохода) при первоначальном взносе от 30%).

Наряду с этим банки реализуют государственную программу по рефинансированию валютных ипотечных кредитов, утвержденную постановлением Правительства РК «О некоторых вопросах рефинансирования ипотечных займов БВУ» № 179 от 17.02.2009 года, которая в феврале 2016 года была продлена. Объем средств, выделенных на нужды рефинансирования кредитов валютных ипотечных заемщиков, составил 120 млрд. тенге[116], к участию в программе допущены девять банков. Согласно условиям программы, процентная ставка после конвертации валютного кредита в кредит в тенге будет составлять не более 3% годовых. Условиями участия в данной программе являются: принадлежность к социально уязвимым слоям населения[117], период выдачи кредита – с 01 января 2004 по 31 декабря 2009 года, остаток основного долга по кредиту – не более 36,5 млн. тенге, наличие просрочки по платежам более 90 дней.

---

[116] Постановление Правительства РК от 12.11.2015 №891.

[117] Социально уязвимые слои населения определены ст. 68 Закона «О жилищных отношениях» № 94-I *от* 16 апреля 1997 года.

Просрочки и дефолты по ипотечным кредитам являются единичными случаями и регулируются в досудебном порядке.

В теории кредитор имеет несколько опций по наложению взыскания на заложенное имущество:

- обращение взыскания по ипотеке в судебном порядке;
- обращение взыскания по ипотеке во внесудебном порядке;
- обращение заложенного имущества в свою собственность в случае объявления торгов несостоявшимися.

В РК действует Закон «О медиации» № 401-IV от 28 января 2011 года, который также призван оказывать содействие при решении спорных ситуаций в досудебном порядке.

В настоящее время в РК действует 2 кредитных бюро: ТОО «Первое кредитное бюро» и «Государственное кредитное бюро»[118], которое было создано НБРК. Законодательство предусматривает в обязательном порядке предоставление Государственному кредитному бюро информации для следующих организаций: БВУ; организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций; микрофинансовые организации, индивидуальные предприниматели или юридические лица, реализующие товары и услуги в кредит либо предоставляющие отсрочки платежей. Соблюдение данной нормы позволит ГКБ сформировать эталонную базу данных кредитных историй.

В соответствии с Законом «О кредитных бюро и формировании кредитных историй Республики Казахстан» № 573 от 06.07.2004 года регулирование осуществляет НБРК.

B. Государственное и частное финансирование жилищного сектора

За время независимости строительство жилья стало одним из приоритетных направлений государственной политики и в настоящее время является одной из наиболее важных задач общенационального характера. Правительство Республики Казахстан осознает важность предоставления помощи гражданам в части улучшения жилищных условий. Начиная с середины 2000-х годов, был утвержден ряд государственных программ по развитию жилищного строительства, основные из которых:

1) Государственная программа развития жилищного строительства на 2005-2007 гг.[119] (далее – Госпрограмма 2005-2007);
2) Государственная программа жилищного строительства на 2008-2010 гг.[120] (далее – Госпрограмма 2008-2010);
3) Программа по развитию строительной индустрии и производства строительных материалов Республики Казахстан на 2010-2014 годы[121] (далее – Госпрограмма 2010-2014);
4) Программа жилищного строительства в Республике Казахстан на 2011-2014 годы[122] (далее – Программа 2011-2014);

[118] Создано на основании постановления Правления НБРК «Об одобрении создания акционерного общества «Государственное кредитное бюро» № 213 от 04 июля 2012 года. ГКБ является специализированной некоммерческой организацией, 100% голосующих акций которой принадлежат Национальному банку Республики Казахстан.

[119] Утверждена Указом Президента Республики Казахстан № 1388 от 11 июня 2004 года.

[120] Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 20 августа 2007 года № 383.

[121] Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2010 года № 1004.

[122] Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2011 года № 329.

5) Программа «Доступное жилье 2020»[123];

6) Государственная программа «Нұрлы жер».

Основными направлениями Госпрограммы 2005-2007 гг. являлись обеспечение устойчивого темпа роста строительства жилья по сниженной стоимости (по цене 56,5 тыс. тенге за 1 кв. м (при рыночной стоимости 126 и 97 тыс. тенге – на первичном и вторичном рынке соответственно)), доступного для широких слоев населения посредством смягчения условий ипотечного кредитования. В целом, за 2005-2007 гг. по всем источникам финансирования на жилищное строительство было направлено 1113 млрд. тенге инвестиций, а в эксплуатацию введено 17,9 млн. кв. м общей площади жилых домов при плановом значении в 15,8 млн. кв. метров.

В рамках Госпрограммы 2008-2010 сохранилась преемственность решения проблемы обеспечения жильем приоритетных категорий граждан по сниженной стоимости, увеличив количество потенциальных бенефициаров на тех граждан, не имеющих средств на внесение первоначального взноса (использование системы жилищных строительных сбережений с использованием предварительного займа).

Необходимо отметить, что основной период реализации госпрограммы пришелся на пик мирового финансового кризиса, в ходе которого существенно пострадала строительная отрасль. С целью предотвращения снижения темпов роста строительства Правительством Республики Казахстан был разработан План первоочередных действий по обеспечению стабильности социально-экономического развития[124], основными задачами которого были: снижение зависимости БВУ от внешних источников фондирования, обеспечение финансирования проектов малого и среднего бизнеса и бюджетных инвестиционных проектов, обеспечение стабильности на рынке ипотечного кредитования и защита прав дольщиков. Следует отметить, что вливание бюджетных средств в сектор долевого строительства рассматривалось Правительством Республики Казахстан в качестве «разовой акции», обусловленная необходимостью предотвращения коллапса строительной отрасли и последующего замедления роста смежных отраслей производства.

Дальнейшее развитие жилищного строительства было предусмотрено в рамках «Программы по развитию строительной индустрии и производства строительных материалов Республики Казахстан на 2010-2014 годы». Основной целью данной программы стало обеспечение устойчивого сбалансированного производства строительных материалов внутри страны. Одной из задач данной программы стало увеличение доли производства строительных материалов внутри страны до 80%. Утвержденный объем финансирования на период 2010-2014 гг. составил 38,6 млрд. тенге.

Принимая во внимание существенные объемы государственных инвестиций, направленных в сферу жилищного строительства в 2008-2010 гг., закономерным оказалось значительное снижение объема частных инвестиций в жилищное строительство, за счет которых в докризисный период строилось более 87% жилья (из них ИЖС до 60%). Таким образом, возник риск резкого снижения объемов жилищного строительства, что могло стать причиной резкого роста цен на жилье. К основным причинам можно отнести завершение Госпрограммы 2008-2010, ужесточение Закона «О долевом участии в жилищном строительстве», ужесточение требований надзорных

[123] Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 июня 2012 года № 821.

[124] Утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 06 ноября 2007 года № 1039.

органов к формированию провизий БВУ, отсутствие у БВУ долгосрочного фондирования, необходимых для кредитования дольщиков, а также снижение качества залогового обеспечения БВУ вследствие падения стоимости недвижимости. В части снижения объемов ИЖС одной из основных причин стала недостаточность финансирования инженерной инфраструктуры в районах жилищной застройки. Например, в рамках Госпрограммы 2010-2014, в период 2011-2012 гг. акиматам на данные цели было предусмотрено выделение по 10 млрд. тенге, в том числе для строительства инженерной инфраструктуры в районах предполагаемого ИЖС. Вместе с тем в предыдущие годы на эти цели ежегодно выделялось по 30 млрд. тенге, из них порядка 10-15 млрд. тенге на районы ИЖС.

С целью сохранения объемов индустриального и индивидуального жилищного строительства, стимулирования привлечения в него частных инвестиций, 31 марта 2011 года Правительство утвердило Программу жилищного строительства в Республике Казахстан на 2011-2014 годы (далее – Госпрограмма 2011-2014). Общей целью данной программы было комплексное решение проблем жилищного строительства, повышающее доступность жилья для всех слоев населения.

В рамках данной госпрограммы были предусмотрены новая схема финансирования строительства кредитного жилья с реализацией через АО «Жилстройсбербанк Казахстана», поддержка строительства коммерческого индустриального и индивидуального жилищного строительства посредством фондирования БВУ, строительство/приобретение АО «Фонд недвижимости «Самрук-Казына» объектов недвижимости с целью последующего предоставления в аренду/аренду с выкупом и прямую продажу. Совокупный объем финансирования программы за весь период составил 488,3 млрд. тенге.

Тем не менее, несмотря на достижение определенных результатов, запланированных государственными программами, для основной массы населения жилье все еще оставалось недоступным. Согласно данным Министерства экономики РК, из 8,4 млн. человек экономически активного населения свыше 6 млн. работающих не могут приобрести жилье на рыночных условиях. Вместе с тем количество очередников продолжало увеличиваться, а обеспеченность качественным жильем находилась на достаточно низком уровне.

С целью комплексного решения данных задач была проведена ревизия и анализ действующих в отрасли строительства программ, а на их основе разработана единая программа «Доступное жилье – 2020»[125], предусматривающая доведение ежегодного объема ввода арендного жилья до 1 млн. кв. метров, развитие механизмов аренды с выкупом, а также комплекс мер по развитию строительной индустрии. В связи с девальвацией национальной валюты в конце 2014 года было принято решение о корректировке программы. Таким образом, с 01 января 2015 года она была преобразована в «Программу развития регионов до 2020 года», которая объединила в себе следующие пять программ:

1. «Развитие регионов»;
2. «Программы развития моногородов на 2012-2020 годы»;
3. «Модернизации жилищно-коммунального хозяйства на 2011-2020 годы»;
4. «Ақ бұлақ на 2011-2020 годы»;
5. «Доступное жилье – 2020».

[125] Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 июня 2012 года № 821. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года № 728.

Объем финансирования программы до 2019 года со стороны государства, местных бюджетов и внебюджетных источников составил до 2,2 трлн. тенге. Наряду с этими направлениями в рамках программы 2020 предусмотрено финансирование кредитного, коммерческого и арендного жилья в рамках программы «Нурлы жол» в размере 277 млрд. тенге.

В то же время реализация государственных программ в области жилищного сектора в основном сосредоточена на увеличении доступности жилья в городской местности. Одновременно доля сельского населения в Республике Казахстан составляет 43,1%, а обеспеченность жильем населения в сельской местности – 17,4 чел./кв.м, что ниже, чем в среднем по стране (20,9%). Согласно данным Комитета по делам строительства и ЖКХ Министерства экономики Республики Казахстан количество очередников, ожидающих получения земельных участков в размере 0,1 га для целей ИЖС, насчитывает порядка 1,2 млн. чел., что составляет почти половину от всех очередников, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Согласно Земельному кодексу Республики Казахстан в частную собственность допускается предоставление только тех земельных участков, которые обеспечены инфраструктурой.

В конце 2016 года Правительством Республики Казахстан была утверждена новая жилищная программа «Нурлы жер»[126]. Данная программа направлена на разработку новых подходов стимулирования жилищного строительства для повышения доступности жилья широким слоям населения и интеграции в нее вопросов жилья из действующих программ.

Согласно новой программе основная цель жилищной политики будет нацелена на смещение акцентов государственного на внебюджетное финансирование. Средства в сфере жилищного строительства, выделенные в рамках Государственной программы «Нұрлы жол» на 2015-2019 годы и Программы развития регионов до 2020 года, будут сконцентрированы и перераспределены в данной программе.

В рамках программы поставлено 7 задач, каждая из которых относится к определенному сегменту жилищной сферы.

Задача 1. Повышение доступности жилья для населения

С целью повышения доступности ипотечного кредитования предлагается внедрить инструмент субсидирования ставки вознаграждения по ипотечным кредитам для населения. Субсидирование осуществляется только по ипотечным жилищным займам, выдаваемым БВУ, по ставке вознаграждения не более 16% годовых.

Ежегодно в рамках Программы из республиканского бюджета выделяются субсидии для возмещения части ставки вознаграждения до 6% годовых от ставки вознаграждения по ипотечным жилищным займам на приобретение жилья (после субсидирования ставка вознаграждения для конечного заемщика составит не более 10% годовых), которые будут направляться через финансового агента КИК.

В период 2017-2018 гг. предполагается просубсидировать 8 тыс. кредитов объемом 120 млрд. тенге.

[126] Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2016 года № 922.

Задача 2. Стимулирование строительства жилья частными застройщиками

С целью увеличения предложения жилья со стороны частных застройщиков предполагается внедрить инструмент субсидирования процентной ставки по кредитам, выдаваемым БВУ частным застройщикам (субсидирование осуществляется только по кредитам, выданным БВУ по ставке вознаграждения, не превышающей уровень базовой ставки НБ РК более чем на 5%, действующей на момент принятия решения о субсидировании). Начиная с 2017 года, из республиканского бюджета ежегодно будут выделяться субсидии в размере 7% годовых от ставки вознаграждения по кредитам застройщиков, которые будут направляться через финансового агента АО «ФРП «Даму».

Вместе с тем срок кредитования и срок субсидирования процентной ставки должны совпадать и не превышать 36 месяцев. Застройщик, воспользовавшийся субсидией в рамках данного направления, обязан предложить не менее 50% построенного жилья вкладчикам ЖССБК по фиксированным ценам за 1 кв. м жилья (до 260 тыс. тенге в городах Астане, Алматы и их пригородных зонах и до 220 тыс. тенге в остальных регионах).

Объем финансирования на 2017 год в рамках данной задачи предположительно составил 157 млрд. тенге.

Задача 3. Строительство кредитного жилья через систему жилстройсбережений

В рамках данной задачи будет продолжено строительство кредитного жилья, в том числе для очередников, состоящих на учете в местных исполнительных органах (далее – МИО). Механизм финансирования строительства кредитного жилья в рамках программы будет осуществляться по следующим направлениям:

1) путем выпуска облигаций МИО с периодичностью до 2 лет с повторным направлением ранее выделенных средств на новые проекты строительства;
2) размещение обусловленных вкладов в БВУ (процентная ставка по обусловленному депозиту не должна превышать 3% годовых, при этом эффективная ставка вознаграждения БВУ по выданному займу не должна превышать 7% годовых);
3) привлечение средств международных финансовых институтов под гарантии субъектов квазигосударственного сектора.

Строительство кредитного жилья через МИО будет осуществляться за счет привлечения заемных средств от субъектов квазигосударственного сектора путем выпуска ценных бумаг со сроком обращения до 2 лет и выплатой купонного вознаграждения 0,15% годовых дважды в год. Более того, Правительством предусмотрено право выделять из республиканского бюджета кредиты МИО для реализации проектов жилищного строительства по линии ЖССБК по ставке 0,01% годовых.

Финансирование строительства МИО кредитного жилья будет осуществляться за счет выпуска ценных бумаг и привлечения средств для обеспечения выкупа из следующих источников:

1) 67 млрд. тенге, предоставленных АО «НУХ «Байтерек» в 2016 году для обеспечения выкупа ценных бумаг МИО;
2) перенаправления в 2018 году 113 млрд. тенге, предоставленных АО «НУХ «Байтерек» в 2016 году на финансирование строительства арендного и кредитного жилья;
3) перенаправления в 2018 году 97 млрд. тенге, предоставленных АО «Самрук-Казына» на строительство коммерческого жилья в 2016 году.

Дополнительным механизмом финансирования строительства кредитного жилья является размещение обусловленных вкладов в БВУ. Предполагается также, что с целью финансирования строительства, в том числе кредитного жилья, АО «НУХ «Байтерек» будет привлекать средства международных финансовых организаций под корпоративные гарантии.

