

Социальное жилье в регионе ЕЭК ООН

Модели, тенденции и вызовы



UNECE

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Социальное жильё в регионе ЕЭК ООН

Модели, тенденции и вызовы



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2018

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Употребляемые здесь обозначения и оформление материала не должны рассматриваться как выражение какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, местности и их властей или относительно делимитации их границ или разграничительных линий.

ECE/HBP/181

Авторские права © Организации Объединенных Наций, 2014 г.

Все права защищены

Отпечатано в Организации Объединенных Наций, Женева
(Швейцария)

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

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

ПРЕДИСЛОВИЕ



Экономический спад и кризис самым серьезным образом повлияли на жилищный сектор. Более 100 миллионов жителей региона ЕЭК ООН тратят более 40% своего располагаемого дохода на оплату жилья. Более того, кризис привел к шоковому спросу на социальное жилье в качестве финансово доступного варианта жилища. В Великобритании в очереди на получение социального жилья стоит 1,8 миллиона человек, во Франции — 1,7 миллиона, а в Украине — 1,17 миллиона. В Соединенных Штатах Америки дефицит социального жилья составляет 5,3 миллиона помещений, а в Российской Федерации срок ожидания в очереди на этот тип жилья составляет 20 лет.

Жилищному сектору следует реагировать на текущие потребности в жилье, адаптироваться к новой динамике рынков жилья, а также решать другие задачи, такие как энергоэффективность и проектирование с учетом потребностей жильцов. Большинство наших государств-членов в настоящее время производят переоценку своей политики в области жилищного хозяйства.

Исследование ЕЭК ООН в области социального жилья имеет большое значение, поскольку выводит вопросы социального жилья на первый план в повестке дня в сфере жилищного хозяйства в государствах ЕЭК ООН. В нем изучаются существующие тенденции, вызовы и модели социального жилья в регионе ЕЭК ООН. В нем приводятся рекомендации в отношении возможной будущей деятельности на основании обширного обзора литературных источников по вопросам жилищного хозяйства более чем в 50 государствах, а также на основании опросов более 30 представителей правительств, частных организаций и организаций третьего сектора.

Изменения в жилищном секторе, освещенные в этой работе, возможно, являются наиболее значительными из тех, что произошли с 1980-х годов, когда в политике в сфере жилищного хозяйства произошел отказ от социальной формы пользования жильем. В настоящем докладе удалось рассмотреть только ряд тщательно отобранных вопросов и проиллюстрировать то, что социальное жилье может играть положительную роль в решении возникающих проблем в области жилищного хозяйства.

Приглашаю использовать эту публикацию ЕЭК ООН как площадку для дальнейших обсуждений, для продолжения исследований в этой области, а также объединить силы, для того чтобы сделать жилье более доступным для большего числа нуждающихся людей и семей.

Кристиан Фриис Бах
Исполнительный секретарь
Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Автор: Орна Розенфельд, факультет архитектуры и антропогенной среды Вестминстерского университета, Лондон, Великобритания.

Настоящее исследование подготовлено под руководством Гульнэры Ролл, Руководителя секции жилищного хозяйства и землепользования. Общие указания по разработке предоставили Бюро Комитета жилищного хозяйства и землепользования ЕЭК ООН, Председатель Комитета Елена Солгаева, и Паола Деда, исполняющая обязанности директора Отдела лесного, земельного и жилищного хозяйства ЕЭК ООН. Издательскими вопросами занималась Сандра Бялисток, графическим оформлением публикации - Ахмед Муваз & Рианнон Фуллер. Иллюстрации предоставлены фотографами жилищного сектора.

Данная публикация основана на дискуссии, прошедшей в рамках семинара ЕЭК ООН «Будущее социального жилья: экологические и социальные вызовы и дальнейшее направление развития», состоявшегося в Женеве 4 - 5 февраля 2014 года.

Выражаем особую благодарность 31 руководителю жилищного хозяйства, представителям правительства, государственного и частного секторов, которые внесли свой вклад в это исследование посредством участия в опросах и предоставления данных. Мы благодарны им за поддержку.

Дорис Андони, Национальное агентство по делам жилого фонда (Албания); Люсия Атенози, Банк развития Совета Европы (Франция); Дорота Блажевич, Банк развития Совета Европы (Франция); Борка Бобовец, Министерство строительства и физического планирования (Хорватия); Мартин Боттема, Министерство внутренних дел и по делам королевства (Нидерланды); Мартин де Беттини, Общественный союз жилищного строительства (Франция); Брайен Филд, Европейский инвестиционный банк (Люксембург); Давид Гигинеишвили, Министерство экономики и устойчивого развития (Грузия); Алекс Гипсон, публичная компания с ограниченной ответственностью «Лигал энд Джeneral Груп» (Великобритания); Даниела Грабмюллерова, Министерство регионального развития (Чешская Республика); Магнус Хаммар, Международный союз квартиросъемщиков (Швеция); А. В. Хорвал, Министерство архитектуры и строительства (Беларусь); Рейя Хининен, Министерство окружающей среды, департамент антропогенной среды (Финляндия); Галина Хованская, Государственная Дума (Российская Федерация); Абдували Комилов, Агентство по строительству и архитектуре (Таджикистан); Барбара Лемке, Европейский инвестиционный банк (Люксембург); Мартти Луйянен, независимый эксперт (Финляндия); Натали Маллард, Жилищная ассоциация Квебека (Канада); Элизабет Моррис, независимый эксперт (Соединенные Штаты Америки); Тони Мулхолл, Королевский институт дипломированных геодезистов (Великобритания); Лиз Нильсен, Министерство по вопросам жилищного хозяйства, городской и сельской местности (Дания); Наталья Олейник, Министерство по вопросам жилищно-коммунального хозяйства (Украина); Мерилин Пиик, Министерство экономики и связи (Эстония); Артур Полак, Министерство транспорта, строительства и морской экономики (Польша); Пристон Принс, Национальная ассоциация работников сферы жилищного строительства и реконструкции (Соединенные Штаты Америки); Алена Ракава, Министерство архитектуры и строительства (Беларусь); Светлана Ристич, Министерство строительства и урбанизма (Сербия); Барбара Стенберген, Международный союз квартиросъемщиков (Бельгия); Елена Солгаева, Министерство транспорта, строительства и регионального развития (Словакия); Ингер Фольд Цапffe, Государственный жилищный банк Норвегии (Норвегия); Роджер Уилшоу, группа «Плейсиз фор пилл» (Великобритания). Рабочая группа хотела бы также поблагодарить представителей Европейской комиссии из Генерального директората по региональной и городской политике и Генерального директората по вопросам занятости за предоставление бесценной информации, а также Европейскую федерацию социального жилищного хозяйства за ценные замечания и комментарии.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	IV
Выражение признательности.....	V
Список таблиц.....	IX
Список вставок.....	IX
Список иллюстраций.....	X
Список сокращений.....	XI
Резюме.....	XIII
Основные тенденции и вызовы.....	XIV
Основные рекомендации.....	XX

