



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

HBP/2002/3
8 July 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Шестьдесят третья сессия

(Женева, 16-18 сентября 2002 года)

(Пункт 3 а) предварительной повестки дня)

СОЦИАЛЬНОЕ/ДОСТУПНОЕ ЖИЛЬЕ - НОВЫЙ ВЫЗОВ
ПЕРЕД СТРАНАМИ ЕЭК

Дискуссионный документ, подготовленный делегацией Чешской Республики
в сотрудничестве с президиумом Комитета

Общая информация

1. Одна из задач, поставленных в Стратегии ЕЭК в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке, заключается в содействии социальному сплочению. В заявлении министров стран ЕЭК, принятом в 2000 году, министры и главы делегаций, в частности, приняли на себя обязательство содействовать разработке четко сбалансированной жилищной политики в целях обеспечения адекватного и доступного по стоимости жилья для всех и подчеркнули важность наличия нормально функционирующего рынка жилья и тот факт, что без надлежащих государственных мер невозможно достичь целей жилищной политики.
2. Ведущаяся в Комитете углубленная дискуссия предназначена осветить основные вопросы в области социального жилья, которые должны быть решены директивными органами на всех уровнях, выявить передовой опыт и распространить информацию о наилучшей практике среди стран - членов ЕЭК, а также уточнить направления будущей работы в этой области. **Всем делегациям предлагается подготовить письменные материалы или тематические исследования по вопросам, указанным ниже, и кратко изложить свой собственный опыт и примеры наилучшей практики.**

Введение

3. Строительство социального жилья в регионе ЕЭК началось в первой половине XIX века по инициативе филантропов, богатых людей, предлагающих свои личные средства для обеспечения, хотя и частичного, надлежащего жилья для растущего городского пролетариата. Еще в XIX веке муниципалитеты начали участвовать в строительстве арендного жилья для рабочего класса, например в Англии. Строительство нового "социального" арендного жилья получило мощный толчок с появлением жилищных кооперативов, которые, способствуя укреплению солидарности, нашли благодатную почву во многих странах. В послевоенный период значение жилищных кооперативов несколько уменьшилось. В большинстве стран произошло сокращение кооперативного сектора в результате роста строительства муниципального или государственного арендного жилья, однако в некоторых странах трансформация кооперативов происходила различными путями при утрате первоначального кооперативного духа.

4. В 80-е и 90-е годы сфера социального жилья претерпела коренные изменения. С переходом стран Центральной и Восточной Европы к рыночной экономике и многопартийной демократии жилой фонд был реконструирован. Если в западных странах социальное жилье является более или менее стабильным, то в странах с переходной экономикой ситуация в секторе недорогостоящего арендного жилья изменилась, в основном вследствие реализации программ массовой широкомасштабной приватизации, которая привела к почти полному исчезновению арендного жилья. Это означает, что бедным, слабым и уязвимым группам населения крайне трудно получить достойное жилье. Вместе с тем эти трудности также характерны и для большинства развитых стран ЕЭК даже при отсутствии дефицита жилья в этих странах.

Определения социального жилья

5. Жилищный сектор, известный как "социальное жилье", существует почти во всех странах ЕЭК. Несмотря на значительные различия между отдельными системами, под социальным жильем обычно понимается сектор арендного жилья, с помощью которого местные или центральные органы управления стремятся достичь общей сбалансированности на рынке арендного жилья с целью обеспечения надлежащего жилья нуждающимся группам населения, не имеющим возможности найти жилье на свободном рынке по социальным или другим причинам. Квартплата в секторе социального жилья обычно ниже квартплаты на свободном рынке, а строительство и эксплуатация жилого фонда в той или иной степени финансируются центральными и местными властями путем,

например, предоставления различных налоговых льгот строителям, выделения ссуд на строительство и жилищных пособий. В качестве застройщиков и, следовательно, поставщиков социального жилья могут выступать муниципалитеты, представленные собственными жилищными корпорациями, жилищные кооперативы, некоммерческие жилищные ассоциации и частные собственники.

6. Раньше считалось, что социальное жилье - это "жилье, предоставляемое в рамках социальной политики". В 1998 году Европейский комитет социального жилищного строительства (CECODHAS) предложил новое определение: "Понятие социального жилья охватывает предоставление, строительство, обновление и реконструкцию социальной жилой площади, т.е., иными словами, - это жилье, доступ к которому контролируется на основании правил распределения, учитывающих потребности домашних хозяйств, которые испытывают трудности в нахождении места жительства"¹. Это определение в какой-то степени учитывает принцип контроля за рынком и говорит о важнейшем значении социального жилья для нуждающихся домохозяйств, т.е. для тех семей, которым трудно найти жилье².

7. Социальное жилье представляет собой не только арендное жилье, но и частный жилой фонд, пользующийся существенной государственной поддержкой. Важно обратить внимание на слово "существенная" в связи с не совсем четким определением понятия социального жилья, поскольку строительство частных квартир и зданий почти во всех странах пользуется поддержкой государства, регионов или муниципалитетов, которые предоставляют льготы или субсидии на покрытие процентных выплат, и, таким образом, к сектору социального жилья можно было бы отнести довольно много проектов жилищного строительства.