Предполагается, что к 2021 году объем строительства жилья в рамках данного направления достигнет 1,8 млн. кв. м в год.

Задача 4. Создание фонда арендного жилья для социально уязвимых слоев населения

Предполагается выделение из республиканского бюджета трансфертов на развитие областным бюджетам, бюджетам городов Астаны и Алматы на проектирование и (или) строительство МИО арендного жилья для социально уязвимых слоев населения из числа очередников, состоящих на учете в МИО. Одновременно допускается строительство арендного жилья без выкупа за счет средств местного бюджета МИО.

Ежегодный объем ввода такого жилья предполагается на уровне 150 тыс. кв. м в год.

Задача 5. Развитие индивидуального жилищного строительства

В целях финансирования строительства индивидуальных домов МИО вправе направить средства, привлеченные путем выпуска долговых ценных бумаг, в рамках направления «Строительство кредитного жилья через систему жилстройсбережений». Очередники, участвующие в пилотном проекте, вправе самостоятельно выкупить готовый дом с земельным участком и подведенной ИКИ или получить заем в ЖССБК для его покупки.

Для приобретения индивидуального дома через ЖССБК предусматриваются займы по сниженным процентным ставкам. В целях снижения конечному заемщику процентной ставки по займу до 5% годовых, государством будут предоставлены субсидии до 7% годовых от ставки кредитования по предварительным и промежуточным жилищным займам в рамках направления «Повышение доступности ипотечного кредитования», на срок не более 5 лет. По истечении 5 (пяти) лет, по предварительным или промежуточным жилищным займам, а также при переходе на жилищный заем субсидирование ставки вознаграждения прекращается. Для данных целей ЖССБК привлекает заемные средства на рынке.

Предполагается, что к 2021 году объем строительства жилья в рамках данного направления достигнет 5,5 млн. кв. м в год.

Задача 6. Обеспечение населения арендным и коммерческим жильем

В рамках данной задачи завершается реализация следующих направлений жилищного строительства, ранее предусмотренных Программой «Нұрлы жол» и Программой развития регионов до 2020 года:

1) арендное жилье для очередников, состоящих на учете в МИО, и молодых семей;
2) арендное жилье с выкупом АО «ИО «КИК»;
3) арендное и кредитное жилье АО «Байтерек девелопмент»;
4) коммерческое и арендное жилье с выкупом Фонда недвижимости.

Задача 7. Поддержка долевого жилищного строительства

Предполагается продолжить дальнейшую реализацию ранее предусмотренных механизмов жилищного строительства по защите долевых вкладов, финансирования проектов жилищного строительства ЖССБК с частными застройщиками и пилотного проекта сноса аварийного жилья в городе Астане.

Предполагается, что объем взносов гарантирования долевого строительства, аккумулированных в Фонде гарантирования жилищного строительства, увеличится со 100,5 млрд. тенге в 2017 до 199,1 млрд. тенге в 2021 году.

Совокупные финансовые затраты на реализацию программы предусматриваются за счет республиканского бюджета, частных инвестиций, в том числе субъектов квазигосударственного сектора, а также других средств, привлекаемых на рынке капитала, в том числе средств Единого накопительного пенсионного фонда. Общий объем финансирования в рамках данной программы за период 2017-2021 гг. составит 1542 млрд. тенге, в т. ч. за счет республиканского бюджета – 802,8 млрд. тенге, а за счет внебюджетных источников – 739 млрд. тенге.

Несмотря на значительный объем инвестиций в жилищное строительство со стороны государства, его доля в общем объеме финансирования составляет не более 10% от совокупного объема. Наибольший объем строительства был профинансирован населением, более того, за последние два года произошло значительное увеличение этой доли (с 43% до 51% по итогам девяти месяцев 2016 года). При этом на протяжении последних трех лет количество квартир, введенных индивидуальными застройщиками, составляет 40% от совокупного объема ввода квартир.

Основными направлениями Программы станут стимулирование спроса на рынке жилья через предоставление населению БВУ субсидированных ипотечных кредитов. Кроме того, планируется стимулирование предложения жилья посредством выдачи застройщикам займов на льготных условиях. Вместе с тем для вкладчиков АО «Жилстройсбербанк Казахстана» предусмотрено строительство кредитного жилья по принципу «револьверности», а также создание регионального фонда арендного жилья для наиболее нуждающихся и социально уязвимых слоев населения.

Отдельно в рамках данной программы выделено направление развития индивидуального жилищного строительства путем подведения государством инфраструктуры на возмездных условиях с последующим предоставлением этих земельных участков гражданам для целей ИЖС. В настоящее время разрабатывается механизм возмещения таких затрат гражданами на приемлемых для них условиях.

Так, в рамках данной программы в 2016 году выделено 110,9 млрд. тенге. В том числе на строительство инженерно-коммуникационной инфраструктуры в районах массовой застройки предусмотрено 87 млрд. тенге из Национального фонда, из которых согласно плану финансирования в акиматы перечислено 45,9 млрд. тенге. На строительство инфраструктуры к районам ИЖС из предусмотренных 23,9 млрд. тенге согласно плану финансирования в местные исполнительные органы перечислено 1,8 млрд. тенге.

Согласно данным Министерства экономики, в 2016-2017 годах необходимой инженерной инфраструктурой планируется обеспечить 100,9 тыс. участков под ИЖС. При этом инфраструктура будет подведена к уже выданным 57,4 тыс. земельным участкам и 43,5 тыс. новым участкам.

Таблица 4

Инвестиции в жилищное строительство по источникам финансирования, млрд. тенге

Источники финансирования	*На 01.10.2016*	*2015 год*	*2014 год*
Всего в РК	555	719	614
Республиканский бюджет	31	84	89
Местный бюджет	30	35	47
Собственные средства	395	435	331
В т. ч. средства населения	284	309	222
Кредиты банков	44	63	54
В т. ч. иностранных банков	0	0	0,5
Другие заемные средства	56	102	92
В т. ч. нерезидентов	0,3	0,3	0,8

Источник: Комитет по статистике РК

Г. Связь между жилищной политикой и банковской системой

Банковская система

На сегодняшний день банковский сектор Республики Казахстан является крупнейшим и доминирующим сегментом финансового рынка страны. Согласно данным НБРК по состоянию на 01 января 2018 года в стране функционирует 32 БВУ, из которых 12 – БВУ с иностранным участием, в т.ч. 11 дочерних БВУ.

Таблица 5

Сравнительная динамика некоторых показателей банковской системы Республики Казахстан

Показатели	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*
ВВП, млрд. тенге	27 572	31 443	34 443	38 624	40 884	44 354	48 392
Активы банковского сектора, млрд. тенге	12 817	13 870	15 462	18 239	23 780	25 561	24 221
Отношение активов к ВВП, %	46,5	44,1	44,9	42,7	57,6	57,6	57,7
Обязательства банковского сектора, млрд. тенге	12 975	11 873	13 384	15 880	21 290	22 716	21 130
Отношение ссудного портфеля к ВВП, %	38,0	37,1	38,8	36,7	37,7	35,0	28,1
Отношение чистого дохода к собственному капиталу по балансу (ROE), %	-0,94	26,52	13,15	13,17	15,4	15,18	-0,63
Отношение чистого дохода к совокупным активам (ROA), %	-0,1	1,61	1,77	1,64	1,96	1,64	-0,08
Доля 5 крупнейших банков в активах БВУ, %	65,3	60,0	55,4	52,4	59,2	58,2	57,5
Доля 5 крупнейших банков в совокупном ссудном портфеле, %	70,9	65,3	62,1	58,9	63,4	60,6	56,6
Доля 5 крупнейших банков в совокупных вкладах клиентов, %	62,2	57,5	54,4	51,0	60,6	58,2	57,5

Источник: Национальный банк Республики Казахстан

Кредитные организации РК до середины 2007 года активно осуществляли заимствования за рубежом (синдицированное кредитование, размещение облигаций, размещение еврооблигаций). После мирового финансового кризиса 2007-2009 гг. «Агентство Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций»[127] вынуждено было принять меры в части повышения требований к капитализации банков по обязательствам перед нерезидентами, к достаточности собственного капитала в отношении займов, связанных с недвижимостью и потребительским кредитованием), совершенствованием системы риск-менеджмента и внутреннего контроля в БВУ.

Постепенное восстановление банковского сектора началось только в 2011 году. Однако динамика роста свидетельствует о недостаточной эффективности работы банков по перераспределению ресурсов в экономике и удовлетворению спроса на кредиты (см. таблицу 5).

[127] Указом Президента Республики Казахстан от 12 апреля 2011 года № 25 функции и полномочия Агентства были переданы Национальному банку Республики Казахстан.

За последние почти 7 лет (с 2011 по сентябрь 2017 гг.) активы банковского сектора увеличились почти в 2 раза до 24,2 трлн. тенге. Тем не менее, по отношению к ВВП объем активов банковского сектора изменился лишь на 14%. Аналогичная ситуация и с кредитным портфелем банковского сектора. Так, на 1 января 2018 года он составляет 13,6 млрд. тенге, увеличившись на 48,5% с начала 2012 года. Однако уровень кредитов к ВВП, максимальное значение которого достигло 66,7% в 2007 году, на начало 2018 года сохраняется на низком уровне – 28%. Таким образом, наблюдается снижение уровня активов и объема кредитов по отношению к ВВП, что можно объяснить несбалансированным кредитованием отраслей экономики, низкой диверсификацией ссудного портфеля, а также краткосрочным фондированием. Фактически кредитный портфель по выданным ссудам характеризуется возрастающей концентрацией непроизводственного сектора, характеризующегося высокой долей оборачиваемости, преимущественно, сфер торговли и услуг, и приносящий более быстрый и высокий доход, но не участвующий в создании конечного продукта и не увеличивающий реальный ВВП.

Вместе с тем серьезной проблемой, препятствующей достаточному и сбалансированному развитию экономики, является высокая концентрация банковского сектора – доля пяти крупнейших банков по активам составляет более 60%.

Банковская система РК также испытывает проблемы с фондированием. Исторически более половины ресурсной базы банковской системы формировалось за счет депозитов юридических лиц и населения. Но если в докризисный период казахстанские банки имели доступ к внешним заимствованиям, то после кризиса 2007-2009 гг. доступ к внешним рынкам стал ограниченным в связи с возросшими финансовыми рисками и снижением интереса со стороны потенциальных инвесторов. Сложившаяся ситуация послужила стимулом для банков использовать внутренние финансовые источники. В частности, начиная с 2013 года банки стали использовать нераспределённую прибыль и сформированные из нее фонды в качестве дополнительного источника капитала (см. таблицу 6).

За последние 5 лет наблюдается рост депозитной базы банковского сектора, который обусловлен валютной переоценкой. Учитывая тот факт, что существенная часть депозитов представляет собой срочные вклады, которые могут быть истребованы вкладчиком раньше срока, то в данном случае депозитная база может рассматриваться только как относительно стабильный источник фондирования ввиду высокой волатильности.

Фондовый рынок в Республике Казахстан в настоящее время остается слабо привлекательным, особенно в связи с проведенной пенсионной реформой и сокращением спроса, обеспечиваемого ранее за счет частных пенсионных фондов (по состоянию на 01 сентября 2016 года объем привлеченных средств за счет выпуска ценных бумаг составил менее 8%). Таким образом, ресурсная база банковского сектора достаточно дорогостоящая ввиду дефицита долгосрочных источников, что в свою очередь сказывается и на стоимости долгосрочного кредитования для конечных заемщиков.

Таблица 6

Структура фондирования банковского сектора Республики Казахстан
(в % от совокупного объема пассивов)

	2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*
Межбанковские вклады	0,8	1,2	1,8	2,1	2,1	1,6	1,3
Займы, полученные	4,8	4,4	3,8	5,4	4,3	4,8	3,4
Вклады клиентов:	60,8	61,5	63,7	62,2	65,6	67,6	68,9
в т.ч. в иностранной валюте	*32,7*	*31,3*	*37,2*	*57,8*	*69,2*	*53,8*	*47,6*
Выпущенные в обращение ценные бумаги	11,7	7,2	6,3	6,7	8,8	7,0	5,5
Уставный капитал	20,0	20,1	18,2	15,9	6,6	6,3	8,2
Резервный капитал	3,1	3,2	3,3	2,6	1,2	1,1	1,1
Нераспределенная чистая прибыль (непокрытый убыток) текущего года	0,3	-1,5	1,5	1,6	0,9	1,6	-0,1
Прочие пассивы	-1,5	3,9	1,3	3,6	10,5	10,0	11,8

Источник: Национальный банк Республики Казахстан

Дестабилизирующее влияние на банковскую активность оказывает высокая доля «неработающих» кредитов. В течение последних нескольких лет, начиная с 2010 года, доля неработающих кредитов (4 и 5 категории[128]) в ссудном портфеле банков находилась на стабильно высоком уровне (36-37%), что свидетельствует о том, что потенциал использования банками «классических» инструментов улучшения качества активов (например, реструктуризация задолженности) практически исчерпан. В связи с этим в 2012 году были введены в действие несколько механизмов улучшения качества активов банков: продажа проблемных активов в АО «Фонд проблемных кредитов» и дочерние организации банков, приобретающие сомнительные и безнадежные активы родительского банка, а также условия прощения безнадежной задолженности до конца 2015 года без возникновения дополнительных налоговых обязательств для банков. Таким образом, если на 01.01.2015 года доля займов, с просроченной задолженностью, составляла 23,6%, то через год это значение опустилось до 8%.

Банковский сектор РК после нескольких лет стагнации, вызванный кризисом, начинает постепенно оживляться. В то же время остаются нерешенные проблемы. Международные рейтинговые агентства к факторам, препятствующим развитию банковского сектора, относят: a) чрезвычайно высокий уровень кредитного риска, обусловленный агрессивными стандартами андеррайтинга и слабой платежной культурой, b) значительное расхождение между валютными кредитами и депозитами, c) низкие показатели прибыльности, скорректированной с учетом рисков, на фоне снижения показателей маржи и роста расходов на формирование резервов, а также слабая платежная культура. Более того, экономические риски в РК остаются высокими, поскольку экономика, которая зависит от сырьевых ресурсов, подвергается давлению в условиях низких и волатильных цен на нефть на фоне существенного ослабления тенге начиная с августа 2015 года.

Уровень отраслевых рисков в РК также остается достаточно высоким в связи с тем, что казахстанские банки по-прежнему зависят от значительного объема валютных свопов, предоставляемых на межбанковском рынке и НБРК, принимая во внимание очень

[128] 4 категория – сомнительные кредиты, имеющие просрочку 61-90 дней, 5 категория – убыточные кредиты, имеющие просрочку более 90 дней.

высокий, хотя и снижающийся уровень «долларизации» депозитов. Standard&Poor также прогнозирует снижение уровня сбережений и повышение волатильности депозитов государственных компаний, юридических и физических лиц[129].

Микрофинансирование

Согласно последним доступным данным НБРК по состоянию на 01 октября 2017 года в стране было зарегистрировано 147 микрофинансовых организаций. Необходимо отметить, что ранее действовал формат микрокредитных организаций, которые не подпадали под регулирование НБРК. В 2012 году был принят Закон «О микрофинансовых организациях» № 56-V от 26 ноября 2012 года, согласно которому до 01 января 2016 года все микрокредитные организации должны были пройти регистрацию в НБРК, став объектом регулирования контроля и надзора со стороны регулятора.