Введение.....	1
Подход к исследованию.....	2

ЧАСТЬ I. ОПРЕДЕЛЕНИЯ И МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН

Глава 1. Определения социального жилья в регионе ЕЭК ООН.....	7
Терминология в области социального жилья на национальном уровне.....	7
Определения термина «социальное жилье» в некоторых государствах-членах ЕЭК ООН.....	10
Определения термина «социальное жилье» в некоторых международных организациях.....	13
Социальное жилье в программе по жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК ООН.....	16
Основные характерные признаки социального жилья в государствах ЕЭК ООН.....	18

Глава 2. Модели распределения социального жилья в регионе ЕЭК ООН.....	24
Универсальная модель распределения.....	25
Основные тенденции в регионе ЕЭК ООН.....	25
Общая модель распределения.....	26
Основные тенденции в регионе ЕЭК ООН.....	27
Остаточная модель распределения.....	28
Основные тенденции в регионе ЕЭК ООН.....	29
Тенденция к применению остаточной модели.....	31

Глава 3. Преимущества социального жилья.....	37
Право на жилище как одно из прав человека.....	40

ЧАСТЬ II. ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ В СЕКТОРЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН

Глава 4. Потребности в жилье	45
Очередь на получение социального жилья: отдельные примеры.....	50
Критерии оценки доступности жилья в регионе ЕЭК ООН.....	51
Коммунальные платежи как фактор перегруженности затратами на жилье.....	56
Диверсификация потребностей в жилье.....	59

Глава 5. Финансирование жилищного хозяйства и социальное жилье	65
Финансирование жилищного хозяйства и системы жилищного хозяйства.....	65
Финансирование социального жилья: создание концепции устойчивого жизненного цикла.....	71
Социальное жилье: субсидии на стороне предложения и спроса.....	73
Страны с развитым сектором социального жилья.....	73
Страны с формирующимся сектором социального жилья.....	81

Глава 6. Предоставление жилья	86
Тенденции в предложении жилья в регионе ЕЭК ООН.....	86
Локализация потребностей в жилье.....	92
Тип жилья и его выбор.....	94
Качество жилья.....	96
Проблемы со здоровьем.....	100
Энергоэффективность.....	103
Увеличение предложения жилья и повышение его качества.....	109

Глава 7. Децентрализация и управление 113	
Жилье как комплексный продукт.....	113
Децентрализация и принятие решений в сфере социального жилья.....	115
Сети для осуществления социальной жилищной политики.....	118
Городские и местные органы власти и социальное жилье.....	120

ЧАСТЬ III. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН

Рекомендации	127
Последствия политики.....	129
Сбалансированная в отношении формы пользования политика для сбалансированных рынков жилья.....	131
Адаптируемость к районам с высоким и низким спросом на жилье.....	131
Увеличение объемов предоставленного жилья.....	132
Комплексный подход к социальному жилью.....	133

Энергоэффективность.....	133
Качество жилья и состояние здоровья.....	134
Инклюзивное проектирование и расширение выбора жилья.....	134
Управление и партнерские отношения.....	135
Местные и городские органы власти.....	136
Взаимодействие с жильцами.....	137
Взаимодействие с инвесторами и банками.....	138
Субъекты, предоставляющие жилье (некоммерческие и частные застройщики, а также застройщики с ограниченной прибылью).....	138
Интеграция международных усилий в сфере социального жилья.....	139
Список использованной литературы.....	142

СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 1. Публикация «Руководящие принципы в области социального жилья»	18
Вставка 2. Франция: общая система распределения на основе подгрупп	34
Вставка 3. Франция: общая система распределения на основе подгрупп	37
Вставка 4. Число людей, перегруженных затратами на жилье в регионе ЕЭК ООН	51
Вставка 5. Фрагментированность национальных рынков жилья (Англия)	94
Вставка 6. Пример: жилищные условия и бюджетные потери в сфере здравоохранения	103
Вставка 7. Публикации ЕЭК ООН «Зеленые дома» и «Климатически нейтральные города»	104
Вставка 8. Инновационные финансовые механизмы для модернизации в целях повышения энергоэффективности в Эстонии: объединение средств ЕС с кредитами Банка развития Совета Европы (БСЕ)	106
Вставка 9. Нидерландский договор об энергосбережении для социальных жилищ	107
Вставка 10. Торговля белыми сертификатами	109
Вставка 11. Ответственные субъекты, предоставляющие жилье	111
Вставка 12. Делегирование заданий, связанных с жилищным хозяйством, в Европейской комиссии	114
Вставка 13. Франция: обеспечение предоставления социального жилья на уровне местных органов власти	123
Вставка 14. Мэры европейских городов, поддерживающие социальное жилье	124
Вставка 15. Основные принципы эффективной политики в области социального жилья, основанные на передовом опыте в регионе ЕЭК ООН	130

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Очередь на получение социального жилья в крупных столичных округах (домохозяйства)	XVII
Таблица 2. Национальные термины, используемые применительно к понятию «социальное жилье» в некоторых странах региона ЕЭК ООН	8
Таблица 3. Некоторые примеры определений термина «социальное жилье» в регионе ЕЭК ООН	11
Таблица 4. Модели социального жилья, основанные на распределении	25
Таблица 5. Классификация некоторых государств ЕЭК ООН на основании моделей и текущих тенденций	30
Таблица 6. Основные причины перехода к остаточной модели предоставления социального жилья в государствах ЕЭК ООН	32
Таблица 7. Преимущества социального и финансово доступного жилья	38

Таблица 8. Право на жилище как одно из прав человека, признанных международными организациями.....	41
Таблица 9. Структура формы пользования в государствах ЕЭК ООН.....	46
Таблица 10. Очередь на получение социального жилья в крупных столичных округах.....	51
Таблица 11. Критерии оценки финансовой доступности коммунальных услуг.....	56
Таблица 12. Финансирование, необходимое для социального жилья на период жизненного цикла жилища.....	72
Таблица 13. Механизмы снижения затрат на строительство (финансовые и нефинансовые) и текущие тенденции в их отношении в период после 2007 года (начала МФК) в государствах ЕЭК ООН с развитым сектором социального жилья.....	75
Таблица 14. США: заверщенное жилищное строительство в период 2006—2012 годов: Количество построенных домов (находящихся в частной собственности).....	87
Таблица 15. Показатель увеличения процентной доли (%) общего объема строительства в ЕС-27 (2000—2010 гг.) в сравнении с предыдущим годом.....	88
Таблица 16. Российская Федерация: заверщенное жилищное строительство в период 2006—2010 годов. Количество построенных домов (находящихся в частной собственности).....	90
Таблица 17. Проблемы, связанные с жилищем, в разбивке по странам (%) ЕС-28.....	97
Таблица 18. Некоторые риски для здоровья, связанные с некоторыми факторами качества жилища.....	101
Таблица 19. Органы, принимающие решения в сфере социального жилья.....	117
Таблица 20. Три курса осуществления децентрализации в социальном жилищном хозяйстве в странах с развитым социальным жилищным сектором.....	119
Таблица 21. Новое жилье, сдаваемое в социальную аренду в боро Лондона.....	121