Социальное жилье и развитие в западных странах

8. В некоторых западных странах ответственность за обеспечение доступного жилья для семей, находящихся в неблагоприятном социальном положении, несут местные власти. В некоторых странах (Соединенное Королевство, Швеция, Германия) местные органы управления непосредственно участвуют в процессе строительства и эксплуатации арендного жилья (государственного жилого фонда), в других же странах (Нидерланды, Соединенное Королевство, Франция) они сотрудничают с независимыми социальными домовладельцами или иногда с частными инвесторами (Германия), с тем чтобы вместе выработать общую позицию по вопросам распределения социального жилья и установления квартирной платы. Арендный жилой фонд государственных органов власти и независимых социальных некоммерческих домовладельцев обычно называется

социальным жильем. Оно, как правило, предназначается для семейств с низкими или средними доходами, при этом во многих случаях применяется подход на основе целевого распределения жилья. В этом секторе квартплата рассчитывается на уровне, который обычно ниже цен на рынке вследствие выделения средств из государственного бюджета на цели строительства и иногда на покрытие эксплуатационных расходов. Во многих случаях жилье также оказывается более доступным при использовании системы жилищных пособий или пособий на квартплату.

9. Почти во всех западных странах действует государственное законодательство, определяющее основные условия функционирования сектора социального жилья. Во многих странах в настоящее время прослеживается тенденция к сокращению государственного субсидирования организаций, управляющих жилым фондом, которое ведет к уменьшению объема строительства социального жилья и к передаче собственности на социальное жилье от государственных органов некоммерческим жилищным ассоциациям. Правительства подчеркивают экономическую эффективность и социальную действенность в большей степени ориентированного на рыночные механизмы субсидирования подрядчиков при использовании преимуществ, характерных для субсидирования квартиросъемщиков.

10. Доля социального жилья существенно различается от страны к стране. Испания, Люксембург и Португалия располагают крайне ограниченным социальным сектором, в то время как в странах Северной Европы социальный жилой фонд играет важнейшую роль, составляя более одной трети всего жилого фонда в Нидерландах, одну четвертую - в Соединенном Королевстве и Швеции, одну пятую - в Австрии и Дании и одну шестую - в Финляндии и Греции³. В 90-е годы в период количественного насыщения рынка жилья многие западные страны, за исключением Ирландии и Германии, сократили государственные субсидии на строительство и эксплуатацию социального жилья. Государственные расходы направлялись в основном на косвенное стимулирование спроса путем использования целевых жилищных пособий. Фонды, выделяемые из государственных бюджетов на цели строительства социального жилья, получили название "помощь из расчета на кирпич" или механизмов стимулирования предложения. Государственные бюджетные средства, выделяемые на жилищное пособие, т.е. квартирную плату, определяются как "помощь из расчета на душу населения" или как стимулирование спроса.

11. Некоторые специалисты⁴ утверждают, что стимулировать улучшение качества жилого фонда при более низкой и финансово доступной квартирной плате будущих квартиросъемщиков можно только с использованием "помощи из расчета на кирпич". Более низкая квартплата в секторе социального жилья также выгодна домохозяйствам,

которые не отвечают критериям доходов для получения социального жилья, поскольку наличие нового социального жилья приводит к конкуренции и сокращению уровней квартплаты в других сегментах рынка. Стимулирование же спроса, напротив, ведет к повышению квартплаты как в рыночном, так и социальном секторах, но не позволяет улучшать качество жилья. Некоторые специалисты⁵ также согласны, что "помощь из расчета на кирпич" приводит к повышению качества жилья, поскольку увеличение предложения социального жилья на практике вызывает сокращение квартплаты в наиболее низкокачественном сегменте рынка частного арендного жилья и заставляет многих домовладельцев проводить ремонт в сдаваемых ими квартирах или переоборудовать их в офисы.

12. Широко признается тот факт, что, хотя и ненашедшее открытой поддержки, массовое строительство социального жилья в 60-е и 70-е годы, которое зачастую приводило к образованию огромных кварталов, состоящих из сборных блочных и панельных домов, способствовало увеличению предложения жилья, но при этом создало больше проблем, чем решило. Сегодня одними из наиболее распространенных проблем, с которыми приходится сталкиваться обществу, являются преступность и широкомасштабный износ блочных домов в городских районах. Особенно остро эти проблемы стоят в районах, застроенных в послевоенное время высотными панельными домами. В каждой стране прослеживается связь этих проблем с процессом социальной сегрегации⁶. Низкое качество блочных и панельных домов во многих странах привело к стигматизации и социальной изоляции даже еще до сокращения субсидий на социальное жилье.

13. В настоящее время практически повсеместно отмечается отказ от прямого вмешательства государства в жилищном секторе многих западных стран. Такое изменение подхода отражает неудовлетворенность прошлыми результатами, с одной стороны, и растущую необходимость обеспечения инвестиций из других, помимо государственного бюджета, источников, с другой стороны⁷. Государство использует, однако лишь частично, для конкретных целей и по возможности косвенным образом налоговые льготы, гарантированные частные займы под низкие проценты, займы под низкие проценты из государственного фонда, дополнительные прямые субсидии. В этом случае подрядчиками выступают не государство или муниципалитет, не отличающиеся высокой эффективностью в области строительства социального жилья и управления им, а независимые и в основном частные организации, готовые пойти на некоторые или все рыночные риски: жилищные ассоциации или жилищные кооперативы. Почти все западные страны осознают важность жилищных ассоциаций или кооперативов как частных некоммерческих организаций, ориентированных на достижение социальных целей.