Согласно последним доступным данным НБРК объем активов МФО составляет 180 млрд. тенге, увеличившись с начала года на 41,3%. Наибольшую долю в активах МФО занимают выданные кредиты – 84,2%, а затем размещенные вклады с долей в 6,5%. Совокупные обязательства МФО составляют 120 млрд. тенге, из которых 95% приходится на привлеченные займы. Такая высокая доля займов обусловлена тем, что государственные программы поддержки предпринимательства посредством микрофинансирования в должной мере не учитывают интересы непосредственно микрофинансовых организаций, делая акцент лишь на низкой процентной ставке для конечных потребителей (домохозяйств). Необходимо отметить, что традиционно высокие ставки продуктов микрофинансирования являются следствием больших операционных издержек при выдаче кредита, а не высоким риском невозврата, что подтверждается официальной статистикой. Согласно данным НБРК доля неработающих кредитов на 01.07.2016 года составляет всего 4%, в то время как данный показатель по банковскому сектору находится на уровне 8%. Также на стоимость фондирования существенно влияет законодательное ограничение МФО по привлечению финансирования за счет выпуска ценных бумаг или привлечения депозитов.

Тем не менее Правительство Республики Казахстан делает определенные шаги для дальнейшего развития данной отрасли. В частности, в 2016 году Фонд развития предпринимательства «ДАМУ» (дочерняя структура «АО «НУХ «Байтерек») планирует направить порядка 1 млрд. тенге из собственных средств на развитие микрофинансирования.

В частности, в рамках Программы по развитию продуктовой занятости и массового предпринимательства предусмотрено внедрение микрокредитования предпринимательской деятельности в городах, а также предоставление госгарантии по микрокредитам для самозанятых и безработных, планирующих и реализующих проекты в городах. Согласно данной программе планируется выдавать порядка 2500 кредитов. Планируется предоставлять микрокредиты на сумму до 16 млн. тенге с конечной ставкой вознаграждения в 6%.

Наряду с этим в 2016 году микрофинансовые организации могут получить финансовую поддержку через Всемирный банк, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития и Европейский инвестиционный банк. Средства, полученные от международных финансовых организаций, также планируется направить в ФРП

[129] «Оценка отраслевых и страновых рисков банковского сектора: Республика Казахстан», отчет, S&P Global Ratings, 2016.

«Даму» и Национальный банк Республики Казахстан, которые будут предоставлять микрофинансовым организациям ликвидность в национальной валюте.

В целом, согласно прогнозам ФРП «ДАМУ» совокупный объем финансирования сектора микрофинансирования до 2020 года достигнет порядка 15 млрд. тенге, что позволит предоставить кредиты 27 тыс. заемщиков. Более того, в настоящее время рассматривается разработка продукта, в котором ФРП «ДАМУ» будет выступать в качестве поручителя по кредиту.

В РК микрофинансирование распространено на цели предпринимательской деятельности (пополнение оборотных средств) в рамках личного подсобного хозяйства, а также на ремонтные работы с целью улучшения энергоэффективности жилья. В первом случае условия кредитования следующие: беззалоговый кредит, групповое поручительство от 3 до 10 человек, сумма займа – до 500 тыс. тенге на человека, срок – до 18 месяцев. Во втором случае – условия следующие: сумма займа – до 1 млн. тенге, а срок – до 36 месяцев. Максимальная сумма кредита лимитирована в соответствии с Законом «О микрофинансовых организациях» в пределах 8000-кратного МРП, утвержденного на соответствующий год.

Фондовый рынок

Фондовый рынок в РК в настоящее время развит слабо и фактически не выполняет функций канала привлечения финансирования для банков и организаций. Львиная доля объема торгов в настоящее время приходится на сектора иностранных валют и операций РЕПО (38 и 60% соответственно). Одновременно на сектор корпоративных долговых ценных бумаг в общем объеме торгов приходится менее 1% (см. таблицу 7).

Рынок ипотечных ценных бумаг в стране не развит и фактически не рассматривается кредитными организациями как полноценный источник финансирования. Однако в стране создана вся необходимая структура, способная обеспечить эффективный механизм совершения сделок секьюритизации, эмиссии и обращения ценных бумаг, выпускаемых под секьюритизируемые активы[130]. Банки, выдающие ипотечные кредиты, не осуществляют выпуск ипотечных ценных бумаг, а держат свои кредиты на балансе либо рефинансируют их в КИК (в рамках госпрограмм).

Причиной такой ситуации на рынке ИЦБ является фактическое отсутствие крупных институциональных инвесторов в облигации, обеспеченные правами требования по ипотечным кредитам, например, негосударственные пенсионные фонды, которые в ходе пенсионной реформы были объединены в один государственный пенсионный фонд – Единый накопительный пенсионный фонд (далее – ЕНПФ). Согласно данным НБРК по состоянию на 12.01.2016 года единственной организацией, осуществляющей привлечение обязательных пенсионных взносов, является ЕНПФ. ЕНПФ осуществляет свою деятельность в соответствии с инвестиционной декларацией[131], которая определяет перечень объектов инвестирования, условия и ограничения инвестиционной деятельности в отношении инвестиционных активов ЕНПФ. Согласно декларации разрешается объем инвестирования в размере не более 20% в ценные бумаги под залог недвижимости и активов с рейтинговой оценкой ценной бумаги и/или эмитента не ниже «BBB» по шкале международного рейтингового агентства S&P или рейтинговой оценкой аналогичного уровня одного из других рейтинговых агентств. По состоянию на 01.09.2016 года объем

[130] Выпуск ценных бумаг в стране регламентируется Законом «О рынке ценных бумаг» № 461 от 02 июля 2003 года.

[131] Утверждена законом «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» от 21 июня 2013 года.

пенсионных накоплений граждан составил 6,6 трлн. тенге, таким образом, потенциальный объем инвестирования в ИЦБ только в части пенсионных накоплений составляет 1,33 трлн. тенге.

Таблица 7
Объем и структура фондового рынка Республики Казахстан

Сектор биржевого рынка	На 01.10.2016		На 01.10.2015	
	Объем, млрд. тенге	Доля, %	Объем, млрд. тенге	Доля, %
Иностранных валют	29 524	**37,2**	55 639	**72,3**
Казахстанских государственных ценных бумаг	469	0,6	427	0,6
Акций	158	0,2	879	1,1
Корпоративных долговых ценных бумаг	398	0,5	1 036	1,3
Операций РЕПО	48 761	**61,5**	18 972	**24,7**
Ценные бумаги инвестиционных фондов	0,5	Менее 0,1	Менее 0,1	Менее 0,1
Облигации микрофинансовых организаций	0	0	0	0
Фьючерсов	Менее 0,1	Менее 0,1	0	0
ИТОГО	79 312	100	76 531	100

Источник: Казахстанская фондовая биржа

В качестве мер по снижению дефицита долгосрочной ликвидности Национальный банк Республики Казахстан в 2016 году начал проведение активной работы по созданию условий для формирования кривой доходности, которая призвана служить ориентиром стоимости денег на внутреннем рынке. Более того, были увеличены объемы размещаемых нот и удлинены сроки по ним. Так, впервые с 2008 года были выпущены ноты со сроком обращения 1 год, а в сентябре и ноябре 2016 года состоялись 2 аукциона, где спрос на ноты значительно превышал предложение. Более того, впервые за долгое время был отмечен интерес иностранных игроков.

С 15 ноября 2016 года Национальный банк Республики Казахстан начал проводить на вторичном рынке операции с государственными ценными бумагами Министерства финансов со сроками погашения от 2 до 5 лет. Важно отметить, что данные меры способствуют увеличению объемов долгосрочной ликвидности в национальной валюте.

Д. Доступность жилья, наличие жилищного финансирования, финансирование улучшений жилищных условий

Согласно последним доступным данным Комитета по статистике Республики Казахстан в 2013 году обеспеченность населения жильем составила 20,9 кв.м/чел., при этом в городской местности этот показатель составил 23,7, а сельской местности – 17,4[132]. В развитых странах уровень обеспеченности жильем значительно выше. В частности, в Российской Федерации он составляет 22, в Германии – 45, в Великобритании – 62, а в США – 75 кв.м/чел.

Вместе с тем, согласно официальным данным Комитета по делам строительства и ЖКХ Министерства экономики Республики Казахстан, по состоянию на 01 сентября 2016 года в жилье нуждались 2,3 млн. граждан страны, в том числе очередники в акиматах – более 400 тыс. человек, вкладчики ЖССБ – более 700 тыс. человек, очередники на получение 10 соток земли[133] – более 1,2 млн. человек[134]. Таким образом, порядка 14% населения на официальном уровне признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Согласно данным Национального Комитета по статистике в октябре 2016 года средняя стоимость недвижимости на вторичном рынке составила 190 тыс. тенге за кв.м, при этом в городах Астана и Алматы данный показатель в более чем 1,5 раза превышает среднее значение по стране (317 и 337 тыс. тенге соответственно). Данный уровень цен является недоступным для большинства домохозяйств: среднее значение коэффициента доступности жилья составляет 5,0[135], при этом значение коэффициента доступности жилья в городах Аламаты и Астана составляет 4,6 и 3,6 соответственно.

Тем не менее значительное количество граждан все ещё не могут самостоятельно решить свой «квартирный вопрос». Для таких граждан государство предоставляет ряд соответствующих финансовых механизмов. «Программа развития регионов 2020», в рамках которой предусмотрена адресная помощь практически для всех категорий граждан, предусматривает реализацию следующих направлений: Кредиты на цели ремонта жилья присутствует в линейках продуктов многих банков. Граждане имеют возможность взять кредит на ремонт под залог имеющейся недвижимости, при этом параметры кредитования варьируются в зависимости от валюты кредита, наличия залогового обеспечения, способа подтверждения доходов и наличия комиссий банков. Процентные ставки по таким кредитам в национальной валюте начинаются примерно от 20% годовых с комиссиями (которые, как правило, составляют до 1% от суммы кредита) и от 22% при отсутствии комиссий. Процентные ставки по кредитам в долларах начинаются от 13%. Сроки по таким кредитам варьируются в пределах от 12 до 360 месяцев, а сумма – от 600 тыс. до 10 млн. тенге.

В Республике Казахстан работает проект Всемирного банка «Повышение энергоэффективности в Казахстане», который направлен на повышение энергоэффективности

---

[132] Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики, Статистический сборник Республики Казахстан «О жилищном фонде 2009-2013» (Астана).

[133] В соответствии со ст. 50 Земельного кодекса РК (земельные участки предоставляются гражданам для целей жилищного строительства в размере 0,1 га на безвозмездной основе).

[134] Комментарий Министерства национальной экономики о дальнейшем изменении цен на государственное жилье. Доступно по ссылке: http://kds.gov.kz/index.php/ru/component/content/article/15-novosti/239-v-min-natsekonomiki-prokommentirovali-dalnejshee-izmenenie-tsen-na-goszhile

[135] При расчете КДЖ площадь приобретаемой квартиры была принята в размере 54 кв. м, а размер домохозяйства в размере 3,6 чел. Использован среднедушевой номинальный доход, скорректированный на величину прожиточного минимума (67112 тенге по РК, 128 956 тенге по г. Астана и 111 530 тенге – по г. Алматы).

государственных и социальных объектов, а также улучшение условий создания механизма финансирования проектов в области энергосбережения и повышения энергоэффективности. Грант на реализацию данного проекта в размере 21,8 млн. долларов США предоставлен Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству через Трастовый фонд, управляемый Всемирным банком. Подписанное и ратифицированное Грантовое соглашение о реализации проекта «Повышение энергоэффективности Казахстана» вступило в силу 01 июня 2015 года.

E. Роль федеральных и местных органов власти в области жилищного финансирования

В РК реализация жилищной политики является одним из важнейших направлений государственной политики. В стране реализуется ряд государственных программ, однако это делается без определенной системы отбора категорий граждан, не в полной мере происходит изучение спроса и возможностей населения, БВУ и застройщиков.

Роль органов местного самоуправления. Согласно Закону «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» № 148 от 21 января 2001 года местные исполнительные органы власти фактически являются только исполнителями в рамках государственных программ в области жилищного сектора.

Государственным органом, ответственным за разработку и реализацию жилищной политики, является Комитет по архитектуре и строительству Министерства национальной экономики РК. В качестве операторов жилищных госпрограмм в стране действует ряд государственных институтов.

Одним из крупнейших государственных институтов является Национальный управляющий холдинг «Байтерек», в составе которого находится 4 компании, основные направления деятельности которых сосредоточены в области жилищного финансирования:

- АО «Ипотечная организация «Казахстанская ипотечная компания»: реализация арендного жилья в рамках государственных и собственных программ, а также рефинансирование БВУ путем приобретения с их балансов прав требований по ипотечным кредитам (финансовый оператор вторичного рынка ипотечного кредитования);
- АО «Байтерек девелопмент»: реализация инвестиционных проектов в сфере жилой и коммерческой недвижимости и производства строительных материалов, а также возврат средств, выделенных на антикризисные меры, в части завершения финансирования строительства проблемных объектов долевого строительства;
- Казахстанский фонд гарантирования жилищного строительства (создан на базе Казахстанского фонда гарантирования жилищных кредитов)[136] – предоставление гарантий дольщикам по завершению строительства в случае неисполнения застройщиком обязательств по строительству жилого объекта;
- АО «Жилстройсбербанк Казахстана» – разработка и внедрение системы контрактных сбережений на приобретение жилья.

Отдельно стоит выделить «Акционерное общество «Фонд недвижимости Самрук-Казына»[137], созданное с целью содействия развитию строительной отрасли и рынка

[136] Создан в рамках реализации новой редакции Закон «О долевом жилищном строительстве».

[137] Создан в соответствии с постановлением Правительства РК от 06 марта 2009 года № 265 «О некоторых

недвижимости посредством инвестирования в строительство с применением «зеленых» и других инновационных технологий. В настоящее время является одним из операторов госпрограмм («Развитие регионов до 2020 года» и программы инфраструктурного развития «Нурлы жол»). В будущем предполагается, что с 2017 года «АО «Фонд недвижимости Самрук-Казына» приступит к реализации масштабных проектов в области «зеленого» девелопмента и девелопмента коммерческой недвижимости.

В соответствии со статьей 55 Налогового кодекса Республики Казахстан в стране в обязательном порядке в бюджеты различных уровней взимаются 13 видов налогов, 1 государственная пошлина 5 видов регистрационных сборов и 10 видов различных плат.

Распределение поступающих средств от налогов и других обязательных платежей распределяется в соответствии с Бюджетным кодексом Республики Казахстан и законом о республиканском бюджете.

Согласно Бюджетному кодексу Республики Казахстан налоговую систему страны можно охарактеризовать как трехуровневую, а налоги в зависимости от разновидности и источника распределяются в:

- республиканский бюджет;
- областные бюджеты, бюджеты города республиканского значения (Алматы) и столицы (Астаны);
- районные бюджеты, бюджеты городов областного значения.

Вместе с тем необходимо отметить, что местные/областные бюджеты являются своеобразными «транзитными» бюджетами, которые перераспределяют средства, полученные в виде трансфертов из республиканского бюджета, непосредственно в бюджеты городов и районов, где происходит их фактическое расходование.

Поступления от земельного налога и налога на имущество направляются в областные и местные бюджеты, а также бюджеты городов республиканского значения.

Объектом налогообложения земельного налога являются все земли в зависимости от их назначения и принадлежности к конкретным категориям. Налоговой базой для исчисления данного налога является площадь земельного участка. Базовые ставки на земли сельскохозяйственного назначения устанавливаются в расчете на один гектар и дифференцируются по качеству почв.