СПИСОК РИСОВАНИЙ

Рис. 1. Число людей, перегруженных затратами на жилье в регионе ЕЭК ООН.....	XVI
Рис. 2. Модели распределения социального жилья и текущие тенденции.....	31
Рис. 3. Рост реального ВВП в период между 1995—2012 годами.....	48
Рис. 4. Перегруженность затратами на жилье в Соединенных Штатах Америки.....	53
Рис. 5. Показатель перегруженности затратами на жилье в ЕС-27.....	54
Рис. 6. Вероятность возникновения необходимости переезда из жилища вследствие его финансовой недоступности.....	55
Рис. 7. Доля молодых людей, проживающих со своими родителями.....	61
Рис. 8. Участие правительства в финансировании жилищного хозяйства (МВФ).....	67
Рис. 9. Неравномерность развития политики в сфере социального жилья в регионе ЕЭК ООН.....	127

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БСЕ	Банк развития Совета Европы
ВВП	валовой внутренний продукт
ВЕЦА	Восточная Европа и Центральная Азия
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕФСЖХ	Европейскую федерацию социального жилищного хозяйства
ЕС	Европейский союз
ЕС-27	Европейский союз (27 государств-членов до 2013 г.)
ЕС-28	Европейский союз (28 государств-членов после 2013 г.)
ЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
МСК	Международный союз квартиросъемщиков
МФК	мировой финансовый кризис
НАХРО	Национальная ассоциация работников сферы жилищного строительства и реконструкции (США)
НПО	неправительственная организация
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
РИКС	Королевская ассоциация дипломированных специалистов по вопросам земельной собственности
США	Соединенные Штаты Америки
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЮВЕ	Юго-Восточная Европа



РЕЗЮМЕ

Доступ к достойному и финансово доступному жилищу является основной потребностью человека и одним из его прав (ООН, 1948 г.)¹. В исследовании ЕЭК ООН в области социального жилья было установлено, что право на жилище является наименее доступным правом из всех. Не менее 100 миллионов человек с низким и средним уровнем доходов в регионе ЕЭК ООН перегружены затратами на жилье; они тратят более 40% своего располагаемого дохода на жилище. Вследствие высоких затрат на жилище в домохозяйствах с низкими доходами ограничиваются их ресурсы на другие основные потребности, такие как продукты питания, здравоохранение, одежда и транспорт. Это значит, что вследствие нехватки финансово доступного жилья другие права человека становятся все более недоступными в финансовом отношении.

Системы жилищного хозяйства разнообразны и ориентированы на конкретные условия. Однако в регионе ЕЭК ООН они имеют некоторые общие характерные черты. Почти во всех государствах ЕЭК ООН оказывается некоторая поддержка тем, кто не имеет средств на оплату жилья. Хотя каждая страна по-разному определяет понятие «социальное жилье», оно является неотъемлемой частью системы жилищного хозяйства, созданного для того, чтобы удовлетворить потребности тех, кто не может конкурировать на рынке, не имеет возможности стать домовладельцем или снять достойное жилье в условиях частного рынка. Спрос на доступные варианты жилья увеличивается при возникновении сложностей в секторе не сдаваемого в аренду жилья, а также в секторе частного арендуемого жилья, как это происходило во время недавнего кризиса.

В настоящий момент в секторе социального и финансово доступного жилья существует две проблемы: рост потребностей и сокращение финансирования. В исследовании подчеркивается, что количество домохозяйств, зарегистрированных в списках на получение социального жилья в государствах-членах ЕЭК ООН, выросло со времени начала мирового финансового кризиса. Однако вследствие кризиса сокращение государственных расходов стало необходимым и неизбежным. Это привело к непропорциональным последствиям в жилищном секторе. «Повсюду существует потребность в безопасном достойном жилье, доступном при самых низких уровнях доходов» (Perppercorn and Taffin, 2013, стр. 11). Вследствие мирового финансового кризиса изменился контекст, в котором функционировали системы жилищного хозяйства, и будущее является неопределенным (Stephens and Norris, 2011).

1 Всеобщая декларация прав человека Организации Объединенных Наций (ООН, 1948 г.)

В прошлом социальный жилищный фонд мог использоваться для предоставления жилища уязвимым и малоимущим группам населения в большинстве государств ЕЭК ООН. Однако вследствие нынешнего кризиса потребности в социальном жилье не только увеличились, но и диверсифицировались. В жилище нуждаются престарелые, молодежь (лица, впервые покупающие недвижимость), домохозяйства со средним доходом, а также уязвимые слои населения и особые группы. Текущие вызовы представляют собой как реальные проблемы, так и возможности провести повторную экспертизу этого сектора, адаптироваться к новой динамике рынка жилья, а также реализовать новые цели, такие как повышение энергоэффективности и проектирование жилья с учетом пожеланий потребителей.

Исследование ЕЭК ООН в области социального жилья и это резюме способствуют выведению вопросов социального жилья на передний план в повестке дня в сфере жилищного хозяйства в государствах ЕЭК ООН. В исследовании также представлены общие руководящие принципы для лиц, разрабатывающих политику, действия которых могут оказывать влияние на то, в каких условиях живут люди. В исследовании выявлены текущие тенденции и вызовы, а также предоставлены рекомендации в отношении политики в сфере социального жилья на международном уровне. В докладе предлагается информация для проведения дальнейшей дискуссии, всестороннего и ориентированного на конкретные условия исследования, направленного на наращивание строительства социального жилья государством, местными органами власти, инвесторами, частными застройщиками и НПО для увеличения роли социального жилья в качестве крайне важного варианта жилища.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ

1. Социальное жилье для наиболее неимущих групп населения: тенденция к применению остаточной модели

- На сегодняшний день институт домовладения является преобладающей формой пользования недвижимым имуществом в регионе ЕЭК ООН. Для периода, предшествовавшего мировому финансовому кризису (МФК), была характерна почти единодушная поддержка института домовладения во всем регионе ЕЭК ООН. В западных частях региона ЕЭК ООН² увеличение доли жилья, находящегося в собственности, было достигнуто за счет предоставления относительно легкого доступа к ипотечным креди-

2 К «западным частям» региона ЕЭК ООН обычно относят Северную Америку, Северную, Западную и Южную Европу. Однако необходимо подчеркнуть, что некоторые успешные страны с переходной экономикой, а также успешные страны на Ближнем Востоке могут иметь общие характерные черты, типичные для стран в регионах, перечисленных выше.

там. На восточных границах³ этого региона высокие показатели жилья, находящегося в собственности, были получены путем приватизации государственного жилого фонда⁴. В государствах с развитым сектором социального жилья существовала тенденция к сокращению социального жилищного фонда за счет ограничения объемов строительства, распродажи фонда имеющимся жильцам, а также сноса зданий. В странах с формирующимся сектором социального жилья новые поддерживаемые государством инициативы находятся на ранней стадии реализации и ограничены по масштабам.