14. В большинстве стран основной механизм, используемый для распределения социального жилья, определяется на централизованной основе и применяется муниципалитетами или отдельными независимыми поставщиками социального жилья. Некоторые страны ежегодно пересматривают законы, в которых конкретно определяется предельный доход семьи, имеющей право на получение социального жилья. В некоторых странах действуют законы, определяющие целевые группы социально нуждающихся домохозяйств или четко определяющих жилищные ситуации, в которых семья имеет право на социальное жилье - недобровольное сожительство, развод, недостаточный размер жилища для домохозяйства конкретного размера. В нескольких странах (например, в Дании) законы предусматривают лишь общие положения, относящиеся к распределению социального жилья среди социально нуждающихся домохозяйств; вместе с тем квартплата в этом секторе рассчитывается в таком случае на основе размера и дохода семьи. Исключением является Швеция, где мощный сектор муниципального арендного жилья в принципе доступен любой семье.

15. Критерии, позволяющие семьям получать право на социальное жилье, и распределительная политика подробно определяются на национальном или региональном уровне, и отдельные поставщики социального жилья (муниципалитеты, некоммерческие организации, жилищные ассоциации, жилищные кооперативы или частные инвесторы) практически лишены свободы выбора в сфере применения этих критериев в своей распределительной политике. Муниципалитеты, как и другие собственники социального жилья, должны строго следовать таким критериям, установленным в централизованном порядке. "Пространство для маневра" для независимых поставщиков социального жилья (таких, как некоммерческие организации) в таком случае ограничивается, например, отбором кандидатов на получение жилья из списка, составленного муниципалитетами (Германия), или списка, предлагаемого властями или работодателями, пользующимися особыми правами резервирования для заселения свободного или нового социального арендного жилья (Франция).

16. Еще одним фактором распределительного процесса является так называемое резервирование социального жилья некоторыми государственными (муниципалитеты) или частными (предприятия) образованиями. Муниципалитет или предприятие обычно имеет предусмотренное законом право на резервирование определенной квоты нового или свободного социального жилья для отобранных ими кандидатов. Жилье распределяется либо непосредственно резервирующим органом (Дания, Франция, Италия) или по "назначению" кандидатов в рамках распределения жилья конкретным поставщиком (Соединенное Королевство, Германия, Нидерланды). Резервирование определенной доли социального жилья существует в системах, в которых в качестве поставщиков

социального жилья выступают не муниципалитеты, а независимые жилищные ассоциации или некоммерческие организации. Квоты обычно устанавливаются в законодательном порядке (Дания, Франция, Соединенное Королевство, Италия) и определяются на основании соглашений между муниципалитетами и жилищными ассоциациями (Нидерланды), или же все муниципальное жилье просто распределяется исключительно среди заявителей, утвержденных муниципалитетами, т.е. для распределения того или иного жилища требуется разрешение муниципалитета (система купонов в Германии). В Дании, например, закон определяет, что 25% свободного или нового социального жилья резервируется за муниципалитетами, в Италии и Соединенном Королевстве эта доля составляет 15% и 50%, соответственно, а во Франции 30% резервируется за государством (представленным префектами отдельных департаментов) и 20% - за муниципалитетами.

17. Другое решение проблемы жилья заключается в выработке муниципалитетами своей собственной распределительной политики, которая, однако, должна соответствовать общим условиям, установленным центральным правительством. Эти требования ограничиваются общими приоритетами, такими, как определение целевых групп нуждающихся семей (иерархия социальных потребностей). Методология распределения или точные критерии, такие, как предельный доход, дающий право на социальное жилье, на центральном уровне обычно не устанавливаются, и отдельным муниципалитетам приходится формулировать и проводить свою распределительную политику для собственного сектора арендного жилья и, в сотрудничестве с независимыми жилищными ассоциациями, для других элементов сектора социального жилья. Муниципальная политика обычно отражает конкретные социальные проблемы соответствующего района, т.е. предпочтение отдается безработным, одиноким матерям и т.д. Муниципалитеты обязаны обеспечивать "социальную эффективность" распределения социального жилья, т.е. гарантировать, чтобы социальное жилье распределялось среди тех лиц, которые действительно в нем нуждаются, даже если оно принадлежит независимым жилищным ассоциациям. Эффективность распределительной политики контролируется независимыми инспекционными органами или непосредственно отдельными муниципалитетами. Такой подход к распределению социального жилья характерен для Дании, Соединенного Королевства и Ирландии.

18. Что касается разделения сфер компетенции при определении приоритетов в области социального жилья, то надо отметить довольно необычные методы, применяемые в Нидерландах, где в 90-е годы крупнейшие поставщики социального жилья - жилищные ассоциации - получили большую независимость. Правила, по которым действует социальный сектор, требуют, чтобы квартиросъемщики были ознакомлены с основными вопросами, касающимися управления ассоциациями, чтобы качество жилого фонда поддерживалось на должном уровне и чтобы квартиры распределялись среди социально

нуждающихся. Распределительная политика вырабатывается на основе партнерских соглашений между муниципалитетами и жилищными ассоциациями или самими жилищными ассоциациями, которые, как правило, распределяют квартиры в соответствии со списками очередников, составленными с учетом их социального положения.