Базовые налоговые ставки на земли сельскохозяйственного назначения, предоставленные физическим лицам для ведения личного домашнего (подсобного) хозяйства, садоводства и дачного строительства, включая земли, занятые под постройки, устанавливаются в следующих размерах:

- при площади до 0,50 гектара включительно – 20 тенге за 0,01 гектара;
- на площадь, превышающую 0,50 гектара, – 100 тенге за 0,01 гектара.

Базовые налоговые ставки на земли населенных пунктов, занятые жилищным фондом, а также придомовыми территориями, устанавливаются в расчете на 1 кв. м площади: от 0,96 до 5,2 тенге.

Объектом налогообложения налога на имущество физических лиц являются жилища, здания, дачные постройки, гаражи и иные строения, сооружения, помещения, принадлежащие им на праве собственности. Ставка налога на имущество физических

мерах по решению проблем на рынке недвижимости».

лиц является прогрессивной и исчисляется следующим образом: фиксированный платеж плюс доля процента от суммы, превышающей определенный лимит. Минимальная ставка налога на имущество составляет 0,05% при стоимости объекта налогообложения до 2 млн. тенге включительно. Максимальная ставка взимается при стоимости недвижимости свыше 450 млн. тенге и составляет 2,9 млн. тенге плюс 2% с суммы, превышающей 450 млн. тенге.

Несмотря на то что законодательство Казахстана предусмотрело большое количество различных налогов и сборов, необходимо отметить, что ставки по основным платежам в бюджет (по подоходным налогам, НДС, акцизам и др.) являются низкими по сравнению не только с другими странами СНГ, но и с общемировыми.

Роль местных органов власти состоит в реализации задач, которые ставятся на федеральном уровне. Местные исполнительные органы обычно не вносят каких-либо существенных изменений в механизм реализации государственной программы, а из-за ограниченности финансовых ресурсов не реализуют собственные программы.

ВЫВОДЫ ПО ФИНАНСОВОЙ ОСНОВЕ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

Жилищная политика являлась одним из приоритетных направлений государственной политики в РК со времени обретения независимости в 1991 году. На протяжении всего периода государство уделяло большое значение решению «жилищного вопроса» граждан. В частности, было принято множество государственных программ, предусматривающих ряд механизмов по обеспечению граждан жильем. Однако стоит отметить, что, несмотря на такой массивный объем финансирования, в стране до сих пор наблюдается дефицит жилья, а также недоступность жилья для населения даже в рамках имеющихся льготных государственных программ. Отчасти такая ситуация сложилась в силу следующих причин. Отсутствие регулярного мониторинга реальных потребностей и возможностей населения при разработке государственных жилищных программ, а также фокусировка государственных программ только на приобретении жилья в собственность, без достаточного учета других способов удовлетворения потребностей населения в жилье (например, некоммерческий арендный жилой фонд). Вместе с тем одной из задач последней масштабной государственной программы «Нурлы жер» была поставлена цель строительства арендного жилья без права выкупа (по итогам 2017 года было построено 50 тыс. таких квартир), что позволило разнообразить спектр доступных инструментов по повышению доступности жилья для населения и увеличению его трудовой мобильности.

В настоящее время все государственные программы реализуются только на республиканском уровне. Местные исполнительные органы (далее – МИО) фактически являются только исполнителями в рамках государственных программ, при этом в силу ограниченности финансовой базы и законодательных полномочий не имеют возможности полноценно разрабатывать и реализовывать программы в области жилищного сектора.

Со стороны населения основным способом приобретения недвижимости как на рыночных условиях, так и в части государственных программ является ипотечное кредитование либо контрактные сбережения (реализуется через Жилстройсбербанк Казахстана). При этом большая часть выданных кредитов принадлежит ЖССБК (порядка 75% от общего объёма выданных жилищных кредитов в стране), что обусловлено более выгодными условиями. В частности, если по системе жилстройсбережений максимальный размер процентных ставок по займам составляет 5% при сроке кредитования до 25 лет (при

условии накопления половины договорной суммы[138]), то по ипотечному кредиту в банках второго уровня (далее – БВУ) процентные ставки значительно выше (от 15 до 23% годовых в зависимости от размера первоначального взноса), а срок кредитования составляет до 30 лет. При этом необходимо отметить, что в случае системы жилстройсбережений вкладчик имеет возможность получить премию от государства (в размере до 20% от суммы сбережений).

В продуктовой линейке БВУ в настоящее время отсутствуют целевые кредиты на мероприятия по повышению энергоэффективности жилищ. Банки в своей линейке имеют стандартный кредит на ремонт, который заемщик может использовать на цели улучшения энергоэффективности своего жилья. Специализированные кредиты на повышение энергоэффективности предлагают только микрофинансовые организации. Однако они имеют ограничения в части суммы кредита и не могут удовлетворить весь спрос в данном сегменте. С целью охвата данного, довольно значительного сегмента кредитования Правительству на государственном уровне нужно проводить политику по внедрению мирового опыта в части кредитования мероприятий по увеличению энергоэффективности жилья, которые будут давать заемщикам определенные льготы (например, снижение размера платы за коммунальные услуги).

Наличие столь ограниченной линейки кредитных продуктов БВУ обусловлено отсутствием стабильных источников долгосрочного финансирования в национальной валюте и высокой «долларизацией» экономики страны. База фондирования банковского сектора почти на 70% состоит из депозитов, из которых порядка 50% – депозиты в иностранной валюте. С целью снижения рисков банки в настоящее время предпочитают краткосрочное кредитование с быстрой «оборачиваемостью». Фондовый рынок страны также не выполняет функцию канала привлечения долгового долгосрочного финансирования, а внутренний рынок ценных бумаг и институциональных инвесторов нуждается в развитии. В частности, рынок ипотечных ценных бумаг в настоящее время не развит в силу отсутствия инвесторов в долгосрочные активы.

Необходимо отметить, что в целом долгосрочное фондирование со стороны иностранных институциональных/частных инвесторов фактически отсутствует. Привлечение иностранных инвестиций осуществляется лишь на краткосрочной основе. Правительству необходимо предоставлять стимулы местным частным компаниям, участвующим в реализации крупномасштабных жилищных проектов в сфере жилищного сектора.

Сектор жилищного строительства в Республике Казахстан также сейчас не прозрачен. Несмотря на достаточно большое количество застройщиков (порядка 7,5 тыс.) в данной отрасли наблюдается очень низкий уровень конкуренции, высокие административные барьеры и низкая прозрачность деятельности. Более того, необходимость отчислений в размере 2-6% от стоимости проекта в созданный в октябре 2016 года Фонд гарантирования жилищного строительства будет способствовать уходу с рынка более мелких участников, что приведет к дальнейшей монополизации рынка жилищного строительства.

В связи с этим государству необходимо принимать меры в области повышения «прозрачности» строительного сектора с целью увеличения конкуренции, в т.ч. благодаря приходу иностранных участников, снижению стоимости жилья и повышению его доступности для населения.

[138] Согласно п. 5 главы 1 Стандартных условий договора о жилищных строительных сбережениях АО «Жилстройсбербанка Казахстана» договорная сумма – это сумма денег, необходимая вкладчику для проведения мероприятий по улучшению жилищных условий, состоящая из жилищных строительных сбережений и жилищного займа. Договорная сумма определяется Вкладчиком самостоятельно в момент подписания Заявления о присоединении к системе жилищных строительных сбережений.

ЧАСТЬ III

УСТОЙЧИВОЕ ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ И «УМНЫЕ» ГОРОДА: ДОСТИЖЕНИЯ, ВОЗМОЖНОСТИ И ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ С ТЕМ, ЧТОБЫ АСТАНА СТАЛА ОБРАЗЦОВЫМ «УМНЫМ» И УСТОЙЧИВЫМ ГОРОДОМ

По определению ЕЭК и Международного союза электросвязи «умный устойчивый город» – это инновационный город, в котором используются ИКТ и другие средства для повышения качества жизни, эффективности городской деятельности и услуг, а также конкурентоспособности при одновременном обеспечении их соответствия потребностям нынешнего и будущих поколений с учетом экономических, социальных, экологических и культурных аспектов[139]. Следовательно, «умный» город может рассматриваться как агломерация, в которой каждому из жителей предоставляется доступ ко всем услугам (государственным и частным) в той форме, которая наилучшим образом соответствует их потребностям. Это предполагает создание надлежащей физической инфраструктуры, развитие человеческого капитала и навыков, общинных учреждений и (цифровых) технологий, стимулирующих устойчивое развитие и создающих привлекательные условия для поддержки инноваций и обеспечения благосостояния людей. Другими словами, создание «умных» городов можно охарактеризовать как процесс, с помощью которого городские центры становятся более устойчивыми, инклюзивными, безопасными, устойчивыми к изменению климата и способными более оперативно реагировать на возникающие вызовы в области развития. В дополнение к развитию местной инновационной деятельности особое внимание также уделяется включенности «умных» городов в мировые сети знаний и технологий. Таким образом, «умные» города также являются городами, которые накопили успешный опыт в области привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ) из глобальных источников, которые стали открыты в социальном и экономическом плане для остального мира[140], а также обрели экологическую устойчивость.

Поскольку городское население мира, согласно прогнозам, достигнет 5 миллиардов человек к 2030 году, потребность в «умных» и устойчивых городах стала еще более насущной. В недавно принятых целях в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года содержится призыв к совершенствованию корректировки политики в целях достижения улучшений в каждой из этих двух областей («умные» города и устойчивое развитие городов). В то время как «городская» цель 11 в области устойчивого развития включает в себя целевые показатели по «обеспечению открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов», в «инфраструктурной» цели 9 содержится призыв к государствам-членам работать сообща

[139] United Nations Economic Commission for Europe, “United for Smart Sustainable Cities (U4SSC)”. Доступно по ссылке: http://www.unece.org/housing-and-land-management/united-4-smart-sustainable-cities-u4ssc.html

[140] United Kingdom, Department for Business, Innovation and Skills, *Smart Cities: Background Paper* (London, 2013). Доступно по ссылке: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/246019/bis-13-1209-smart-cities-background-paper-digital.pdf (accessed 15 December 2016); R. S. Wall & S. Stavropoulos, “Smart cities within world city networks”, *Applied Economics Letters*, vol. 23, Issue 12 (Online: 20 January 2016), 875-879, p. 878.

в целях «создания стойкой инфраструктуры, содействия всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям»[141].

Кроме того, инновационная деятельность, которая имеет основополагающее значение для достижения каждой из этих целей, признается как важный компонент для осуществления всей Повестки дня на период до 2030 года.

В этой связи последствия для стран, стремящихся к развитию «умных» и устойчивых городов, являются многогранными. Например, совершенствование ИКТ имеет решающее значение для достижения целевых показателей в области климата в городах в части снижения потребления энергии и выбросов парниковых газов при одновременном стимулировании социально-экономического роста. Несмотря на то что некоторые города в различных географических регионах утверждают, что уже стали «умными и устойчивыми», уровень их достижений является неравномерным. Страны с переходной экономикой сталкиваются с дополнительными сложностями. В исследовании ЕЭК ООН, касающемся инновационной политики, было определено, что к этим сложностям зачастую среди прочего относятся низкий уровень предпринимательской деятельности, недостаточный доступ к стабильным источникам финансирования, дефицит человеческого капитала и недостаточный доступ к новейшим технологиям и знаниям[142].

Еще одна проблема состоит в том, что в настоящее время не существует общепринятых стандартов и индикаторов, которые могли бы использоваться для измерения «умной устойчивости». Хотя инновации в использовании цифровых технологий могут способствовать улучшению условий жизни, например, за счет интеллектуального транспорта, «умных» энергетических систем, повышения эффективности использования ресурсов и создания транспарентных и открытых обществ, в настоящее время все еще отсутствуют общепринятые стандарты и контрольные показатели, которые могут обеспечить более предсказуемый переход к климатической нейтральности благодаря использованию новаторских продуктов, процессов и технологий.

Вставка 1
Измерение «умной устойчивости»

Недавно ЕЭК ООН приступила к осуществлению мероприятий по оказанию помощи правительствам и местным органам власти в целях преодоления этих трудностей. В сотрудничестве с МСЭ она приступила к осуществлению глобальной инициативы «Объединение усилий в целях построения «умных» устойчивых городов» (U4SSC), которая в настоящее время объединяет 16 учреждений и программ ООН, а также ряд городов и соответствующих заинтересованных сторон . В 2013 году эти две организации начали разрабатывать индикаторы для оценки «умных» устойчивых городов. МСЭ проводил работу в рамках Целевой группы по «умным» устойчивым городам, а ЕЭК ООН работала в рамках Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию и его проекта «Объединенные умные города». Трехлетние многосторонние переговоры завершились в декабре 2015 года одобрением со стороны МСЭ и Комитета ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию индикаторов «умных» устойчивых городов ЕЭК ООН – МСЭ. Эти показатели служат основой для рекомендаций МСЭ-Т в отношении ключевых показателей эффективности (КПЭ) в области умных устойчивых городов в рамках усилий по достижению ЦУР.

[141] Инновационная политика также подразумевается в целевых показателях, установленных для цели 8, касающейся достойной работы, и в достижении цели 12, касающейся рационального потребления и производства.

[142] Более подробная информация доступна по ссылке https://www.unece.org/index.php?id=41402#/ (по состоянию на 15 декабря 2016 года).

Глобальная инициатива «Объединение усилий в целях построения «умных» устойчивых городов»» (U4SSC) была представлена на Форуме ЕЭК ООН – МСЭ «Формирование более умных и устойчивых городов: достижение целей в области устойчивого развития», который состоялся в Риме в мае 2016 года. Являясь платформой, открытой для всех учреждений Организации Объединенных Наций и других соответствующих заинтересованных сторон, U4SSC будет выступать в защиту проектов в области государственной политики, направленных на поощрение использования ИКТ для содействия и облегчения перехода к «умным» устойчивым городам. В рамках этой инициа-тивы будут подготовлены директивные указания для интеграции ИКТ в городскую деятельность на основе существующих международных стандартов.

A. Программа развития «умных» городов в Казахстане: пример Астаны

Концепция Smart Astana, вспомогательные учреждения и мероприятия

С тех пор как Астана стала столицей Казахстана в 1998 году, она рассматривается в качестве современного инновационного города. Для того чтобы модернизировать свою повестку дня в области устойчивого развития, правительство в том числе проводит реформы, направленные на поощрение принципов устойчивого развития городов. Бренд Smart Astana используется в рекламных целях и отражает чаяния столицы в области «умного» и устойчивого развития. Достижение этой цели стало официальной политической инициативой после учреждения «дорожной карты» поручением Президента (поручение № 01-7.6 от 22 апреля 2013 года «О необходимости разработать план мероприятий по вхождению города Астаны в рейтинг 50-ти «умных городов» мира»). Цель состоит в том, чтобы повысить качество жизни и ускорить модернизацию инфраструктуры в Астане, а также повысить уровень общественной безопасности. Поскольку в Астане проживает около 700 000 человек, а ее ВВП составляет почти 1 млрд. долл. США, «дорожная карта» проекта «Астана – умный город» была вдохновлена другими успешными городами относительно среднего размера (например, Амстердамом в Нидерландах, Бостоном в США и Оулу в Финляндии). Например, правительство изучает историю и организационную структуру этих городов для создания инновационных бизнес-центров[143].

Одной из ключевых целей «дорожной карты» проекта «Астана – умный город», которая согласуется с Государственной программой по форсированному индустриально-инновационному развитию, заключается в том, чтобы содействовать властям Астаны в деле внедрения инноваций, которые могли бы принести сопутствующие результаты на территории всего Казахстана и способствовать экономической диверсификации[144]. В основе «дорожной карты» концепции *Smart Astana* лежит оптимизация сочетания шести характеристик, из которых состоит «умный» город: «умная» экономика, «умное»

[143] «We build a Smart City», интервью с Ерланом Кожагапановым, заместителем мэра города Астаны, *Info-panorama*, выпуск 1(01) (2011), стр. 75-77.