- Несмотря на то, что программы предоставления социального жилья значительно разнятся (см. главу 1), по данным ЕФСЖХ (2012 г.), они могут быть распределены на три категории: универсальная (распределение социального жилья независимо от ограничений по уровню доходов); целевая (распределение социального жилья на основании установленного уровня доходов); остаточная (распределение жилья только определенным уязвимым или особым группам), основанные на модели распределения социального жилья. Исследование ЕЭК ООН свидетельствует о том, что большинство государств-членов ЕЭК ООН тяготеет к остаточной модели предоставления социального жилья (см. главу 2). Спрос на социальное и финансово доступное жилье в период после МФК не удовлетворяется в большинстве государств ЕЭК ООН. Спрос на социальное жилье продолжает расти.
- Мировой финансовый кризис изменил контекст, в котором функционируют системы жилищного хозяйства. В исследовании ЕЭК ООН в области социального жилья подчеркивается, что большинство государств-членов ЕЭК ООН проводит серьезную переоценку своей политики в сфере жилищного хозяйства и механизмов его финансирования. В этом контексте вновь возникает вопрос о будущем моделей социального жилья. Важным продолжает быть то, чтобы изменения были полезными для лиц с наиболее низкими доходами и одновременно соответствовали потребностям новых формирующихся нуждающихся групп, таких как престарелые люди, молодежь или семьи со средними доходами. Тенденции и вызовы, выявленные в исследовании ЕЭК ООН в области социального жилья, а также его рекомендации направлены на оказание поддержки

3 К «восточным частям» или «восточным границам» региона ЕЭК ООН обычно относят Центральную, Восточную и Юго-Восточную Европу, а также страны Центральной Азии. Однако в некоторых конкретных случаях успешные страны этого региона могут иметь общие характерные черты со странами в западной части региона ЕЭК ООН.

4 В настоящей публикации термин «государственное жилье» относится к жилью, которое предоставлялось в странах с переходной экономикой в социалистический период, т. е. до начала переходного периода.

этим усилиям и одновременно на популяризацию идеи «финансово доступного жилья для всех».

РИС. 1. Число людей, перегруженных затратами на жилье в регионе ЕЭК ООН



100 миллионов человек в регионе ЕЭК ООН тратят более 40% своего располагаемого дохода на оплату жилья, и это по консервативной оценке.

Оценка ЕЭК ООН основана на первичных данных, собранных для настоящего исследования, и на следующих публикациях: ЕФСЖХ, 2011 г.; Совместный центр исследований по сектору жилищного строительства при Гарвардском университете, 2013а; Европейский союз, 2012 г.; Росстат, 2012 г.

2. Увеличение потребностей в жилье

- Глобальный экономический спад привел к увеличению неравенства и нищеты. В исследовании ЕЭК ООН в области социального жилья демонстрируется, что более 100 млн человек в регионе ЕЭК ООН перегружены затратами на жилье (см. рис. 1. Число людей, перегруженных затратами на жилье в регионе ЕЭК ООН). Они тратят более 40% своего располагаемого дохода на жилище, в том числе на арендную плату или выплаты по ипотеке, а также коммунальные услуги. Вследствие высоких затрат на жилье лица с низким уровнем дохода располагают крайне ограниченными средствами на продукты питания, здравоохранение, одежду, транспорт и образование среди прочих основных потребностей.
- Потребности в жилье не только увеличились, но и диверсифицировались. В этом исследовании внимание заостряется на увеличении потребностей в жилье со стороны стареющего населения, подростков и домохозяйств со средними доходами, уязвимых/особых групп (например инвалидов, беженцев, мигрантов/иммигрантов, бездомных, ветеранов), а также населения с низкими доходами или без таковых. Дефицит финансово доступного жилья привел к увеличению потребностей в социальном жилье.
- Количество домохозяйств, зарегистрированных в списках на получение социального жилья в государствах-членах ЕЭК ООН, выросло со времени начала мирового финансового кризиса. Эту тенденцию можно проиллюстрировать тем, что в Великобритании в очереди на получение социаль-

ного жилья стоит 1,8 миллиона человек, во Франции — 1,7 миллиона, а в Украине — 1,17 миллиона. В Соединенных Штатах Америки дефицит социального жилья составляет 5,3 миллиона помещений. Срок ожидания в очереди на социальное жилье в Российской Федерации составляет 20 лет. Нам представляется, что в регионе ЕЭК ООН потребности ощущаются наиболее остро в крупных столичных округах⁵ с активными рынками жилья (см. таблицу 1 «Очередь на получение социального жилья в крупных столичных округах (домохозяйства)»).

ТАБЛИЦА 1. Очередь на получение социального жилья в крупных столичных округах (домохозяйства)

Лондон	Париж	Нью-Йорк
354 000 (<i>Большой Лондон</i>)	550 000 (<i>Иль-де-Франс</i>)	347 500 (<i>Нью-Йорк</i>)
2012	2013	2014

3. Ограниченное предложение жилья и его выбор

- Нехватка жилья в целом и социального жилья в частности является одной из основных проблем, с которой сталкиваются государства-члены ЕЭК ООН. Дефицит жилья способствовал повышению цен на него. Вследствие этого повышения возник дефицит финансово доступного жилья, а также появилась потребность в социальном жилье в качестве приемлемого по стоимости варианта.
- Существует значительный дефицит суммарного объема нового жилищного строительства (для всех форм пользования) не только вследствие финансового кризиса, но и вследствие отсутствия более долгосрочной ответной реакции на стороне предложения. С 2007 года вследствие финансового кризиса резко сократились объемы строительства нового жилья и завершенного жилищного строительства во всем регионе ЕЭК ООН. Показатели падения в объемах строительства отличаются в разных странах. В ряде стран Западной и Северной Европы была отмечено появление долгосрочных ответных мер на дефицит жилья. Многие страны Восточной Европы и Центральной Азии не восстановили даже 50% от объемов жилищного строительства 1980-х годов.

⁵ «Крупные столичные округа» — это большие города, такие как Париж, Лондон, Нью-Йорк, Мадрид, Москва, с населением несколько миллионов человек. В некоторых случаях эти города также являются столицами государств. Кроме того, их еще называют «глобальными городами», «мегагородами» или «крупными метрополиями».

- Дополнительной проблемой является дефицит предложения надлежащих типов жилья вследствие изменения демографических тенденций (например, жилья для стареющего населения). Новая политика должна будет реагировать на диверсифицированные потребности в жилье. Очень важно, чтобы такие инновации являлись частью процесса создания устойчивых общин, состоящих из нескольких поколений, реагирующих на потребности большинства и одновременно учитывающих конкретные интересы особых групп.
- Необходимо подчеркнуть, что дефицит жилья редко является абсолютным. В пределах одной страны часто сосуществуют области с высоким спросом на жилье (так называемые зоны активного роста или активные рынки) и области с низким спросом (так называемые сокращающиеся области). Наличие областей с низким и высоким спросом на жилье свидетельствует о сложном характере потребностей в жилье, а также особенности таких потребностей в пределах отдельно взятой страны. В будущей политике необходимо учитывать фрагментированность национальных рынков жилья и разрабатывать решения для областей как с низким, так и высоким спросом на жилье, одновременно оказывая поддержку структурам управления, необходимым для реагирования на движущие факторы перемен в стране (Rosenfeld, 2013).