19. Большая проблема, с которой в настоящее время особенно часто сталкиваются западные страны, связана с ростом социальной изоляции, которая является следствием образования социальных жилых "гетто", в большинстве случаев заселенных иммигрантами или неимущими семьями. Частичным решением этой проблемы является политика распределения жилищных пособий, чтобы даже семьи с низкими доходами смогли позволить себе жилье более высокого качества. Более сложное решение предлагает германская модель "постоянного меняющегося" социального жилья: та или иная квартира относится к категории социального жилья в течение определенного отрезка времени в рамках так называемого третьего периода субсидирования, составляющего в среднем десять лет, и после завершения контрактного периода, в течение которого квартплата постепенно повышается по утвержденной шкале, владелец квартиры получает право на повышение квартплаты до уровня, обычно существующего в секторе частного арендного жилья. В Германии в новом здании могут быть выделены не более двух квартир для аренды в качестве социального жилья, что определяется на основе соглашения между частным застройщиком и муниципалитетом; таким образом съемщики, вносящие "социальную" квартирную плату, проживают в том же здании, что и съемщики, выплачивающие "рыночную" квартирную плату.

20. В 80-е и 90-е годы наблюдался постепенный отказ от общего подхода к социальному жилью в странах с развитым сектором жилья и переход к более целенаправленному распределению социального жилья (Финляндия, Дания, Нидерланды, Швеция). Этот переход явился следствием экономического спада, вызвавшего большую задолженность муниципальных жилищных корпораций и приведшего к тому, что направленность реформ в области жилищной политики стала предусматривать повышение степени ответственности людей за свою жилищную ситуацию. Кроме того, растущее число домохозяйств во многих западных странах столкнулось с социальными трудностями. К числу других аспектов, отрицательно сказывающихся на секторе социального арендного жилья, относится крайне низкая мобильность домохозяйств и частые злоупотребления со стороны как поставщиков, так и съемщиков. В некоторых случаях съемщики, занимающие социальное жилье, пользуются преимуществами низкой квартплаты, а гораздо более нуждающиеся семьи вынуждены искать жилье на свободном рынке. Распространенными проблемами являются также незаконная поддача социального жилья и проживание в социальном жилье в течение неоправданно затянутого срока. Злоупотребления со стороны поставщиков жилья в некоторых странах происходят в силу

недостаточной транспарентности и объективности систем, с помощью которых определяются социальные потребности домашних хозяйств.

21. Некоторые западные страны приступили к реализации программ по распродаже фонда арендного жилья, принадлежащего местным властям. Хотя ни в одной из западных стран приватизация социального жилья не получила столь широкого распространения, как в Соединенном Королевстве, большинство западных стран во многом следуют его жилищной политике. Все страны, которые придерживаются подхода на основе распродажи социального арендного жилья имеющимся съемщикам, либо в рамках централизованной жилищной политики, либо как вариант, открытый для поставщиков социального жилья, в основном пользуются той же моделью для определения рыночной стоимости квартиры, из которой для установления продажной цены может вычитаться определенная сумма - скидка.

22. Решающую роль в секторе социального жилья в западных странах играет государство. Участие государства может принимать различные формы: НДС, субсидии, займы на рынках капитала с правительственными гарантиями и без гарантий, специальные бюджетные программы, депозиты съемщиков, изменение процентных ставок, отложенные выплаты процентов, беспроцентные займы и т.д. Правительства большинства западных стран стремятся восстановить сбалансированность в сфере общенационального предложения для удовлетворения потребностей в рамках более комплексного спроса⁹. В основу этой сбалансированности заложено несколько основных идей:

a) принятие более целенаправленных мер, учитывающих потребности конкретных групп населения (молодых семей, семей с одним родителем, пожилых людей, инвалидов, семейств с низкими доходами, иммигрантов) для повышения социальной эффективности жилищной политики;

b) переход от социальной жилищной политики к социальной политике в области жилья, выражающийся в замене помощи жилищному сектору помощью населению;

c) улучшение положения в области обеспечения социального жилья в значительной степени зависит от места расположения жилого фонда и его состояния, а не от нового строительства.

23. Социальным жильем занимаются многие - от муниципалитетов и некоммерческих ассоциаций до частных организаций. Особой категорией социального жилья является кооперативный сектор. Социальное жилье управляется (или принадлежит):

- a) непосредственно государством или регионом (Испания, Португалия);
- b) муниципалитетами или муниципальными жилищными корпорациями (фирмами по управлению недвижимостью), персонал которых нанимается самими муниципалитетами - собственниками социального жилья (Швеция, Финляндия, Германия);
- c) независимыми жилищными ассоциациями, которые обычно функционируют на некоммерческой основе и даже разрабатывают свою собственную распределительную и инвестиционную политику, как правило ограничиваемую и контролируемую государством (Нидерланды, Франция, Соединенное Королевство, Ирландия);
- d) некоммерческими организациями с региональными полномочиями, характеризующимися определенным национальным единообразием (жилищные ассоциации, напротив, обычно связаны с муниципалитетами и лишь в исключительных случаях наделены более широкими территориальными полномочиями) и зачастую включающими представителей частного и государственного секторов (Франция, Италия);
- e) жилищными кооперативами, функционирующими на некоммерческой основе (Германия, Дания, Швеция); членами кооперативов являются нынешние или возможные съемщики отдельных квартир, которые участвуют в выплате инвестиционных займов путем внесения значительного вступительного взноса;
- f) другими организациями, такими, как профсоюзы, работодатели или религиозные организации, которые обеспечивают социальное жилье на некоммерческой основе (во многих европейских странах); исключение в этом случае представляет Германия, в которой такие организации выведены из некоммерческого сектора;
- g) частными застройщиками, которые удовлетворяют установленным в централизованном порядке критериям для обеспечения социального жилья и, следовательно, пользуются определенными инвестиционными льготами (Германия, Финляндия).