[144] Более того, правительство также проводит реформы сектора в рамках Плана нации «100 конкретных шагов» 2015 года, в котором поставлена цель сделать Астану деловым, культурным и научным центром Евразии за счет привлечения исследователей, студентов, предпринимателей и туристов из всех стран региона.

управление, «умная» жизнь, «умная» мобильность, «умные» люди и «умная» окружающая среда; и она включает в себя меры политики, направленные на комплексную модернизацию городской инфраструктуры. В результате применения шести характеристик «умного» города правительство рассчитывает добиться более централизованного, но при этом гибкого и оперативного управления городской инфраструктурой. Кроме того, прогресс будет достигнут в плане повышения качества жизни, улучшения жилищно-коммунальных услуг, обновления коммунальных сетей и повышения безопасности в городах. Наконец, предусмотрены новые виды социальных программ, в том числе программы более доступного и качественного образования, здравоохранения и социальной защиты. Этот проект в значительной степени будет полагаться на создание современной сети по вопросам информационно-коммуникационных технологий. Сеть по вопросам ИКТ будет служить основой для всех ожидаемых инноваций, услуг и продуктов. Поскольку этот этап проекта является, кроме того, наиболее дорогостоящим, ожидается, что он будет осуществляться за счет привлечения как государственных, так и частных инвестиций.

Одним из основных субъектов, участвующих в реализации «дорожной карты» проекта «Астана — умный город», является агентство по вопросам развития «умного» города АО «Астана Innovations», действующее с 2011 года (постановление акимата г. Астаны № 30-48 от 31 мая 2011 года). Эта компания полностью принадлежит муниципалитету (или «акимату») Астаны и играет важную роль в координации деятельности всех государственных механизмов поддержки инноваций. Другими важными субъектами в области инноваций являются Национальная академия наук, Назарбаев Университет, АО «Научно-технологический центр «Парасат» и АО «Национальный инновационный фонд»[145].

С момента своего создания АО «Астана Innovations» стало двигателем и катализатором инновационного развития города. По мнению управления компании, ее работа заключается в улучшении качества жизни городского населения за счет повышения энергоэффективности городских услуг, а также развития инновационного потенциала малых и средних предприятий. Основной услугой, предоставляемой компанией «Астана Innovations», является то, что она выступает в качестве единого центра для всех механизмов поддержки, существующих на национальном уровне (например, поощрение инвестиций, гранты на инновационную деятельность), в целях содействия углублению связей между промышленностью и наукой. Ключевые инициативы включают в себя разработку концепций *Smart Astana* и «Безопасный город», а также создание технологических центров поддержки и развития начинающих предприятий, укрепление потенциала трехмерных технологий в столице (см. «умные» проекты в г. Астане ниже).

В соответствии с правительственными планами процесс разработки концепции *Smart Astana* состоит из трех компонентов. На осуществление первого потребовалось около трех лет, и направлен он был главным образом на улучшение управления городом. Предпринятые действия включали в себя повышение рационализации потребления и применение более гибких тарифов на коммунальные услуги для поощрения накоплений. Второй компонент осуществляется в настоящее время. Он связан с внедрением новых технологий управления для отдельных проектов развития инфраструктуры (например, систем водо- и теплоснабжения, энергетики, уличного освещения и транспорта). Наиболее трудным и длительным этапом является реализация третьего компонента. Он включает в себя привлечение горожан в качестве активных участников «умных» городов. В частности, это означает, что граждане будут становиться активными лицами, принимающими решения в

[145] «Интервью с председателем правления компании «Парасат» Нурали Бектургановым», Astana Innovations, выпуск 1 (2) (2012), стр. 68-71; ЕЭК ООН (2012).

отношении таких вопросов, как определение количества тепла и электроэнергии, которые они потребляют, и количества производимых ими отходов. В целом это означает, что они станут лучше осознавать опасность для окружающей среды вследствие их повседневной деятельности и поведения[146].

В контексте концепции *Smart Astana* все виды научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), включая маркетинг, будут поддерживаться государственным Фондом развития предпринимательства «Даму»[147]. Банк развития Казахстана также примет участие в предоставлении части финансирования. Частный сектор будет задействован посредством капиталовложений в специальную экономическую зону (СЭЗ) «Астана – новый город» (см. вставку 1). Первый индустриальный парк в СЭЗ был создан весьма быстро: по состоянию на 2016 год он практически исчерпал свои возможности по размещению компаний, насчитывая на то время уже 62 компании-резидента из максимально возможных 70 компаний. Одна из главных проблем заключается в том, что регистрация в парке осуществлялась без особого планирования и парк вскоре превысил свои возможности по размещению новых фирм. Строительство второго парка, как ожидается, начнется в 2017 году в целях удовлетворения растущего спроса.

Международное сотрудничество в области инноваций также будет значительным. Подписано соглашение с Институтом Фраунгофера (Германия), которое будет содействовать развитию высокотехнологичных проектов. Эта инициатива была выдвинута в 2012 году и будет способствовать передаче новых технологий, которые могли бы стимулировать развитие общественной инфраструктуры, таких как трехмерное моделирование. Этот вид сотрудничества будет иметь важное значение для поощрения большего числа внутренних прикладных исследований в предпринимательском секторе Астаны и Казахстана в целом, который развит недостаточно[148].

ПИИ также будут играть решающую роль. Существуют значительные преимущества для иностранных инвестиций в инновационную деятельность в Астане. К их числу относятся динамично развивающийся финансовый сектор, расширение ИТ и знание емких видов деятельности, наличие надлежащей инфраструктуры для внедрения «умных» технологий на городском уровне, появление ряда тематических блоков в медицинском, научном и образовательном секторах, а также благоприятная налоговая и инвестиционная среда. Отдел по вопросам поощрения инвестиций акционерного общества «Астана Innovations» предполагает, что благодаря ряду мер, которые будут приняты для улучшения инвестиционного климата, ожидается, что город в течение десятилетнего периода привлечет ПИИ на сумму 200 млрд. долл. США[149].

В дополнение к выставке «Экспо-2017», которая будет посвящена вопросам устойчивого развития энергетики, инновации будут стимулироваться другими важными инициативами

---

[146] «Astana Smart City», Infopanorama, выпуск 1 (01) (2011), стр. 80-81.

[147] АО «Фонд развития предпринимательства «ДАМУ», созданный распоряжением Правительства № 665 «О создании «Фонда развития малого предпринимательства» от 26 апреля 1997 года.

[148] Европейская экономическая комиссия ООН , *Обзор инновационного развития Казахстана*, Организация Объединенных Наций: Нью-Йорк и Женева 2012, стр. 51-68. Доступно по ссылке: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/icp5.pdf

[149] Недавние меры включают в себя предоставление льгот для крупных проектов, упрощение процесса найма иностранных работников, освобождение от уплаты налога с доходов корпораций, налога на землю и имущество в некоторых случаях на период до 10 лет, предоставление субсидий в размере до 30 процентов фактических затрат на строительные и сборочные работы и приобретение оборудования; новые гарантии для инвесторов в отношении налоговой стабильности и трудового законодательства; и в том числе введение должности омбудсмена. (Источник: Кайрат Карманов, “Investment Attractiveness of Astana: Components” в *Smart Astana, №°3* (декабрь 2015), стр. 54-60.

по содействию капиталовложениям. Они включают в себя планы по созданию международного финансового центра «Астана», который может стать финансовым центром для стран Центральной Азии, Кавказа, Евразийского экономического союза, Ближнего Востока, Западного Китая, Монголии и Европы[150]; расширение последующего обслуживания силами компаний, находящихся в специальной экономической зоне «Астана – новый город»; и разработке дополнительного вспомогательного обслуживания инвесторов.

Вставка 2

Индустриальные парки в специальной экономической зоне (СЭЗ) «Астана – новый город»

Индустриальный парк «Астана – новый город» занимает площадь 598,1 гектара (га) в границах города Астаны. Его общественная инфраструктура была создана за счет капиталовложений, профинансированных правительством. По состоянию на 2015 год было осуществлено 62 проекта на общую сумму 1,124 млрд. долл. США. Среди них 11 проектов находятся в иностранной собственности. С момента его создания в 2006 году в общей сложности было зарегистрировано 96 предприятий, из которых 21 уже функционирует. Общая стоимость произведенной продукции в 2015 году составила 1,9 млрд. долл. США.

Муниципальные власти заинтересованы в дальнейшем привлечении ведущих транснациональных корпораций и других инвесторов в целях содействия передаче технологий и обмену знаниями. Основные глобальные транснациональные корпорации (ТНК), которые были задействованы в этом процессе посредством инвестиций как в инфраструктуру, так и в приоритетные сектора экономики, осуществляли деятельность по производству электровозов (Alstom, Франция), производству пассажирских вагонов (Talgo, Испания), дизельных локомотивов (компания «Дженерал электрик», США) и вертолетов (Eurocopter, Германия и Франция: через совместное предприятие с национальным партнером «Казахстан инжиниринг»).

Компании, расположенные на территории СЭЗ «Астана – новый город», освобождаются от последующего налогообложения: подоходного налога, земельного налога и налога на добавленную стоимость (НДС). Дополнительная выгода заключается в том, что тарифы на коммунальные услуги здесь ниже по сравнению с другими регионами: например, на водоснабжение (тариф на водоснабжение и канализацию составляет 1,3 долл. США за кубический метр), электроэнергию (0,09 долл. США за кВт) и теплоснабжение (7,9 долл. США за Гкал). Эти преимущества действуют как в отношении местных, так и иностранных инвесторов.

В силу быстрого роста и неослабевающего интереса со стороны промышленных предприятий городская администрация приняла решение о строительстве нового индустриального парка площадью 433,1 га, примыкающего к территории существующего индустриального парка. В разработке генерального плана второго индустриального парка принимает участие Jurong Consultants, дочерняя компания сингапурского холдинга Jurong International.

Источник: «Астана Innovations» и Астанинский экономический форум 2015 года.

[150] См. подробнее веб-сайт Международного финансового центра Астаны. Доступно по ссылке: http://www.aifc.kz/.

Наконец, следует подчеркнуть, что дальнейшее совершенствование инфраструктуры в Астане и развертывание технологий и услуг «умного» города потребует крупных финансовых инвестиций. В условиях, когда на экономике Казахстана негативно сказывается ряд внешних факторов (например, кризисы в экономике торговых партнеров в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), снижение мировых цен на сырьевые товары), маловероятно, что национальные и муниципальные бюджеты, выделяемые на такие инвестиции, смогут соответствовать спросу. Власти делают упор на такие механизмы, как государственно-частные партнерства (ГЧП) для восполнения дефицита государственных средств, который может возникнуть. ГЧП являются альтернативой государственным закупкам товаров и услуг как в сфере строительства новых, так и модернизации существующих объектов инфраструктуры. Их успех зависит от определения надлежащего баланса между обязанностями и рисками, которые несут государственные и частные субъекты. Для того чтобы такие инициативы были успешными, необходимо также разработать секторальные меры правового и иного характера для стимулирования частных инвестиций в приоритетные сектора экономики.

С учетом этой цели в 2015 году был принят новый закон о ГЧП, который основывается на передовой международной практике, в том числе на новых концепциях и механизмах осуществления различных программ ГЧП. Эти механизмы могли бы обеспечить частному капиталу возможность стабильных поступлений от капиталовложений в инфраструктуру, обладая более низким риском по сравнению с коммерческими проектами, в том числе в части «умных» проектов. Например, инвестиции в современные дороги, в том числе в высокоинтеллектуальные системы, объединяющие современные технологии управления потоками и безопасности дорожного движения, могли бы включать в себя финансирование по линии ГЧП. Аналогичные системы могут быть реализованы в городской среде (например, «умные» светофоры, интеллектуальные системы безопасности).

Б. Инновационные продукты и услуги некоторых проектов Smart Astana

Пилотные проекты

По состоянию на 2016 год АО «Астана Innovations» реализовало четыре пилотных проекта «умных» городов при поддержке муниципалитета Астаны, сумма государственных инвестиций в которых составила около 10 млн. долл. США. К их числу относятся следующие: «умная» поликлиника, «умная» школа, «умное» уличное освещение и «умные» платежи. Ожидается, что каждый из этих проектов будет воспроизведен в других городских районах после их завершения.

«Умное» здравоохранение

Осуществление проекта «умная» поликлиника началось с целью модернизировать медицинские учреждения Астаны и повысить качество медицинского обслуживания в городе. Этот проект в настоящее время осуществляется в пилотном режиме в городской поликлинике № 4. В долгосрочной перспективе целью является всестороннее улучшение функционирования отрасли здравоохранения посредством повышения автоматизации внутренних и внешних процессов.

Одной из проблем медицинских учреждений в Астане является длительное время ожидания и длинные очереди при посещении врача. Решение этой проблемы является одной из основных целей проекта. Например, инновационные решения позволяют записываться

на прием к врачу либо с помощью терминала или же в онлайновом режиме на веб-сайте поликлиники, что помогает сократить время, проведенное в очередях, на 10 процентов. Кроме того, эта система также позволяет экономить время за счет цифровизации медицинской информации, что позволяет сократить время, необходимое для внесения данных в историю болезни пациентов. И наконец, ожидается, что внедрение системы анализа будет способствовать улучшению координации и повышению эффективности работы всех подразделений поликлиники. Такие системы будут оказывать поддержку в сфере медицинского обслуживания, бухгалтерского учета, финансовой и лабораторной деятельности учреждения.

Еще одной проблемой, которая решается проектом «умная» поликлиника, является диагностика. С момента введения в действие проекта были созданы условия для повышения эффективности работы врачей за счет предоставления им медицинских инструментов, содержащих все необходимые элементы для принятия правильных решений в сфере диагностики. В будущем ожидается, что производительность клинических лабораторий значительно возрастет после создания единой базы данных результатов исследований. Это предполагает интеграцию всех медицинских лабораторных информационных файлов с ранее существовавшими информационными системами медицинских и профилактических медицинских учреждений, что обеспечит доступ к результатам исследований всем врачам, лечащим одного и того же пациента. С этой целью была создана Система медицинской информации (СМИ), которая тесно связана с реестром Министерства здравоохранения и социального развития Республики Казахстан. Эта система позволяет проводить автоматическую проверку учета пациентов в конкретной поликлинике. Кроме того, эта система позволяет сократить использование историй болезни пациентов в бумажном виде, которые должны заполняться от руки. В общей сложности на настоящее время было введено более 600 стандартных форм протоколов медицинского освидетельствования.

По состоянию на 2015 год в городской поликлинике № 4 услуги в рамках СМИ были предоставлены 8 735 пациентам; более 700 человек воспользовались новой услугой записи на прием через терминал и в режиме онлайн; и 363 сотрудника поликлиники прошли подготовку для работы в системе. Согласно предварительным оценкам, успешное расширение масштабов этого проекта могло бы сэкономить около 600 млн. тенге из городского бюджета[151]. Осенью 2015 года данный проект был представлен делегатам VI Международного инвестиционного форума Astana Invest 2015 в выставочном зале *Smart Astana*. Ожидается, что дальнейшее развитие этого проекта позволит значительно улучшить взаимодействие между гражданами Астаны и здравоохранительными учреждениями. В частности, значительные результаты можно ожидать в виде сокращения очередей и списков ожидания; сокращения ошибок при выдаче медицинских рецептов; и повышения точности, эффективности и информационного содержания диагностических исследований.