4. Ограниченное кредитование и финансирование

- В исследовании ЕЭК ООН в области социального жилья установлено, что в большинстве государств-членов существует готовность предоставить большие объемы социального жилья. Однако присутствует меньшая доля уверенности в отношении будущего финансирования для поддержки такого строительства. Вследствие ограничений в финансировании затрудняется осуществление новой и уже существующей политики. Обеспечение будущего кредитования и финансирования для сектора социального жилья является одной из основных проблем в регионе ЕЭК ООН. Несмотря на то, что прослеживаются общие тенденции, необходимо подчеркнуть, что проблемы финансирования и кредитования этого сектора отличаются в разных странах.
- Непосредственно после МФК ряд североамериканских и европейских стран отреагировали на него повышением государственных расходов на социальное жилье. Однако вслед за начальной фазой значительных инвестиций бюджетные средства, выделенные на жилищное хозяйство в ряде стран, были значительно сокращены. Экономический спад 2011 года

создал для национальных правительств серьезную проблему в отношении дальнейшего расширения их интервенций в сферу социального жилья.

- Общая тенденция в регионе ЕЭК ООН свидетельствует о повышении внимания к переоценке существующих механизмов финансирования социального жилья для обеспечения затратоэффективности и соответствия текущим тенденциям на рынке. В восточной и западной частях региона интерес вызывает изучение новых финансовых решений и продуктов. Растет интерес к государственным гарантиям, сочетанию государственных и частных финансовых средств с применением творческого подхода, а также изучению новых кредитных и финансовых мер, наиболее приспособленных к текущим и будущим тенденциям на рынке жилья. Повышенный интерес вызывает привлечение институциональных инвесторов и международных банков и/или расширение сотрудничества с ними. В странах, в которых такая практика находится на ранней стадии развития, необходимо продолжать работу в целях обеспечения успешного сотрудничества с этими организациями.

5. Новые вопросы, касающиеся качества жилья, охраны здоровья и энергоэффективности

- Во всем регионе ЕЭК ООН наблюдается увеличение интереса к повышению качества жилья. С учетом ограниченного предложения жилья все большую важность приобретают обеспечение соответствующего качества существующего жилищного фонда и внедрение стандартов энергоэффективности для нового жилищного фонда. Однако не менее важны стандарты в области охраны здоровья, на которые до сих пор обращалось недостаточное внимание. Качество жилья оказывает непосредственное влияние на физическое и умственное здоровье жильцов (ВОЗ, 2011 г.).
- Несмотря на то, что существует целый ряд инновационных практик для повышения стандартов качества жилья, необходимо сделать еще больше, для того чтобы они стали нормой и соответствовали потребностям социального жилищного сектора. Внедрение и утверждение таких стандартов (среди прочего в сфере охраны здоровья и повышения энергоэффективности) благоприятно влияет на сокращение дефицита энергоресурсов, обеспечение здорового образа жизни, а также продуктивности в учебе и на работе. Однако желаемые стандарты качества жилья должны разрабатываться в тесной связи с обеспечением финансовой жизнестойкости жилищных программ для субъектов, предоставляющих жилье, и их доступности для имеющихся жильцов. Эти меры могли бы гарантировать успешное осуществление будущей политики, а

также то, что более качественное жилье может быть доступно лицам с низким уровнем дохода. Для внедрения желаемых новых стандартов в существующем жилищном фонде необходимо провести модернизацию и реконструкцию, что является крайне важной проблемой в настоящее время. Необходимо продолжать работу над вышеупомянутыми финансовыми механизмами модернизации и реконструкции.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Большинство наших государств-членов в настоящее время проводят переоценку своей политики в области жилищного хозяйства. Следовательно, потенциально существует множество проблем, которые могли бы быть правомерно решены на данном этапе. Однако ответные меры на любой кризис требуют жесткой расстановки приоритетов и целенаправленных действий в целях создания необходимого позитивного импульса в условиях дефицита ресурсов. Рекомендации, изложенные в этом разделе, касаются наиболее острых проблем, выявленных путем анализа опроса представителей правительств и международных банков, а также инвесторов, жилищных федераций и гражданского общества (см. «Выражение признательности»), анализа дополнительных количественных данных, представленных опрошенными, а также посредством обзора литературных источников, насчитывающих более 200 публикаций по вопросам жилищного хозяйства более чем в 50 странах. В настоящем докладе рассмотрен только ряд тщательно отобранных вопросов, иллюстрирующих то, что социальное жилье должно играть положительную роль в решении возникающих проблем в области жилищного хозяйства. В этом докладе мы призываем все заинтересованные стороны, объединить силы на международном, национальном и местном уровнях, а также в разных секторах и дисциплинах, для того, чтобы сделать жилье доступным для большего числа нуждающихся людей и семей.

Для сектора социального жилья в государствах-членах ЕЭК ООН характерны значительная диверсификация и различия в уровне развития. Такое разнообразие означает, что не существует простых решений, применимых во всех случаях. Рекомендации, представленные в настоящем исследовании, не являются готовыми решениями, а скорее представляют собой призыв к дальнейшей работе и укреплению потенциала региона ЕЭК ООН в целях обеспечения достойного и финансово доступного жилья для максимального количества людей. Необходимо будет согласовать различные национальные системы жилищного хозяйства и условия, для того, чтобы найти решения, соответствующие местным условиям.

1. Сбалансированная в отношении формы пользования политика для сбалансированных рынков жилья

В новой политике необходимо поддерживать увеличение предложения жилья, нейтрального в отношении формы пользования. Сочетание форм пользования способствует экономической мобильности, позволяет более оперативно реагировать на динамику рынка, а также способствует устойчивости к кризису при его возникновении. Правительства играют крайне важную роль в формировании национальных систем жилищного хозяйства и используют разные инструменты в целях активизации и стимулирования рынков жилья. В целях разрешения проблем в жилищном хозяйстве, возникших после МФК, в новой политике в сфере жилищного хозяйства необходимо учитывать, ориентируясь на конкретные условия, основополагающие связи между рынками жилья и финансовыми рынками. Необходимо будет расставить приоритеты в отношении баланса будущих форм пользования и государственного вмешательства в финансирование жилищного хозяйства. В частности, необходимо тщательно выверенное вмешательство государства на рынках жилья. Необходимо уменьшить акцент на прямое предоставление ипотечных кредитов и проявлять большее внимание к системным последствиям и внешним факторам. Более выверенное участие государства в функционировании рынков жилья также могло бы опираться на более целенаправленные меры по достижению социальных целей, таких как предоставление финансово доступного жилья домохозяйствам с низкими доходами (МВФ, 2011 г.). По-прежнему существует растущая потребность в программах социального жилья, которые являются единственным средством предоставления достойного и финансово доступного жилья для тех домохозяйств, которые не имеют средств на покупку или аренду жилья на рынке. Необходимо будет пересмотреть приоритеты в отношении социального и доступного жилья, а также четко сформулировать цели в отношении предоставления жилья домохозяйствам с низкими доходами, стимулируя предложение жилья и/или местную экономику и гарантируя обеспечение жилищем для развития мобильности рабочей силы.