Социальное жилье в странах с переходной экономикой

24. Коренной пересмотр жилищной политики во всех странах с переходной экономикой объясняется стремлением исправить несбалансированность на рынке жилья, возникшую в результате функционирования централизованно планируемой системы. Основной

особенностью реформ, проводимых некоторыми странами этого региона, стала двухэтапная децентрализация собственности на арендное жилье, ранее принадлежавшее государству. Квартиры сначала передавались в ведение муниципалитетов, а затем, в рамках относительно широкой приватизации, проживающим в них съемщикам. В ряде стран часть жилого фонда была возвращена первоначальным владельцам. Жилой фонд, принадлежавший ранее государству или предприятиям, был распродан проживающим в квартирах съемщикам со значительными скидками. В некоторых странах квартиры определенного размера передавались съемщикам даже на бесплатной основе в зависимости от размера семьи. Степень приватизации государственного жилого фонда различалась в отдельных странах. В ряде стран с переходной экономикой более 90% жилого фонда находится сейчас в частном владении (Болгария, Эстония, Словения, Армения, Российская Федерация). В некоторых же центральноевропейских странах процесс приватизации, напротив, проходит относительно медленно и имеет не столь масштабный характер (Чешская Республика, Словакия, Польша).

25. Вместо того, чтобы создать функциональную систему социального жилья с использованием жилого фонда, ранее принадлежавшего государству, муниципалитетам или предприятиям, подавляющее большинство правительств стран с переходной экономикой сконцентрировались на приватизации муниципального жилья. Хотя процесс приватизации содействовал формированию более стабильных рыночных условий, определенному уменьшению дефицита государственных бюджетов или по крайней мере возможному решению связанных с ними вопросов и позволил быстро урегулировать вопрос о законном характере прав квазисобственности бывших съемщиков государственных квартир, высокая доля частного жилья привела к возникновению других проблем. Домашние хозяйства имеют низкую мобильность, новые собственники индивидуальных кондоминиумов не могут договориться по вопросам, касающимся ухода за зданиями, где они живут, и не имеют достаточных средств для обеспечения их надлежащей эксплуатации, а малоимущие семьи практически не имеют шансов на получение социального жилья из пока еще крайне небольшого социального жилого фонда. Кроме того, процесс приватизации в значительной степени носил социально несправедливый характер: наиболее удобно расположенные и высококачественные государственные квартиры были, естественно, заняты семьями из числа бывшего правящего класса, которые извлекли самые большие выгоды из щедрой схемы приватизации. Еще один важный аспект заключается в неравенстве между собственниками, которые покупают свои квартиры по рыночным ценам, и "новыми собственниками", приобретающими жилье по специальным условиям. В целом в невыгодном положении оказались молодые семьи; и в то время, как люди, вообще не имевшие жилья, не смогли получить социальное жилье, те, кто уже имел квартиру, выкупили ее на выгодных условиях.

26. Новые системы социального жилья в странах с переходной экономикой (Венгрии, Болгарии, Словении) на центральном уровне развиваются крайне медленно, и в некоторых странах практически отсутствуют. В большинстве случаев вся ответственность за положение в области жилья была переложена на муниципалитеты, главным образом в связи с передачей квартир из государственной в муниципальную собственность в начале переходного периода, несмотря на отсутствие надлежащей правовой и экономической основы. Местные власти в связи с этим должны сами решать проблему дефицита жилья при крайне ограниченной финансовой поддержке со стороны государства. Резкое сокращение государственного субсидирования муниципального, бывшего государственного, арендного жилья, быстрый рост стоимости строительства и квартплаты и сохранение нецелевого регулирования арендной платы, ведущего к появлению черного рынка, привели к проблемам в области распределения, сокращению степени доступности жилья и росту напряженности на рынках жилья во многих странах с переходной экономикой.

27. В некоторых странах государство отказалось субсидировать жилищное строительство, сохранив при этом систему защиты съемщиков и регулирование квартплаты в съемных квартирах (Чешская Республика). Низкий уровень контроля за квартирной платой означает, что новые семьи не могут найти доступного арендного жилья. Одновременно стремительно растет число контрактов на аренду, заключаемых на черном рынке. Кроме того, в связи с плохо продуманным и нецелевым регулированием квартплаты семьи, получающие более высокие доходы, зачастую извлекают из этого регулирования больше выгод по сравнению с другими, более нуждающимися социальными группами. Хотя муниципальное жилье очень часто оказывается единственным доступным жильем, попытки центральных или местных властей распродать почти весь государственный жилой фонд привели к тому, что в настоящее время в некоторых странах муниципальное жилье составляет всего лишь 5% от общего жилого фонда. Почти во всех странах с переходной экономикой существует острая необходимость создания новой системы социального/доступного жилья. В связи с этим некоторые страны разработали государственные программы в области арендного жилья¹⁰.