«Умные» школы

Цель этого проекта заключается в повышении автоматизации процессов, связанных с образованием, в двух школах Астаны (№ 3 и № 5). Среди целей проекта первоочередное значение имеет предотвращение доступа посторонних лиц в школьные здания; предупреждение чрезвычайных ситуаций; повышение благополучия учащихся посредством повышения эффективности обслуживания в школьных столовых; и более эффективный контроль за расходами со стороны родителей учащихся. Кроме того, в

[151] «Smart Polyclinic: comfort, high quality, promptness», *Smart Astana*, №°3 (декабрь 2015), стр. 62.

рамках этого проекта пользование библиотекой станет более привлекательным, а также повысится уровень охраны и безопасности за счет использования систем видеонаблюдения и контроля за доступом. В каждой из этих областей проектом предусматривается внедрение инновационных технологий в повседневное управление школами, в том числе следующих:

- *СКУД (система контроля и управления доступом).* Усовершенствует управление доступом к зданию школы с помощью отправки на сотовые телефоны родителей текстовых сообщений, в которых регистрируется посещаемость учащихся;
- *Видеонаблюдение.* Включает в себя определенные функции по повышению безопасности в учебных помещениях, включая мониторинг в режиме реального времени, ручную/автоматическую запись, воспроизведение и хранение видеоинформации;
- *Электронная столовая*. Введение электронных платежей в столовой. Позволяет родителям и учащимся более эффективно отслеживать расходы путем регистрации операций в личном кабинете;
- *Электронная библиотека.* Предполагается внедрение электронной базы данных книг и программного обеспечения для оперативного поиска информации в библиотечном фонде. Кроме того, проектом предусматривается распространение электронных читательских билетов, которые позволят ускорить обработку запросов на получение книг;
- *Личный кабинет.* Создание личных кабинетов учащихся позволит родителям контролировать статистические данные о посещаемости, соблюдение графиков занятий, а также позволит создать систему отслеживания для контроля за использованием ресурсов библиотек и ведения статистики расходов в школьной столовой.

«Умное» уличное освещение

Главная задача этого проекта состоит в том, чтобы сократить потребление энергии и операционные расходы на уличное освещение. Ожидается, что в число целей будут входить экономия до 48% энергии в результате более широкого использования технологий; дополнительное энергосбережение в размере 13,6% в результате автоматического уменьшения силы света; и значительное сокращение расходов на техническое обслуживание и осмотры. Последняя цель будет достигнута при условии, что эта система будет обеспечивать передачу данных об освещении и состоянии фонарей посредством ИТ на центральный блок управления и контроля, где оператор сможет визуализировать информацию на видеомониторе своего рабочего компьютера. Статистические данные уже доказали эффективность этого проекта. По состоянию на 27 ноября 2015 года с момента начала осуществления проекта потребление электроэнергии сократилось с 22 950,8 кВт (390 852 тенге) в 2014 году до 10 229,5 кВт (174 208 тенге). Таким образом, данный проект позволил сэкономить 12 721,3 кВт, или 216 644 тенге[152].

Для начала осуществления проекта была выбрана пилотная улица (ул. Енбекшилер, расположенная в Есильском районе Астаны). Система освещения на этой улице была переоборудована для обеспечения более гибкой конфигурации режимов работы, повышающих энергоэффективность. Администратор имеет возможность создавать график включения/отключения освещения (который также может быть запрограммирован автоматически). Оператор может, таким образом, устанавливать график использования

[152] «Smart Potential of Astana», *Smart Astana*, №°3 (декабрь 2015), стр. 45.

фонарей в зависимости от наличия естественного освещения. В частности, функция уменьшения силы света обеспечивает контроль за потреблением освещения и гарантирует более эффективное управление осветительным оборудованием[153]. Связь обеспечивается с помощью как беспроводной связи (радио, GSM), так и проводных технологий (высокочастотная связь по ЛЭП). Ожидается, что «умное» уличное освещение станет одним из ключевых проектов международной специализированной выставки ЭКСПО-2017[154].

Этот проект также опирается на национальную стратегию Казахстана по вопросам эффективного освещения, которая была разработана для осуществления Закона № 541-IV от 2012 года «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности». В стратегии поощряется использование светоизлучающих диодных (СИД) ламп за счет введения в действие поэтапного запрета на использование ламп накаливания[155]. Некоторые конкретные меры включают в себя следующее: i) модернизация освещения помещений в общественных зданиях; ii) модернизация уличного освещения в городах и населенных пунктах; iii) предложения по маркировке энергоэффективности для осветительных приборов; iv) демонстрационные проекты по вопросам энергоэффективного освещения; v) предложения о внесении изменений в строительные стандарты в части освещения; vi) предложение о введении ограничений на производство и продажу ртутьсодержащих ламп; vii) модернизация электрического освещения и систем электроснабжения в многоквартирных зданиях; viii) утилизация ртутьсодержащих ламп[156].

«Умные» платежи

Этот проект предусматривает осуществление оплаты коммунальных услуг в электронном формате. Эта система позволяет осуществлять в электронном формате оплату счетов за водоснабжение, канализацию, газоснабжение, муниципальное удаление отходов, квартплату и электричество, отопление и телекоммуникационные услуги. В системе личных кабинетов также ведется учет истории платежей жителей в соответствии с Законом № 94-V от 21 мая 2013 года «О персональных данных и их защите». Для осуществления платежей можно пополнить «электронный кошелек» через терминал и с банковской карты.

Целью этого проекта является создание единого кабинета для оплаты всех коммунальных счетов потребителя. В долгосрочной перспективе осуществление всех этапов этого проекта будет способствовать созданию системы «единого окна», которая предоставляет возможность эффективно оплачивать все городские услуги в одном месте без необходимости посещения нескольких организаций. Этот проект опирается на интернет-портал, который предоставляет пользователям возможность создавать кабинет и оплачивать городские услуги, такие как административные штрафы, налоги, электронные билеты на общественный транспорт, уведомления о штрафе за стоянку в неположенном месте, услуги поликлиник, а также вносить плату за школьные обеды детей.

---

[153] Это программное обеспечение позволяет уменьшать силу света либо каждого фонаря по отдельности, или выбранной группы фонарей.

[154] Этому проекту также будут способствовать инновационные разработки в индустриальном парке, в котором холдинг «Парасат» создал с помощью механизма ГЧП совместное предприятие с ТОО Led System по производству продукции СИД.

[155] Поскольку благоприятные изменения цен на светодиодные лампы делают такую стратегию эффективной с точки зрения затрат, а также с учетом проблем, связанных с утилизацией ртутьсодержащих ламп, правительство ввело в действие Программу-2020, в рамках которой предлагается заменить лампы накаливания на светодиодные.

[156] Программа развития Организации Объединенных Наций, Project Document 2010-2015: Nationally Appropriate Mitigation Actions for Low-carbon Urban Development (Астана, 2010), стр.13.

Другие проекты

Помимо четырех пилотных проектов, предусмотрен ряд других инициатив, которые будут осуществляться в будущем в рамках партнерств между муниципалитетом и частными инвесторами, в том числе следующие:

- *Укрепление инфраструктуры ИКТ*

Компания «Астана Innovations» будет заниматься осуществлением ряда проектов, направленных на укрепление инфраструктуры ИКТ города в интересах жителей и деловых кругов. Вследствие ускоренного роста использования смартфонов и планшетов городские жители испытывают реальную потребность в повсеместном высокоскоростном мобильном доступе к сети Интернет. Таким образом, одна из ключевых инициатив касается расширения охвата городских районов бесплатным Wi-Fi. Разработка проекта Open Wi-Fi началась в 2011 году. Его компоненты включали в себя укрепление инфраструктуры ИКТ города Астаны за счет создания сети точек доступа, обеспечивающих открытый доступ к сети Интернет. Этот проект осуществляется при содействии компании The One Capital, партнера компании «Астана Innovations». По состоянию на 2016 год в рамках этого проекта бесплатный доступ к Wi-Fi предоставлялся в 24 общественных местах Астаны, в том числе возле общественных памятников, в парках, ресторанах, на остановках общественного транспорта и в торговых центрах[157].

Одним из результатов этого проекта, по утверждению городских властей, стало то, что более 15 000 человек в день в настоящее время пользуются бесплатным Интернетом в общественных местах в рабочие дни. Кроме того, эта инициатива повлияла на позицию местных предпринимателей, которые получили мотивацию продлить бесплатное предоставление услуг Wi-Fi своим клиентам[158]. Результаты мониторинга, проведенного компанией «Астана Innovations», свидетельствуют о том, что с 2016 года все крупные общественные учреждения в Астане (торговые центры, гостиницы, рестораны, кафе, спортивные объекты, библиотеки) предоставляют клиентам бесплатный доступ в Интернет, поскольку считают это инструментом повышения своей конкурентоспособности.

- *Интеллектуальный контакт-центр г. Астаны*

Интеллектуальный контакт-центр является подразделением более крупного комплекса систем жизнеобеспечения г. Астаны (КСЖ). Цель этого проекта состоит в том, чтобы обеспечить жителям эффективную связь между администраторами городских услуг и соответствующими институтами. Центр будет осуществлять профессиональную обработку поступающих заявок, полученных субъектами, предоставляющими городские услуги (например, среди прочих, отделами акиматов, аварийными и диспетчерскими службами). После полного внедрения системы можно будет централизовать оформление всех заявок на обслуживание граждан; расширить методы информирования населения о городских услугах; обеспечить получение заявок по различным каналам (например, по телефону и электронной почте, через веб-сайт и социальные сети); обеспечить высококачественную и быструю обработку всех видов заявок; и вести учет статистических данных, касающихся предоставления городских услуг.

- *Единая карта жителя*

Этот проект позволит обеспечить полную координацию всех проектов концепции *Smart Astana*. Среди прочего он предоставит гражданам возможность оплачивать автобусные билеты в электронном формате; записываться на прием и получать данные об

[157] Smart Astana, “Open Wi-Fi/Wi-Fi Bus”. Доступно по ссылке http://smart.astana.kz/en/projects-open-wi-fi.html (по состоянию на 15 ноября 2016 года).

[158] Ibid.

очереди в поликлиниках; и предоставит учащимся возможность использовать пластиковые карточки для таких видов деятельности, как вход в школьные здания через турникеты и оплата обедов в столовой. Цель заключается в том, что после полномасштабного осуществления каждого из проектов концепции *Smart Astana* жители и гости города смогут запросить и получить пластиковую карту для оплаты всех «умных» услуг. Единая карта жителя будет содержать личные данные владельца карточки (например, Ф. И. О., индивидуальный идентификационный номер, информацию о текущем балансе электронного кошелька). Пополнить электронный кошелек можно будет через интернет-портал или платежные терминалы.

Введение единой карты жителя будет осуществляться постепенно. Первоначально карты будут предоставляться представителям уязвимых социальных групп, учащимся школ и студентам университетов. В долгосрочной перспективе эти карты будут доступны для всех жителей и гостей столицы.

B. «Умные» города и повестка дня в области устойчивого развития: последствия для властей города Астаны

Потенциал городов стать более «умными» и устойчивыми, вероятно, будет расширяться с течением времени. Перечень инновационных видов деятельности, осуществляемых стартап компаниями-резидентами, расширяется во многих городах по всему миру независимо от их численности и размера. В последние годы облачные технологии, открытое программное и аппаратное обеспечение, социальные сети и глобальные платежные платформы и пр. облегчили создание стартап-компаний при наличии меньших материальных ресурсов и кадров. Наличие новых технологий позволяет снизить расходы на инновационную деятельность и предоставляет предпринимателям возможность воспользоваться масштабами и другими преимуществами агломерации. Таким образом, эти тенденции позволяют предприятиям пользоваться результатами городской агломерацией в большей степени, чем всего лишь несколько лет назад[159].

Исследовательская программа The Economist Intelligence Unit (EIU) пролила свет на некоторые из ключевых вопросов повестки дня касательно будущего «умных» городов, которые включают в себя как аспекты улучшения использования технологий в процессе городского планирования, так и повышения транспарентности и расширения участия общественности. В этой программе отражены мнения граждан, предприятий, государственных деятелей и экспертов. В мае 2016 года EIU было проведено обследование 1950 граждан и 615 руководителей предприятий в 12 городах (Барселоне, Берлине, Буэнос-Айресе, Чикаго, Лондоне, Лос-Анджелесе, Мехико, Нью-Йорке, Рио-де-Жанейро, Шанхае, Сингапуре и Торонто), результаты которого предоставили полезную информацию для директивных органов[160].

---

[159] Victor Mulas, Michael Minges, Hallie Applebaum, “Boosting Tech Innovation: Ecosystems in Cities: A Framework for Growth and Sustainability of Urban Tech Innovation Ecosystems”, Discussion Paper, No. 100899 (Washington, D.C., World Bank, 2015). Available from http://documents.worldbank.org/curated/en/623971467998460024/pdf/100899-REVISED-WP-PUBLIC-Box393259B-Tech-Innovation-Ecosystems.pdf.

[160] «Расширение возможностей городов» — это исследовательская программа, разработанная The Economist Intelligence Unit (EIU) по поручению компании Philips Lighting. Цель проекта состоит в том, чтобы оценить прогресс городов в деле внедрения «умных» технологий. В каждом городе было опрошено от 150 до 185 респондентов; около половины из них были в возрасте 18-34 лет, а другая половина – в возрасте старше 35 лет. С точки зрения гендерного аспекта они были разделены поровну. Респонденты со стороны предприятий представляют разные отрасли, должности и разные по размеру компании. См. сноску 162.

Например, на основе данных обследования был составлен перечень наиболее многообещающих будущих направлений «умных» инноваций, в том числе следующих[161]:

- улучшение качества и доступности социальных услуг (например, образования и здравоохранения);
- уменьшение заторов на дорогах;
- ускорение доступа к городским услугам и повышение прозрачности (например, электронное правительство);
- сокращение преступности и улучшение работы аварийных служб;
- расширение сети пригородных перевозок;
- повышение эффективности оказания коммунальных услуг, таких как водо- и электроснабжение;
- совершенствование услуг по утилизации отходов, сокращение загрязнения, потребления энергии и другие улучшения в части экологической устойчивости;
- динамичная городская жизнь и досуг (торговля, фестивали, общественные пространства).

Что касается функциональных областей, в которых цифровые технологии оказали влияние на жизнь в городе, данные обследования свидетельствуют о том, что как граждане, так и представители деловых кругов считают телекоммуникационные услуги (36%) наиболее важной сферой, которая претерпела преобразования в рамках недавних нововведений. Далее указывались транспорт; предупреждение чрезвычайных ситуаций и преступности; электронное правительство; и социальные услуги. Другие направления, на которые не делался упор в последнее время, по-прежнему считаются перспективными для осуществления преобразований в ближайшем будущем, в том числе в части сокращения загрязнения и экологической устойчивости. В целом анализ EIU свидетельствует о том, что опрошенные города сталкиваются с аналогичными проблемами, несмотря на отличия в уровне экономического развития, что свидетельствует о том, что применение цифровых технологий может служить источником значительного повышения благосостояния городских жителей в любом географическом регионе.

При сопоставлении опыта Астаны с опытом городов в других странах, представленных в исследовании EIU, можно предположить, что многое из того, что происходит в столице Казахстана, соответствует глобальным тенденциям. Заглядывая вперед, можно сказать, что Астана по-прежнему обладает значительным потенциалом для дальнейшего развития прикладных программ, которые опираются на данные, представленные гражданами. Принимая во внимание, что пилотные и другие проекты, инициированные «Астана Innovations», по-видимому, представляют собой прочную основу для развития новых проектов, опыт других городов тем не менее также указывает на альтернативные направления политики, которые могли бы еще более укрепить участие частного сектора и привлечение общественности.