2. Адаптируемость к районам с высоким и низким спросом на жилье

Для обеспечения эффективности с точки зрения затрат необходимы решения, которые соответствуют местным условиям, а также необходимо учитывать контекст. Национальные рынки жилья фрагментированы (Rosenfeld, 2013). Другими словами, цены на жилье разнятся в любом отдельно взятом государстве. Например, цены на жилье в крупных городах выше, чем в других регионах страны. Потребности в жилье и затраты на удовлетворение этих потребностей различаются в областях с низким и высоким уровнем спроса. В

областях с низким уровнем спроса потребности в жилье лиц с низким доходом и малоимущих могут сосуществовать с миграционным оттоком других групп населения и наличием бесхозной недвижимости. В областях с высоким уровнем спроса представители среднего класса и лица со средними доходами могут испытывать затруднения с получением доступа к финансово доступному жилью. В будущей политике в области социального жилья необходимо принимать во внимание фрагментированность национальных рынков жилья, а также создавать возможности для реагирования на потребности в жилье в областях с низким спросом (сокращающихся областях) и областях с высоким спросом такими методами, которые соответствовали бы динамике местных рынков, а также были бы актуальными в отношении затратоэффективности и финансовой жизнеспособности для тех, кто нуждается в жилье.

3. Комплексный подход к социальному жилью

Жилье является комплексным продуктом. Доступ к достойному и финансово доступному жилью положительно сказывается на праве на продукты питания и воду, праве на физическое и психическое здоровье, праве на образование, праве на семью, праве на работу и праве на участие в культурной жизни сообщества. Доступ к достойному жилью сокращает вероятность «энергетической бедности» и ее отрицательных последствий. Политика в сфере социального жилья находится во взаимодействии с национальными системами оказания социальной помощи и их направлениями финансирования, которые направлены на улучшение показателей с точки зрения охраны здоровья и энергоэффективности. Непосредственно в рамках политики в сфере социального жилья необходимо четко сформулировать цели не только в отношении отдельных направлений политики, но и в отношении их сочетания и согласованности на системном уровне, в том числе в отношении того, каким образом они осуществляются и кем (это особенно важно в децентрализованных системах) (Gibb et al., 2013). Для улучшения показателей затратоэффективности необходимо проводить тесты на системном уровне, для того чтобы предотвратить предоставление субсидий в избыточном размере или их нецелевое назначение. Необходимо поддерживать комбинирование финансовых средств с использованием творческого подхода, особенно в проектах, направленных на создание устойчивых общин (в том числе для достижения социального разнообразия), для того чтобы обеспечить достижение этих целей на местном уровне посредством сотрудничества различных местных субъектов.

4. Энергоэффективность

Повышение энергоэффективности приносит многочисленные выгоды не только жильцам, но и окружающей среде в целом. В регионе ЕЭК ООН су-

ществует целый ряд инновационных практических решений в этой сфере. Однако необходимо сделать больше, для того чтобы эти решения стали нормой и для того чтобы гарантировать их широкомасштабное применение. Целевое финансирование для повышения энергоэффективности необходимо сочетать, применяя творческий подход, с финансированием социального жилищного хозяйства. Для осуществления чаяний в отношении повышения энергоэффективности в социальном жилищном секторе и обеспечения их успешного (долгосрочного и широкомасштабного) осуществления необходимо учитывать финансовую жизнеспособность этих программ. Необходимо избегать повышения арендной платы, которое не соответствует экономии энергии (экономии на коммунальных платежах), поскольку это может непреднамеренно привести к вынужденному переселению жильцов и геттоизации более дешевых, немодернизированных зданий. Несмотря на то, что приветствуются технологически продвинутое решения, необходимо также поощрять финансово доступные и традиционные технологии строительства, проверенные с точки зрения их энергоэффективности, особенно такие, которые могут быть реализованы самими жильцами.

5. Инклюзивное проектирование и расширение выбора жилья

Необходим диверсифицированный портфель вариантов социального и финансово доступного жилья для удовлетворения возросших и неоднотипных потребностей в нем, находящихся в центре внимания настоящего исследования. Остро ощущаются потребности в жилье среди домохозяйств со средними и низкими доходами. В то же время все больше осознается необходимость привести жилье в соответствие с потребностями стареющего населения. Молодежь и лица, впервые покупающие недвижимость, также нуждаются в поддержке. Увеличивается число уязвимых и малоимущих с ограниченными доходами или без таковых, наряду с этим увеличивается нищета. Необходимо постоянно уделять внимание особым группам, таким как этнические меньшинства, беженцы и просители убежища в целях успешной интеграции их в принимающих странах. Необходимо найти приемлемые решения для особых категорий населения, таких как люди, страдающие от психических заболеваний, злоупотребляющие психоактивными веществами, военнослужащих, возвращающихся с боевых действий, и бездомных. Разноплановые потребности населения требуют увеличения количества вариантов жилья и расширение их выбора. Очень важно, чтобы такие инновации поддерживали процесс создания смешанных общин, состоящих из нескольких поколений, реагирующих на потребности большинства и одновременно учитывающих интересы особых групп. Этому подходу могло бы способствовать привлечение застройщиков и жителей запланированных домовладений.

6. Управление и партнерские отношения

Правительства играют крайне важную роль в формировании систем жилищного хозяйства в условиях рыночной экономики. Экономически здоровые рынки жилья являются результатом политических усилий (политики, правил) не в меньшей степени, чем экономических возможностей. Во многих странах роль правительства изменилась: полномочия были переданы другим лицам, а к процессу разработки политики и ее осуществлению подключились новые субъекты. Децентрализация государственной власти является одной из основных тенденций в современном управлении жилищным хозяйством. Управление социальным жильем представляет собой сложный процесс. Он объединяет сеть субъектов из разных секторов и многочисленные уровни государственного управления; знания из многих дисциплин; а также национальных и все чаще международных участников. Для успешного осуществления данной политики необходимо признать роль этих субъектов в процессе ее разработки, а также создать условия для эффективных партнерских отношений. Основное значение имеют ясная концепция и цель политики в области социального жилья, четкое распределение ролей и ответственности, а также системы обеспечения подотчетности в заданных политических рамках. Самой главной рекомендацией для управления социальным жильем на национальном уровне является горизонтальная и вертикальная интеграция усилий и соответствующих фондов. Жилищный сектор по своей природе носит комплексный характер. В нем требуется взаимодействие между различными дисциплинами, уровнями государственного управления и секторами для обеспечения жизнеспособных результатов. Объединение усилий разрозненных министерств и департаментов, отвечающих за разные аспекты жилищного хозяйства (или вопросы, связанные с жилищным хозяйством, например социальные льготы, энергоэффективность, здравоохранение, инфраструктура (тарифы на коммунальные услуги)), имеет большую ценность и может способствовать согласованности в действиях на системном уровне и согласованию направлений финансирования. Также важно сотрудничество между различными уровнями государственного управления (в вертикальном отношении). Ответственность по предоставлению социального жилья была возложена на местные органы власти, но во многих случаях при выполнении этой задачи они зависят от финансирования на национальном (федеральном или региональном) уровне. В период децентрализации к процессу предоставления социального жилья подключились многие субъекты. Государственные организации, управляющие социальным жилищным хозяйством, должны стремиться взаимодействовать с заинтересованными сторонами, принимающими участие в предоставлении социального жилья, его финансировании, управлении и обслуживании (например, инвесторами из частного сектора,

субъектами, предоставляющими жилье, а также жителями) на первых стадиях разработки жилищной политики и ее осуществления в целях получения долгосрочных и жизнеспособных результатов.