28. Крайне малый объем строительства социального/доступного арендного жилья во многих странах с переходной экономикой объясняется следующими причинами:

а) высокая стоимость строительства ведет к относительно высокому уровню квартирной платы, которая делает новое социальное жилье недоступным;

- b) государство выделяет мало средств жилищному сектору при отсутствии законодательства в области социального жилья;
- c) сохраняется нецелевое регулирование квартирной платы в секторе государственного жилья, а контроль за муниципальным жильем неэффективен;
- d) разрегулирование цен на энергию и услуги возложило тяжелое финансовое бремя на домохозяйства.

Частное финансирование социального жилья

29. Во многих странах ЕЭК стремление властей активнее привлекать частный сектор к развитию социального жилья объясняется двумя основными причинами:

- a) наличием разрыва между предложением и спросом на жилье, в основном среди групп населения, находящихся в неблагоприятных условиях, и отсутствием государственных финансовых ресурсов;
- b) жилищный сектор мог бы стать эффективной движущей силой экономического и социального развития.

30. С другой стороны, частный сектор сам заинтересован в активизации своей роли в области социального жилья:

- a) более широкое участие в секторе социального жилья привело бы к расширению частных рынков жилья и финансов (в то же время не следует забывать, что частный сектор руководствуется не эмоциями, а выгодой);
- b) строительные компании и фирмы по производству строительных материалов могли бы извлечь выгоду из увеличения объемов строительства, независимо от источника финансирования, будь-то государственного или частного;
- c) деловые круги понимают, что при продолжающемся ухудшении состояния городских районов дефицит жилья ограничивает мобильность рабочей силы и приводит к ухудшению делового климата и падению экономики страны.

31. В более широком контексте простая замена государственного сектора частным не позволяет реализовать социальные цели жилищной политики. Эти цели могут быть более успешно достигнуты путем обеспечения более эффективной и динамичной

сбалансированности между частным и государственным секторами с целью увеличения и диверсификации предложения жилья и улучшения эксплуатации и обслуживания жилого фонда. Такая сбалансированность будет носить конкретный характер для каждой страны.

32. Активное участие частного сектора требует четкости, согласованности и последовательности со стороны государственных органов. Для оценки своих рисков частным инвесторам необходима уверенность и стабильность. Для решения этой задачи государственные органы должны:

- a) четко определить социальные и экономические цели жилищной политики и разработать простые механизмы ее реализации;
- b) эффективно перевести жилищную политику в более широкое русло макроэкономической, финансовой, экологической политики и политики развития городов;
- c) обеспечить последовательность своей политики;
- d) в контексте перспектив развития ЕС обеспечить сбалансированную конкуренцию на финансовых рынках, а также в жилищном строительстве и смежных сферах услуг.

Вопросы для обсуждения

33. В будущем сектор социального жилья столкнется с несколькими проблемами. Помимо необходимости реализации контролируемых государством проектов строительства социального жилья, большинство западных стран, а также некоторые другие страны испытывают трудности, связанные с неблагоприятными демографическими тенденциями, такими, как старение населения. Хотя пенсионеры в западных странах уже не подвергаются серьезным финансовым рискам благодаря пенсионным планам и накоплениям, концентрация этнических меньшинств, иммигрантов и неимущих семей в районах самого дешевого арендного жилья, застроенных в 60-е и 70-е годы, превращается в реальную социальную и экономическую проблему. Социальные аспекты этой проблемы коренятся в социальной изоляции, антисоциальном поведении и образовании социальных гетто. К числу экономических аспектов относится значительный процент пустующих и "несдающихся" квартир в неблагополучных кварталах, снижение доходов от арендной платы и угрожающее число банкротств поставщиков такого социального жилья. Еще одна демографическая тенденция заключается в увеличении числа домохозяйств при неизменной численности населения в целом. Эта тенденция объясняется тем фактом, что некоторые молодые люди стремятся начать самостоятельную жизнь в более раннем

возрасте, чем их родители. В то же время отмечается общая тенденция к сокращению рождаемости. Главная же демографическая тенденция – это старение населения и увеличение числа одиноких людей.

34. Значительное повышение квартирной платы, отказ от контроля за квартплатой в частном секторе и зачастую серьезные изменения в законодательстве в области арендного жилья не позволили восстановить уровень частных инвестиций в строительство арендного жилья в большинстве стран. Инвестиции в арендное жилье прибыльны только в длительной перспективе, в отличие от спекулятивных инвестиций, инвестиций в ценные бумаги и т.д., и всегда сопряжены со значительным риском: возобновлением контроля за арендной платой, расширением прав съемщиков, прочими законодательными ограничениями. В то же время гибкий рынок рабочей силы требует высокой социальной мобильности, которая, очевидно, связана с наличием арендного жилья. Владение частным имуществом дорого стоит (требует стабильного высокого дохода для выплаты ипотеки) и ненадежно (отрицательная стоимость), и к тому же привязывает собственников к жилью. Значительные риски, сопряженные с нестабильными ценами на недвижимость, заставляют некоторые семьи отказываться от переезда и инвестирования в частное жилье. В то же время проблема гибкости рынка рабочей силы в сочетании с интеграционными процессами в ЕС приобретает международный характер.