Что касается учета приоритетов в области устойчивого развития в программах работы муниципальных органов власти в соответствии с принятой Повесткой дня Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития на период до 2030 года, существуют широкие возможности в части правительственных мер, а также частных инвестиций для осуществления новых проектов, которые могли бы обеспечить повышение экономической отдачи и достижение общественно значимых целей. Недавние примеры

[161] Economist Intelligence Unit, Empowering cities: The real story of how citizens and businesses are driving smart cities, (2016), стр. 14. Доступно по ссылке: http://empoweringcities.eiu.com/wp-content/uploads/sites/26/2016/09/Empowering-Cities.pdf

«умного» использования новых технологий (в частности, ИТ) указывают на важность инновационных решений, которые способствуют сбору, хранению и обработке данных, касающихся разных аспектов городской жизни: от вопросов дорожного движения и планирования землепользования до загрязнения и преступности. Кроме того, новаторское использование цифровых технологий может способствовать усовершенствованию структур безопасности города во время стихийных бедствий (см. вставку 3).

Вставка 3

Успешный опыт «умного» использования цифровых технологий, способствующих устойчивому развитию

США. В Бостоне жители могут использовать смартфоны для регистрации дефектов дорожного покрытия через приложение Street Bump. Местоположение по координатам GPS загружается на сервер для анализа, и эти данные помогают муниципальным властям отслеживать выбоины и другие проблемы на дорогах. Кроме того, это помогает определить приоритеты в отношении принятия решений о капиталовложениях в развитие сети автомобильных дорог. Приложение было разработано управлением мэрии по вопросам новой городской механики. В Питтсбурге приложение MyBurgh позволяет гражданам регистрировать заявки о предоставлении услуг с помощью мобильных телефонов и просматривать пресс-релизы органов власти, в том числе взаимодействовать с ними с помощью социальных сетей.

Испания. ИТ-приложения используются для контроля за деятельностью по закупкам для технического обслуживания государственных активов (например, парков и дорог). В Мадриде компания IBM провела работу по разработке платформы, агрегирующей данные из счетов-фактур и других источников, включая отзывы граждан, для оценки деятельности поставщиков. Ставки оплаты по контрактам были привязаны к результатам работы в целях повышения эффективности. В Барселоне беспроводные датчики используются для сбора данных об экологически значимых переменных (например, о температуре, качестве воздуха, пешеходном движении, утилизации отходов), при этом такая информация доступна гражданам через приложение для смартфонов.

Польша. До недавнего времени в Варшаве отсутствовала система автомагистралей и существовала лишь одна линия метро, а относительно плотная железнодорожная сеть использовалась в недостаточной степени. В течение последнего десятилетия развитие городской транспортной сети, включая интенсивное расширение метрополитена, стимулировало развитие города и способствовало более разумному использованию городского пространства. В рамках этого процесса городские власти изучили технологии сокращения выбросов (например, альтернативные виды топлива использовались для всего городского автобусного парка). К другим инновациям относится внедрение системы единого билета для всех видов транспорта и интеллектуальной системы управления движением.

Индонезия. В 2015 году была разработана онлайновая платформа с открытым исходным кодом PetaJakarta. Приложение позволяет собирать информацию о наводнениях в столице страны Джакарте. Программное обеспечение собирает данные о наводнениях, внесенные жителями, с тем чтобы городские власти могли оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации. Приложение работает на основе геолокационной технологии, которая собирает сообщения пользователей, опубликованные в сети «Твиттер», и помещает данные из каждого сообщения на карту с открытым исходным кодом.

Источник: Economist Intelligence Unit (2016). and M Olszewski (2016), “Warsaw: A City of Innovation and Change”, *Innovations, Technology and Globalization,* vol. 11, Issue 1-2: 32-36 (Winter-Spring 2016), pp. 32-36.

ВЫВОДЫ ПО ДОСТИЖЕНИЯМ, ВОЗМОЖНОСТЯМ И ВЫЗОВАМ, СВЯЗАННЫМ С ТЕМ, ЧТОБЫ АСТАНА СТАЛА ОБРАЗЦОВЫМ «УМНЫМ» И УСТОЙЧИВЫМ ГОРОДОМ

В последние годы в среде муниципалитетов, занимающихся «умными» инновациями, наблюдается дихотомия между теми, кто осуществляет капиталовложения в ИТ-инфраструктуру и устройства для сбора данных, с одной стороны; и теми, кто отдает приоритет развитию ресурсов человеческого капитала жителей посредством инвестиций в накопление знаний и создание возможностей для участия общественности. Действия каждой из этих двух групп интерпретируются как отражающие соответственно «жесткий» и «мягкий» подходы к развитию «умных» городов. В то время как жесткий подход направлен на восстановление инфраструктуры и установку некоторого количества городских датчиков, собирающих информацию, вторая группа сосредоточивает внимание на уровне образования населения и выявлении стимулов и других факторов, побуждающих их к участию и инновациям[162]. Следует подчеркнуть, что оба вида программ могут извлекать пользу из надлежащего планирования, межведомственной координации и партнерства между государственным и частным секторами.

В случае Астаны, несмотря на то что существующие проекты свидетельствуют об упоре на «жесткий» подход, необходимость расширения участия общественности уже была признана в качестве одной из приоритетных задач для одного из компонентов инициативы *Smart Astana*. Эти два вида программ действий могут сталкиваться со значительными трудностями; таким образом, перечень задач в области политики должен учитываться национальными и местными органами власти городов-претендентов, которые желают научиться использовать инновации, касающиеся реализации политики. Что касается краткосрочной и среднесрочной перспектив, ниже приводится краткая информация о важнейших тематических областях:

- *Необходимость улучшения координации усилий на национальном и муниципальном уровнях инновационной политики*

Если городским администрациям будут предоставлены дополнительные ресурсы для решения наиболее насущных проблем в области устойчивого развития, возникнет дополнительная необходимость координировать существующие возможности на местном уровне с политикой и стратегией национальных органов власти, направленных на одни и те же районы. Во-первых, поддержка национальных органов власти имеет решающее значение с точки зрения разработки технологических стандартов и передовой практики. Более высокие уровни государственной власти также имеют отношение к применению законодательных санкций, поощряющих транспарентную деловую среду. Несмотря на то что национальные органы власти играют важнейшую координирующую роль, ее необходимо дополнять более практичными и индивидуализированными решениями на местном уровне, непосредственно влияющими на потребности людей на уровне города. Таким образом, следует поощрять дальнейшее сотрудничество между городом и национальными органами власти в разработке «умных» стратегий развития. Это сотрудничество должно основываться на четком распределении функций и обязанностей различных органов власти (например, на устранении дублирования и улучшении коммуникации). Такое тесное сотрудничество между различными органами власти создаст синергизм и обеспечит финансирование комплексных инициатив местных и национальных властей.

---

[162] Francis Pisani, *A Journey through Smart Cities: Between Datopolis and Participolis* (Paris, UNESCO Publishing, 2015). Available from http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002344/234422m.pdf

- *Необходимость повышения транспарентности нормативно-правовой базы и защиты неприкосновенности частной жизни*

Вполне вероятно, что постепенно «умные» приложения будут осуществлять сбор, хранение и использование недавно полученной информации, которая может затрагивать права граждан. Таким образом, важно, чтобы муниципальные органы в Астане взаимодействовали с национальным правительством для создания благоприятной нормативно-правовой среды, обеспечивающей раскрытие данных при обеспечении надлежащего уровня конфиденциальности. К важным примерам того, что должно быть установлено законодательством, относится то, как города могут получать данные об использовании энергии от коммунальных предприятий, или то, каким образом медицинские данные могут совместно использоваться для разработки более эффективных системных решений в области здравоохранения, включающих в себя аварийно-спасательные службы, социальную поддержку гражданских организаций, больницы, медицинские страховые компании и другие субъекты[163].

- *Необходимость расширения участия граждан*

Социальные сети и другие формы краудсорсинга во все большей степени предоставляют заинтересованным сторонам возможность высказать свои замечания в отношении городских услуг и инфраструктуры. Таким образом, цифровые технологии обладают потенциалом предоставить широкие возможности для демократизации принятия решений на уровне городов. Например, технологии обладают потенциалом канализировать расширенное участие граждан и предоставить возможность избранным должностным лицам запрашивать гораздо больше информации о решениях, чем это было бы возможно путем проведения общественных слушаний или другими традиционными средствами. Если государственные должностные лица будут дополнять эти тенденции политическими реформами, то это добавит еще один уровень низовых организаций к инновационной экосистеме города[164]. В Астане власти могли бы ознакомиться с примерами успешного опыта широкого участия общественности как в режиме онлайн (например, приложения и платформы), так и в режиме офлайн (например, лаборатории и инновационные пространства), собранными Европейским инновационным партнерством в области «умных» городов и общин (ЕИП-УГО)[165].

- *Необходимость участия в национальных и международных сетях обмена знаниями*

Обогащение местных инновационных экосистем за счет их связи с глобальными сетями научных кругов, бизнеса и гражданского общества имеет решающее значение для обеспечения непрерывного обучения и передачи технологий. Такие сети также могут быть полезны для набора и удержания сотрудников, разделяющих общие ценности относительно улучшения городской жизни, и тем самым могут повышать ограниченные технические навыки города. Уже существуют примеры коллегиальной модели сотрудничества между городами и другими учреждениями, касающиеся значительных

[163] Luís M. A. Bettencourt and Javier Gonzales, «Science and Practice for Thriving Cities Free Access», Innovations: Technology, Governance, Globalization, vol. 11, Issue. 1-2 (Winter-Spring 2016), pp. 20-30.

[164] Результаты обследования EIU в некоторых крупных городах демонстрируют определенные возможности для улучшения. Незначительное число респондентов считает, что может оказывать воздействие на проекты «умных» городов (15%) или улучшение услуг энерго- и водоснабжения (9%), в то время как каждый четвертый руководитель (самая многочисленная группа) считает, что его компания не может принимать эффективное участие в благоустройстве города. См. Economist Intelligence Unit (2016).

[165] European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities, Citizen Focus Action Cluster, Principles and enablers for citizen engagement: the experience from the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (n.p., 2015). Available from https://eu-smartcities.eu/sites/all/files/CitizenFocus%20FINAL%20DOC%20(2)_0.pdf (по состоянию на 15 декабря 2016 года).

вызовов в области устойчивого развития (например, контроля за выбросами парниковых газов и борьбы с изменением климата, поощрения инноваций среди групп населения, находящихся в неблагоприятном положении, установления связей между научно-исследовательскими центрами и городскими властями)[166]. Власти Астаны могли бы рассмотреть возможность участия в такого рода инициативах. Для того чтобы повысить шансы на успех, для них было бы также важно создавать обеспечивающие сетевой эффект технологические платформы между городами и другими регионами страны.

- *Необходимость в «умной» корректировке при строительстве новых объектов инфраструктуры посредством привлечения частных и государственных субъектов*

Переход к «умным» городам создает как вызовы, так и возможности в части взаимодействия между государственными и частными интересами, в том числе в рамках государственно-частных партнерств. Уже сформированы успешные ГЧП в целях поощрения «умных» и устойчивых проектов. Например, в Австралии компания PwC (бизнес-консультант по вопросам управления) недавно оказала помощь управлению транспорта в Сиднее в создании сообщества разработчиков приложений для смартфонов[167]. В будущем власти Астаны могут ожидать, что как местные, так и иностранные инвесторы будут заинтересованы в налаживании партнерских связей для развития своей «умной» инфраструктуры. В этой связи недавнее начало осуществления инициативы Astainable в сотрудничестве с правительством Франции откроет для французских фирм многочисленные возможности для осуществления проектов, ориентированных на «умное» и устойчивое развитие, в области инфраструктуры, в том числе в сфере экомобильности, энергетических знаний, ответственного водопользования и удаления отходов, устойчивого строительства, цифровых и информационных технологий, а также земледелия и природы в городских условиях[168].

В том, что касается ГЧП, ЕЭК ООН играет ведущую роль в обсуждении вопроса о том, как наилучшим образом применять передовой опыт в деле создания инфраструктуры, чтобы стимулировать инновации и устойчивость на уровне города. В частности, в 2015 году в Барселоне (Испания) был создан центр передового опыта, спонсором которого выступила местная мэрия (см. вставку 3). С учетом различных проектов, предусмотренных в концепции Smart Astana, взаимодействие с программой деятельности центра может открыть властям Астаны значительные возможности для обучения в будущем.

---

[166] Глобальные инициативы, такие как Инициативная группа городов по климатическим вопросам (C40) и «Договор мэров» помогают стандартизировать учет выбросов парниковых газов в городах; и поощрять нововведения и сотрудничество в целях борьбы с изменением климата. В Соединенных Штатах Америки Инициатива Белого дома «Сторож брату моему» направлена на создание сети городов, которая рассматривает вопросы, касающиеся молодых людей, находящихся в неблагоприятном положении. Сеть MetroLab, созданная в 2015 году в рамках инициативы Белого дома в области «умных» городов, способствует формированию партнерских отношений между научно-исследовательскими учреждениями и городскими властями в целях разработки практических решений с использованием идей и технологий из научной практики. См. Bettencourt, Luis M.A. and Gonzales, Javier (2016).

[167] В конкурсе на разработку приложений для пассажиров городских автобусов приняли участие ведущие разработчики программного обеспечения, а командам победителей была предоставлена возможность получения доступа к геопространственным данным о местоположении автобусов и рекламная поддержка через сайт Transportation for NSW. Эта инициатива позволила фирмам, занимающимся разработкой программного обеспечения, способствовать разработке «умной» инфраструктуры, повышающей благосостояние пассажиров, которые теперь могут лучше планировать свои поездки. См. Nartaev, A. (2015).