7. Интеграция международных усилий в сфере социального жилья

Во всем регионе ЕЭК ООН существенно увеличилась потребность в социальном жилье. Однако наряду с этим увеличилось и количество государственных и частных организаций, благотворительных обществ, НПО, а также специалистов в области жилищного хозяйства, заинтересованных в оказании поддержки и развитии этого направления. Международным организациям следует поддержать этот энтузиазм и усилия, а также содействовать работе по предоставлению жилья максимальному числу людей. Международные организации рассматриваются в качестве центров обмена знаниями. Им следует принять долгосрочные обязательства в отношении жилищного сектора, а не только осуществлять отдельные программы в период кризиса. Вопросы жилищного хозяйства объединяют многочисленные сектора и области знаний. Если рассматривать жилищное хозяйство лишь как часть других областей знаний, маловероятно, что решения этих вопросов принесут значимые результаты. Вместо этого к жилищному хозяйству необходимо относиться как к самостоятельной профессиональной области знаний, объединяющей специалистов в целях разработки комплексных решений. В результате МФК сфера жилищного хозяйства заинтересовала многие организации. Им предлагается объединить свои усилия: каждая из них обладает собственным набором специальных знаний и опыта, а также сильными сторонами, и в случае объединения разрешение проблем жилищного хозяйства могло бы стать общим делом, приобрести большее значение в целом, и жильем могло бы быть обеспечено большее число людей. Специалисты указывали на следующие инициативы как на представляющие особый интерес: создание аналитических центров для конкретных направлений в социальном жилищном хозяйстве (например, финансирование жилья), а также для конкретных групп стран; укрепление потенциала местных органов власти, которые желают предоставлять социальное жилье; создание площадок, на которых частные и государственные субъекты могли бы собираться для обмена знаниями; и самое важное — гарантирование долгосрочных и скоординированных обязательств в области жилищного хозяйства как комплексной сферы.



ВВЕДЕНИЕ

Доступ к жилищу является одной из основных потребностей человека, которая должна быть доступна всем.¹ Вследствие мирового финансового кризиса (МФК) и последовавшей за ним рецессией для все увеличивающейся части населения в регионе ЕЭК ООН доступ к достойному и финансово доступному жилью стал еще более затруднен. Как минимум 100 млн человек с низким и средним уровнем доходов тратят на оплату жилища более 40% своего располагаемого дохода. Вследствие высоких затрат при этом уровне доходов ограничиваются средства на другие основные потребности, такие как продукты питания, здравоохранение, одежда и транспорт.²

Социальное жилье является неотъемлемой частью системы жилищного хозяйства, созданной для того, чтобы удовлетворить потребности тех, кто не может конкурировать на рынке, не имеет возможности стать домовладельцем или снять достойное жилье в условиях частного рынка. Когда возникают сложности в секторе не сдаваемого внаем жилья, а также в секторе частного жилья, сдаваемого в аренду, спрос на доступные варианты жилья увеличивается. Для того чтобы социальное жилье стало финансово доступным на свободном рынке, эта часть системы жилищного хозяйства обычно получает разнообразные формы поддержки от государства и зависит от недорогого финансирования. Однако вследствие кризиса сокращение государственных расходов стало необходимым и неизбежным. Это привело к непропорциональным последствиям в жилищном секторе.

Вследствие мирового финансового кризиса изменился контекст, в котором функционировали системы жилищного хозяйства, и его будущее является неопределенным (Stephens and Norris, 2011). Основными проблемами, с которыми сталкивается регион ЕЭК ООН сегодня, являются дефицит финансово доступного жилья и рост потребностей в безопасном, достойном и финансово доступном жилище. В прошлом социальный жилищный фонд мог использоваться для предоставления жилища уязвимым и малоимущим группам населения в большинстве государств ЕЭК ООН. Однако вследствие недавнего кризиса домохозяйства со средними доходами, а также домохозяйства, относящиеся к среднему классу, испытывают потребности в социальном жилье. Появляются новые уязвимые слои населения, в том числе престарелые и молодежь. Даже в странах с устоявшимися традициями предоставления социального жилья и значительными социальными

1 Всеобщая декларация прав человека Организации Объединенных Наций (ООН, 1948 г.)

2 РИКС (2011 г.) сообщает о том, что расходы, связанные с жилищным хозяйством в настоящее время, являются наибольшей статьёй расходов потребителей на общеевропейском уровне. В 2009 году в ЕС-27 они составили в общей сложности 1,500 млрд евро

жилищными фондами спрос на социальное жилье не удовлетворяется. В очереди на получение социального жилья стоит большое число людей. Наблюдаемые вызовы представляют собой как реальные проблемы, так и возможности провести повторную экспертизу этого сектора, адаптироваться к новой динамике рынка жилья, а также реализовать новые цели, такие как обеспечение энергоэффективности, повышение качества жилья и проектирование, основанное на потребностях жильцов.

В исследовании выявляются текущие тенденции и вызовы, а также предоставляются рекомендации в отношении будущей политики в сфере социального жилья в регионе ЕЭК ООН. В нем делается вывод о том, что в большинстве государств-членов ЕЭК ООН проводится серьезная переоценка текущей политики в сфере жилищного хозяйства в попытке скорректировать ее в отношении будущих потребностей в жилье и спроса на него.

В исследовании ЕЭК ООН в области социального жилья демонстрируется важное значение социального жилья как жизненно необходимой инфраструктуры, создающей возможности для роста городов и экономики. Благодаря этому исследованию вопросы социального жилья выходят на первый план в повестке дня в сфере жилищного хозяйства в государствах ЕЭК ООН. В нем также представлены общие руководящие принципы для лиц, разрабатывающих политику, действия которых могут оказывать влияние на условия, в которых живут люди. Целью исследования является стимулирование дальнейшей дискуссии и содействие дальнейшему развитию социального жилищного фонда правительствами, местными органами власти, частными застройщиками и НПО, а также другими важными заинтересованными сторонами путем всестороннего и ориентированного на конкретный контекст анализа.

ПОДХОД К ИССЛЕДОВАНИЮ

В настоящем исследовании изучаются текущие тенденции и вызовы в секторе социального жилья в регионе ЕЭК ООН, которые потенциально могут повлиять на будущую политику в сфере жилищного хозяйства.³ Его целью является представление рекомендаций в отношении разработки политики, а также консультаций для особых групп и заинтересованных сторон, в том числе лиц, занимающихся разработкой политики, органов контроля и регулирования, международных организаций, местных органов управления и субъектов, предоставляющих жилье. В данном исследовании изучаются

3 В исследовании не ставится цель представить подробное описание этого сектора в каждой стране, в отношении этой информации в докладе содержатся рекомендации читателю ознакомиться со страновыми обзорами ЕЭК ООН по адресу: www.unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/country-profiles-on-housing-and-land-management

разнообразные системы предоставления социального жилья и его определения. В целях поддержки такого подхода в исследовании разрабатывается концепция социального жилья как неотъемлемой составной части национальных систем жилищного хозяйства.