35. Широко распространено мнение о правильности перехода к более ориентированному на рыночные механизмы управлению социальным жильем, предусматриваемому более активное участие частного капитала. Массовое строительство жилья в 60-е и 70-е годы, зачастую происходившее под контролем государства, стало источником проблем не только в бывших коммунистических, но и в западных странах. К числу некоторых из отрицательных последствий относится быстрый износ сборных панельных домов, высокие расходы на ремонт и обслуживание, растущая социальная сегрегация и маргинализация социального жилья. Все системы развиваются и меняются относительно быстрыми темпами, и жилищная политика должна быть очень гибкой и реагировать на существующие социальные проблемы (иммиграцию, безработицу, бездомность и т.д.) или экономические изменения (ставки процентов, экономический подъем, приводящий к росту цен на недвижимость, нехватка частного капитала, низкая рентабельность строительства частного арендного жилья и т.д.). В силу указанных причин каждая система социального жилья является в какой-то степени уникальной и отражает традиции и текущие потребности рассматриваемой страны. Даже несмотря на тот факт, что изменение жилищной политики и переход от помощи "из расчета на кирпич" к помощи "из расчета на душу населения" может представляться универсальным явлением, характерным для большинства западных и других стран, теория зависимости от

прошлого, говорящая о том, что новые правила всегда в значительной степени отражают старые, продолжает действовать и в этом случае.

36. Социальное жилье совсем необязательно является некоммерческим. Например, в Германии частным поставщикам социального жилья всегда гарантируется определенный, хотя и умеренный, доход от инвестированного капитала. Кроме того, в 80-е годы ряд первоначально некоммерческих поставщиков социального жилья, помимо жилищных кооперативов и муниципальных жилищных корпораций, были выведены из некоммерческого сектора и смогли получать прибыль на законных основаниях. Социальное жилье необязательно является арендным; оно может переходить в частное владение. Примеры тому можно найти в Дании, Швеции (поддержка кооперативного жилья), Греции и Испании (поддержка частного жилья).

37. Перспективы, цели и формы социального жилья широко обсуждаются почти во всех странах ЕЭК. Последней доминирующей тенденцией в этой области стал переход от стимулирования предложения к стимулированию спроса, а также попытки привлечь частный капитал к строительству социального арендного жилья. Вместе с тем стимулирование предложения остается важным аспектом жилищной политики многих стран в силу особых причин, например иммиграции, с одной стороны, и отсутствия уверенности в эффективности жилищных пособий, с другой стороны, т.е. насколько они способны помочь людям найти доступное жилье приемлемого качества. В некоторых странах ослабла связь между стимулированием предложения и регулированием в области распределения жилья. Иными словами, жилищные ассоциации и муниципалитеты получили более широкие полномочия по созданию своих собственных распределительных программ. Источники финансирования строительства нового и реконструкции уже существующего социального жилья в большинстве стран ЕЭК существенно изменились. Предпринимаются соответствующие меры по обеспечению более активного участия частных фондов в строительстве и обслуживании социального жилья. Правительства уделяют повышенное внимание косвенным формам субсидирования, таким, как гарантийные фонды, предоставляющие гарантии снижения процентных выплат по частным займам.

Вопросы

38. Общая основа:

- Каковы нынешнее состояние и практика управления жилым фондом при уделении особого внимания муниципальному или другому социальному жилому фонду (например, дефицит муниципальных средств, выделяемых на жилищное

строительство, экономические последствия регулирования квартирной платы, качество муниципальных жилых зданий в сопоставлении с жилыми домами других владельцев, контроль за использованием муниципального жилого фонда, текущие организационные и управленческие формы эксплуатации жилья, включая партнерство государственных и частных организаций)?

- Могут ли местные власти устанавливать квартирную плату и распределять жилье?
 - Что собой представляет коэффициент доступности жилья в различных странах (например, соотношение расходов на жилье и доходов в новых и старых арендных жилищах, доступность собственности, повышение цен на строительство)?
 - Каковы последствия децентрализации в области управления жилым фондом для социальной политики на местах (например, преимущества и недостатки децентрализации жилищной политики)?
 - В связи с экономической эффективностью и социальной действенностью текущих государственных и/или местных правительственных программ, способствующих доступности жилья для семей с низкими и средними доходами (строительство нового арендного жилья, правила установления квартирной платы и распределения жилья в муниципальных зданиях), насколько успешными являются эти программы с точки зрения эффективности государственных расходов?
 - Как эти программы помогают людям, нуждающимся в помощи (предназначены ли они непосредственно для тех, кто не может позволить себе снять приличное жилье)? Какие программы не оправдали ожиданий и какие были успешными?
 - Каким образом обострить конкуренцию между государственными, некоммерческими и частными застройщиками в секторе социального жилья в целях улучшения соотношения качества и расходов?
39. Социальное/доступное жилье в будущем, новые формы социального жилья:
- Какова должна быть роль местных властей в области строительства и эксплуатации нового социального/доступного жилья в будущем (контрольный орган, застройщик или только координатор)?
 - Какова должна быть роль центральных/местных органов управления в социальной политике, связанной с жильем (жилищные пособия)?