[168] Контракт правительства Франции был предоставлен консорциуму, возглавляемому Eiffage в партнерстве с EGIS, ENGIE, Poma, Suez Environnement, Enodo и PGA. Роль консорциума состоит в том, чтобы поощрять высокие стандарты Франции в различных «кирпичиках», из которых состоит устойчивый город. Доступно по ссылке: http://www.eiffage.com/en/home/developpement-durable/astainable.html (по состоянию на 10 декабря 2016 года)

Приложение 1

Тарифы на услугу холодного водоснабжения (на сентябрь 2016 года)

№	Наименование региона	Группы потребителей	Тариф, тенге/м^3
1	Астана	Население	**44,55**
		Тепловые организации	140,56
		Бюджетные организации	194,47
		Юридические лица	194,47
2	Алматы	Население	**49,61**
		Тепловые организации	49,61
		Прочие потребители	136,37
3	Акмолинская область	Население	**63,33**
		Тепловые и бюджетные организации	112,7
		Юридические лица	147,45
4	Актюбинская область	Население	**66,28**
		Тепловые организации	93,74
		Бюджетные организации	231,92
		Прочие потребители	231,92
5	Алматинская область	Население	**60,79**
		Тепловые и бюджетные организации	130,13
		Юридические лица	145,56
6	Атырауская область	Население	**101,33**
		Юридические лица	316,72
7	Восточно-Казахстанская область, Оскемен	Население	**49,58**
		Тепловые организации	85,09
		Юридические лица	192,48
	Восточно-Казахстанская область, Семей	Население	**45,55**
		Тепловые организации	38,81
		Юридические лица	126,96
8	Жамбылская область	Население, потребление до 3 м^3	**24,07**
		Население, потребление свыше 3 м^3 и до 4 м^3	**36,65**
		Население, потребление свыше 4 м^3, без индивидуальных приборов учета	**105,43**
		Бюджетные организации	60,98
		Тепловые организации	36,65
		Юридические лица	105,43
9	Западно-Казахстанская область	Население	**44,64**
		Бюджетные организации	346,41
		Юридические лица	268,51

№	Наименование региона	Группы потребителей	Тариф, тенге/м^3
10	Карагандинская область, г. Караганда	Население	**98,45**
		Бюджетные организации	534,38
		ТОО «Окжетпес»	65,25
		ТОО «Караганда Энергоцентр»	80,15
		ТОО «Теплотранзит Караганда»	98,94
		Промышленные предприятия с объемом потребления менее 5000 м^3	320,63
		Промышленные предприятия с объемом потребления более 5000 м^3	534,38
	Карагандинская область, г. Жезказган	Население	**36,67**
		Прочие потребители	101,72
11	Костанайская область	Население	**69,83**
		Тепловые организации	69,83
		Прочие потребители	142,53
12	Кызылординская область	Население	**54,32**
		Тепловые организации	66,1
		Бюджетные организации	85,3
		Прочие потребители	164,62
13	Мангистауская область	Население	**209**
		Юридические лица и население без индивидуальных приборов учета	291,93
14	Павлодарская область	Население с индивидуальными приборами учета	**26,31**
		Население без индивидуальных приборов учета	**39,32**
		Бюджетные организации	132,03
		Юридические лица	67,93
15	Северо-Казахстанская область	Население	**67,88**
		Бюджетные организации, прочие потребители	190
16	Южно-Казахстанская область	Население, тепловые организации	**68,9**
		Бюджетные организации	308,21
		Юридические лица	239,09

Источник: Комитет по регулированию естественных монополий и защите конкуренции Министерства национальной экономики Республики Казахстан.

Приложение 2

Удельное потребление тепловой энергий зданиями (МЖД) в г. Астане в зависимости от класса энергоэффективности по **СН РК 2.04.04-2011 – «Тепловая защита зданий»**

Жилые много-квартирные дома	Нормируе-мая удельная тепловая характерис-тика расхода ТЭ, Вт/м³°С	Усредне-нная норма теплопот-ребления, **кВт*ч/м² в год**	Класс А++	Класс А+		Класс А		Класс В+		Класс В		Класс С+		Класс С		Класс С		Класс D		Класс Е
			от -60,1%	до -60%	от 50,1%	до -50%	от -40,1%	до -40%	от -30,1%	до -30%	от -15,1%	до -15%	от -5,1%	до -15%	от -5,1%	до -5%	от +5%	от +15,1%	до +50%	выше +50,1%
1 эт	**0,455**	**185**	74	74	92	93	111	111	130	130	157	158	176	158	176	176	195	213	278	278
2 эт	**0,414**	**169**	67	67	84	84	101	101	118	118	143	143	160	143	160	160	177	194	253	253
3 эт	**0,372**	**152**	60	61	76	76	91	91	106	106	129	129	144	129	144	144	159	174	227	227
4,5 эт	**0,359**	**146**	58	58	73	73	88	88	102	102	124	124	139	124	139	139	154	168	219	219
6,7 эт	**0,336**	**137**	55	55	68	68	82	82	96	96	116	116	130	116	130	130	144	158	205	205
8,9 эт	**0,319**	**130**	52	52	65	65	78	78	91	91	110	110	123	110	123	123	136	150	195	195
10,11 эт	**0,301**	**123**	49	49	61	61	73	74	86	86	104	104	116	104	116	116	129	141	184	184
12 и выше	**0,29**	**118**	47	47	59	59	71	71	83	83	100	100	112	100	112	112	124	136	177	177

Удельное потребление тепловой энергий зданиями (МЖД) в г. Алматы в зависимости от класса энергоэффективности по **СН РК 2.04.04-2011 – «Тепловая защита зданий»**

Жилые много-квартирные дома	Нормируе-мая удельная тепловая характерис-тика расхода ТЭ, Вт/м³°С	Усредне-нная норма теплопот-ребления, **кВт*ч/м² в год**	Класс А++	Класс А+		Класс А		Класс В+		Класс В		Класс С+		Класс С		Класс С		Класс D		Класс Е
			от -60,1%	до -60%	от 50,1%	до -50%	от -40,1%	до -40%	от -30,1%	до -30%	от -15,1%	до -15%	от -5,1%	до -15%	от -5,1%	до -5%	от +5%	от +15,1%	до +50%	выше +50,1%
1 эт	**0,455**	**107**	43	43	54	54	64	64	75	75	91	91	102	102	113	113	123	124	161	161
2 эт	**0,414**	**98**	39	39	49	49	59	59	68	68	83	83	93	93	103	103	112	112	147	147
3 эт	**0,372**	**88**	35	35	44	44	53	53	61	61	75	75	83	83	92	92	101	101	132	132
4,5 эт	**0,359**	**85**	34	34	42	42	51	51	59	59	72	72	80	80	89	89	97	97	127	127
6,7 эт	**0,336**	**79**	32	32	40	40	47	48	55	55	67	67	75	75	83	83	91	91	119	119
8,9 эт	**0,319**	**75**	30	30	38	38	45	45	53	53	64	64	71	72	79	79	87	87	113	113
10,11 эт	**0,301**	**71**	28	28	35	36	43	43	50	50	60	60	67	67	75	75	82	82	107	107
12 и выше	**0,29**	**68**	27	27	34	34	41	41	48	48	58	58	65	65	72	72	79	79	103	103

Удельное потребление тепловой энергий зданиями (МЖД) в г. Караганда в зависимости от класса энергоэффективности по **СН РК 2.04.04-2011 – «Тепловая защита зданий»**

Жилые много-квартирные дома	Нормируе-мая удельная тепловая характерис-тика расхода ТЭ, Вт/м³°С	Усредне-нная норма теплопот-ребления, **кВт*ч/м² в год**	Класс А++	Класс А+		Класс А		Класс В+		Класс В		Класс С+		Класс С		Класс С		Класс D		Класс Е
			от -60,1%	до -60%	от 50,1%	до -50%	от -40,1%	до -40%	от -30,1%	до -30%	от -15,1%	до -15%	от -5,1%	до -15%	от -5,1%	до -5%	от +5%	от +15,1%	до +50%	выше +50,1%
1 эт	**0,455**	**176**	70	70	88	88	105	106	123	123	149	150	167	167	185	185	202	203	264	264
2 эт	**0,414**	**160**	64	64	80	80	96	96	112	112	136	136	152	152	168	168	184	184	240	240
3 эт	**0,372**	**144**	57	58	72	72	86	86	101	101	122	122	137	137	151	151	166	166	216	216
4,5 эт	**0,359**	**139**	55	56	69	69	83	83	97	97	118	118	132	132	146	146	160	160	208	208
6,7 эт	**0,336**	**130**	52	52	65	65	78	78	91	91	110	111	123	124	137	137	150	150	195	195
8,9 эт	**0,319**	**123**	49	49	62	62	74	74	86	86	105	105	117	117	130	130	142	142	185	185
10,11 эт	**0,301**	**116**	46	47	58	58	70	70	81	82	99	99	111	111	122	122	134	134	175	175
12 и выше	**0,29**	**112**	45	45	56	56	67	67	78	79	95	95	106	107	118	118	129	129	168	168

БИБЛИОГРАФИЯ

Akanov, E. (2011). *Analysis of the current system for monitoring the compliance with the legal acts and normative technical documents in the construction sector.* UNDP/GEF project Energy-Efficient Design and Construction of Residential Buildings, Astana.

Белый А.В. (2014). Взаимодействие сторон – необходимая основа энергоэффективной модернизации многоквартирных домов. Программа развития ООН в Казахстане, Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Астана.

Astana Smart City (2011). *Infopanorama*, vol. 1, No. 1, pp 80-81.

Economist Intelligence Unit (2016). *Empowering cities: The real story on how citizens and businesses are driving smart cities*, p. 14. Доступно по ссылке: http://empoweringcities.eiu.com/wp-content/uploads/sites/26/2016/09/Empowering-Cities.pdf.

European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities, Citizen Focus Action Cluster (2015). *Principles and enablers for citizen engagement: the experience from the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities*. Доступно по ссылке: https://eu-smartcities.eu/sites/all/files/CitizenFocus%20FINAL%20DOC%20(2)_0.pdf.

Food and Agriculture Organization (n.d.). FAOSTAT. Доступно по ссылке: http://www.fao.org/faostat/en/#data/RL.

"Interview with Mr. Nuraly Bekturganov, Chairman of the Board of Parasat (2012). *Astana Innovations,* vol. 1, No. 2, pp. 68-71.

Karmanov, Karat (2015). Investment Attractiveness of Astana: Components. *Smart Astana*, No.3 (December), pp. 54-60.

Bettencourt, Luís M. A. and Javier Gonzales (2016). Science and Practice for Thriving Cities Free Access. *Innovations: Technology, Governance, Globalization,* vol. 11, Issue 1-2 (Winter-Spring 2016), pp. 20-30.

Mulas, Victor, Michael Minges and Hallie Applebaum (2016). Boosting Tech Innovation: Ecosystems in Cities: A Framework for Growth and Sustainability of Urban Tech Innovation Ecosystems. Discussion Paper, No. 100899. Washington, D.C.: World Bank. Доступно по ссылке: http://documents.worldbank.org/curated/en/623971467998460024/pdf/100899-REVISED-WP-PUBLIC-Box393259B-Tech-Innovation-Ecosystems.pdf.

Nartaev, Akmal (2015). Private-Public Partnership: opportunities and trends. *Smart Astana*, No. 3 (December), pp. 6-9.

Olszewski, M. (2016). Warsaw: A City of Innovation and Change. *Innovations, Technology and Globalization*, vol. 11, Issue 1-2 (Winter-Spring 2016), pp. 32-36.

Pisani, Francis (2015). *A Journey through Smart Cities: Between Datopolis and Participolis*. Paris, France: UNESCO Publishing.

Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики (2016). Статистический ежегодник «Казахстан в цифрах». Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations?lang=en&_afrLoop=5181912470394420#%40%3F_afrLoop%3D5181912470394420%26lang%3Den%26_adf.ctrl-state%3D191fqptz4t_4

Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики (2017). Статистический сборник «О жилищном фонде Республики Казахстан в 2016 году», Астана.

Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики (2016). Статистический сборник «Инвестиционная и строительная деятельность в Республике Казахстан 2011-2015», Астана.

Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики (2016). Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство, 2012-2016», Астана, 64 с.

Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики (2017). Статистический бюллетень «О работе водопроводных и канализационных сооружений в Республике Казахстан» за 2015 год, Астана. Доступно по ссылке: http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersEnvironment?_afrLoop=6719243163051847#%40%3F_afrLoop%3D6719243163051847%26_adf.ctrl-state%3Dgrwsuwggc_13

Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики (2016). Статистический сборник «Казахстан в цифрах», Астана.

Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики (2016). Статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство 2009-2011», Астана.

Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики (2017). Статистический сборник «Жилищный фонд Республики Казахстан в 2016 году», Астана.

Республика Казахстан, Комитет по статистике Министерства национальной экономики (2016). Статистический сборник «Топливно-энергетический баланс», Астана.

Республика Казахстан, Агентство Республики Казахстан по статистике (2011). Национальная перепись населения Республики Казахстан 2009 года: Аналитический отчет, Астана.

S&P Global Ratings' Credit Research, Latest Banking Industry Country Risk assessment on Kazakhstan Published (New York, Alacra Store, 2016). Доступно по ссылке: http://www.alacrastore.com/s-and-p-credit-research/Latest-Banking-Industry-Country-Risk-Assessment-On-Kazakhstan-Published-1722583

Smart Polyclinic: comfort, high quality, promptness (2015). *Smart Astana*, No.3 (December), p. 62.

Smart Potential of Astana (2015). *Smart Astana*, No.3 (December), p.45.

Smart Astana (n.d.). Open Wi-Fi/Wi-Fi Bus. Доступно по ссылке: http://smart.astana.kz/en/projects-open-wi-fi.html.

Программа развития Организации Объединенных Наций (2010). Project Document 2010-2015: Nationally Appropriate Mitigation Actions for Low-carbon Urban Development, Астана, стр. 13.

Программа развития Организации Объединенных Наций (2015). Обзор деятельности и результатов полномасштабного проекта ПРООН/ГЭФ «Энергоэффективное проектирование и строительство жилых зданий», Астана, 22 с.

United Nations Economic Commission for Europe (2012). *Innovation Performance Review: Kazakhstan*. United Nations: New York and Geneva. Доступно по ссылке: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/icp5.pdf

United Kingdom, Department for Business, Innovation and Skills (2013). Smart Cities: Background Paper. London: Department for Business, Innovation and Skills. Доступно по ссылке: https://www.gov.uk/government/publications/smart-cities-background-paper.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision,* custom data acquired via website. Доступно по ссылке: https://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/.

Wall, R.S. and Stavropoulos, S. (2016). Smart cities within world city networks. *Applied Economics Letters*, 23:12, 875-879, DOI: 10.1080/13504851.2015.1117038.

We build a Smart City, an interview with Yerlan Kozhagapanov, Deputy Mayor of Astana (2011). *Infopanorama*, vol. 1, No. 1, pp. 75-77.

World Bank (2017). GDP (current US$). *World Bank Open Data*. Доступно по ссылке: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=KZ

World Bank (2017). Personal remittances, received (current US$). *World Bank Open Data*. Доступно по ссылке: http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?locations=KZ.:

Веб-сайты:

Astana International Financial Centre. Веб-сайт: http://www.aifc.kz/

Central Intellectual Agency. Веб-сайт: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kz.html

EIFFAGE. Веб-сайт: http://www.eiffage.com/en/home/developpement-durable/astainable.html

Мониторинг экономики Казахстана. Веб-сайт: http://ranking.kz

The Statistics Committee of the Ministry of Economy of the Republic of Kazakhstan. Веб-сайт: http://stat.gov.kz/

United Nation Economic Commission for Europe, Housing and Land Management. Веб-сайт: http://www.unece.org/housing-and-land-management/

Перевод данной публикации был сделан Секцией жилищного хозяйства и землепользования ООН. Русская версия данной публикации была напечатана Офисом ПРООН в Казахстане.

Национальный обзор
жилищного хозяйства
Республика Казахстан

Комитет ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию является межправительственным органом, представляющим все 56 государст-членов ЕЭК ООН. Комитет играет роль форума для стран по сбору, распространению и обмену информацией в области жилищного хозяйства, территориально-пространственного планирования и управления земельными ресурсами.

Обзоры жилищного хозяйства и землепользования готовятся независимыми международныи экспертами и проводятся по просьбе самих стран. Правительства используют эти обзоры для анализа своих программ и стратегий, институциональных и правовых основ, а также механизмов финансирования в этой области.

Для активизации экономического и социального развития стран с формирующейся рыночной экономикой мы можем предложить новаторские методы сотрудничества на различных уровнях государственного управления. С помощью наших семинаров, исследований и анализов мы предлагаем практические рекомендации по политике и стратегиям в интересах жилищного сектора и землепользования.

Для получения дополнительной информации о нашей работе, мы предлагаем посетить наш веб-сайт: http://www.unece.org/housing

Housing and Land Management Unit
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland

Telephone: +41(0)22 917 44 44
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Website: http://www.unece.org