- Какие частные - государственные механизмы могут и/или должны быть внедрены в конкретных странах для обеспечения нового строительства социального/доступного жилья (некоммерческие, независимые, социальные домовладельцы)?
- Как правительство должно определять новую систему социального/доступного жилья? Какое законодательство должно быть разработано?
- Какие субсидии (дотации, займы) и какой их размер могут обеспечить новое строительство социального/доступного жилья при удовлетворении элементарных требований экономической эффективности и социальной действенности.

40. Финансовые инструменты; привлекательность инвестирования и налогообложения недвижимости; процедуры и ограничения:

- С макроэкономической точки зрения приоритет накоплений над займами оказывает стабилизирующее воздействие на финансовые ресурсы. Какие инструменты могли бы использоваться для стимулирования долгосрочных накоплений домашних хозяйств?
- Каковы наиболее эффективные методы обеспечения ипотеки?
- Какой режим налогообложения следует применять для стимулирования личных накоплений и инвестиций в социальное жилье?
- Могут ли государственные гарантии займов, предоставляемых застройщикам социального жилья, стимулировать частные инвестиции?
- В странах с рыночной экономикой предложить нормы, которые в секторе социального жилья были бы ниже по сравнению с сектором рыночного жилья политически трудно. Однако с учетом значительной доли неимущего населения, беженцев и перемещенных лиц в странах с переходной экономикой, не целесообразно ли снизить требования, предъявляемые к социальному жилью?
- Государственные органы располагают широкими полномочиями в области регулирования рынков городских земель и недвижимости путем процесса выдачи разрешений на строительство и в рамках крупных проектов развития городов. Как использовать эти полномочия для обеспечения более активного участия частного сектора в финансировании, строительстве и обслуживании социального жилья?

- Следует ли вовлечь фиксированную долю социального жилья в процесс развития частного сектора. Должно ли социальное жилье быть частью крупных схем развития городов? Каковы основные области, в которых следует повысить эффективность и прозрачность государственных организаций для развития настоящего партнерства с частным сектором?

Справочная литература

1. CECODHAS, *Proposal for a European Social Housing Definition*, Brussels, 1998.
2. Ghekière L., *Why a European Definition on Social Housing?* 1998.
3. De Boe P. and Mertens Ch., *Regular National Reports on Housing Policy Developments*, The 13th Meeting of the Ministers of Housing of the European Union, Brussels, 2001.
4. Balchin P., *Housing Policy in Europe*, Routledge, 1996.
5. Galster G., *Comparing Demand Side and Supply Side Housing Policies*, Housing Studies, 1997.
6. Boelhouwer P. and Van der Heijden H., *Management of Social Rented Housing in Western Europe*, Housing Studies, 1997.
7. Maclennan D. M., *The Future of Social Housing. Key Economic Questions*, Housing Studies, 1997.
8. Ghekière L., *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, UNFOHLM, 1992.
9. Chentouf N. and Morvonnais de la P., *European Public Policy Concerning Access to Housing*, BIPE for Ministerial Conference, 2000.
10. Szolgayová, E., *The Reality and Prospects of Social Housing in Central Europe – Case Slovakia*, in Lux, M. (ed.) *Social housing in Europe 2000*, Institute of Sociology, Prague, 2001.

Библиография

- Bonczak-Kucharczyk E., *The reform of the rental housing sector in Poland in recent years - results of the new solutions*. Paper for the ENHR Conference held at MRI, Budapest, 1999.
- Borgegard L. E. and Dawidson K., *The Development of and Prospects for Swedish Housing Policy*. Uppsala University, 2000.
- Donner CH., *Housing Policies in the European Union*, Donner, Vienna, 2000.
- Harloe M., *Social Housing – Past, Present and Future*, Housing Studies, 1994.
- Hegedüs J., Tosics I. and Geröházi É., *The Dilemmas of Restructuring the Social Rental Sector in Hungary*, in Lux, M. (ed.) *Social Housing in Europe 2000*, Institute of Sociology, Prague, 2001.
- Hoggart K., *Where Has Social Policy Gone?*, Space and Policy, 1999.
- Le Blanc D. and Laferrère, A., *The Effect of Social Housing on Households Consumption in France*, INSEE, 1998.
- Lux M., *The Housing Policy Changes and Housing Expenditures in the Czech Republic*, Sociological Paper 00:1, Institute of Sociology, 2000.
- Lux M. and Burdová P., *Housing Expenditures, Social Housing and Tensions on Housing Market*, Hlávka Foundation, 2000.

- Priemus H. and Dieleman F., *Social Rented Housing: Recent Changes in Western Europe*, *Housing Studies*, 1997.
- Priemus H., *Scenarios for the Future of Netherlands Housing Corporations: Towards a Revolution in Social Housing?*, Paper for ENHR-MRI Conference, Balatonfüred, 1999.
- Tchenkova S., *Housing in Transition and Transition in Housing*, K reklama, 2000.
- Van Velzen, N. 1997. Current issues in European social rented housing, *Housing Studies* 12: 427 - 434).
- International Urban Development Association Seminar “Private financing of social housing”, Brussels, 7-8 October 1993.

Примечание: Эти справочные материалы воспроизводятся в виде, в котором они были получены секретариатом.