Жилье является комплексным продуктом, который объединяет социальные, экономические и экологические задачи. Вследствие кризиса и нехватки ресурсов требуется тщательная расстановка приоритетов в целях обеспечения эффективной и своевременной стратегии. По этой причине данное исследование полагается на данные, полученные непосредственно от представителей правительства, отвечающих за проблемы социального жилья, наряду с данными, полученными от некоторых банков, институциональных инвесторов, субъектов, предоставляющих жилье, и лиц, проживающих в социальных жилищах. Им задаются вопросы о том, какие тенденции, вызовы и направления в будущем они считают как актуальными.

Исследование ЕЭК ООН в сфере социального жилья и его рекомендации основаны на фактических данных. Настоящее исследование было подготовлено в комплексе с рабочим совещанием «Будущее социального жилья: экологические и социальные вызовы и направления дальнейшей работы»⁴, проходившем в Женеве с 4 по 5 февраля 2014 года. В настоящем исследовании материалы, представленные на этом мероприятии, дополнены последними данными и приведены в развернутом виде. Также в качестве основы используются ответы руководителей жилищного хозяйства в регионе ЕЭК ООН. Исследование основано на многочисленных источниках данных и их триангуляции. Одним из основных источников данных являются опросы 31 представителя правительства, государственного, частного и третьего секторов, которые играют ключевую роль в социальном жилищном секторе в своих регионах (см. «Выражение признательности»). Опросы проводились по телефону (23 из 31), а также при личной встрече (4 из 31). Опросы имели продолжительность от 45 до 75 минут и были частично структурированы в целях предоставления респондентам возможности без ограничений (и обязательств), накладываемых структурированным опросником, изложить и объяснить те проблемы, которые они считают наиболее актуальными в своем контексте. Четверо респондентов выразили предпочтение предоставить ответы в письменном виде. В рамках исследования была выполнена триангуляция этих данных со статистическими сведениями, полученными из обзора ЕЭК ООН (2014 г.), от партнерских организаций, в частности ЕФСЖХ, а также из обзора более 200 международных публикаций, посвященных данному вопросу. Эти сведения дополняются новейшими данными из научных исследований и национальных источников при наличии таковых. И наконец,

4 Перейти по ссылке к протоколам этого рабочего совещания: www.unecp.org/index.php?id=33997

информация для исследования собиралась автором в ходе своей деятельности в других сетях, таких как ОЭСР, Европейская сеть исследований в области жилищного хозяйства, Европейская комиссия и Всемирный саммит городов.

Ограничения исследования

Системы жилищного хозяйства в государствах-членах ЕЭК ООН разнообразны и диверсифицированы. Сведения о жилищном хозяйстве в регионе ЕЭК ООН доступны в разном объеме, и их не всегда можно легко сравнить. По этой причине на ранних этапах исследования было принято стратегическое решение использовать информацию, полученную непосредственно от представителей правительств, субъектов, предоставляющих социальное жилье (застройщиков, федераций), профессиональных организаций, международных банков и инвесторов, а также лиц, проживающих в социальном жилье, зарекомендовавших себя долгосрочной работой в социальном жилищном секторе. Респонденты предоставили уточняющие сведения о своем контексте, подходах, толкованиях терминов, методах измерения и оказали помощь в устранении вышеупомянутых ограничений. Такое привлечение местных и отраслевых специалистов является главным элементом, обеспечивающим качество настоящего исследования. Мнения респондентов могут отражать их личное мнение, но представляют собой важную оценку ситуации, основанную на их опыте и занимаемой должности.



ЧАСТЬ I. ОПРЕДЕЛЕНИЯ И МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН



ГЛАВА 1. Определения социального жилья в регионе ЕЭК ООН

Социальное жилье представляет собой одну из форм пользования жильем в пределах национальной системы жилищного хозяйства¹. Системы жилищного хозяйства имеют культурную специфику, зависят от контекста и принимают различную форму в регионе ЕЭК ООН. Они являются результатом влияния исторических, культурных, политических и экономических факторов. Важнее всего то, что системы жилищного хозяйства подвержены изменениям и постоянной эволюции. Как следствие, термин «социальное жилье» толкуется по-разному. Однако «в каждой стране существуют формы жилья, созданные непосредственно для удовлетворения потребностей домохозяйств, неспособных конкурировать на рынке и приобрести жилье приемлемых стандартов» (Oxley, 2009 г., стр. 2). Вне зависимости от формы, которую может принимать социальное жилье, оно предлагается по более низким ценам по сравнению с общим рынком жилья и распределяется посредством административных процедур (подробнее см. ЕЭК ООН 2002с, 2003а; 2005а, 2006а; Oxley 2009; Pittini and Laino, 2011; Braga and Palvarini, 2013). Это значит, что данная форма пользования неизбежно связана с каким-либо видом государственной поддержки и субсидирования. Однако определение (и использование) термина «социальное жилье», определение потребностей в жилье, правовых и институциональных рамок, а также механизмов кредитования и финансирования, помимо прочего, значительно отличаются в разных странах. В этой главе рассматривается терминология, используемая при описании такого типа жилья, которое называется «социальным», национальными правительствами и международными организациями. Глава завершается формулировкой термина «социальное жилье», используемого в настоящем исследовании, и описанием того, как он используется в работе ЕЭК ООН в целом.

ТЕРМИНОЛОГИЯ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Системы жилищного хозяйства имеют культурную специфику, но ею обладают и языки в регионе ЕЭК ООН. В этой связи возникает первый вопрос: используют ли государства-члены ЕЭК ООН термин «социальное жилье» или сочетание слов «социальный» и «жилье», и если используют, то каким образом? А если не используют, то возникает другой вопрос: какая часть системы жилищного хозяйства в этих странах имеет отношение к социальному жилью?

Большинство государств-членов ЕЭК ООН не использует термин «социальное

¹ В целом в рамках любой национальной системы жилищного хозяйства существует три основные формы пользования; к ним относятся: домовладение, аренда и социальное жилье.

жилье» (или сочетание слов «социальный» и «жилье») в своей политике и законодательстве на своем национальном языке (ЕЭК ООН, 2006а). Данные ЕФСЖХ свидетельствуют о том, что в Европе используются такие термины, как «жилье с умеренной арендной платой» (HLM) во Франции, «общественное жилье» или «некоммерческое жилье» в Дании, «целевое жилье» в Германии, «жилье с ограниченной прибылью» или «народное жилье» в Австрии, «защищенное государством жилье» в Испании и «жилье коммунального комплекса» в Швеции (Pittini and Laino, 2011 г., стр.22).

Опросы некоторых представителей государственной власти, проведенные для настоящего исследования, подтверждают и подкрепляют этот довод. В Соединенных Штатах Америки² в политике и законодательстве используется термин «государственное жилье». Этот термин также используется в Канаде и Израиле. По словам представителя Российской Федерации, официального определения термина «социальное жилье» не существует. Ближайшим по значению к этому понятию является термин «жилищный фонд социального использования». В Финляндии используется термин «жилищный фонд, субсидируемый государством» для описания социального жилья, а также других форм доступного жилья, поддерживаемых правительством страны. В Украине используется термин «жилищный фонд социального назначения» (подробнее см. таблицу 2 «Национальные термины, используемые применительно к понятию «социальное жилье» в некоторых странах региона ЕЭК ООН»). Важно упомянуть о том, что в нескольких странах со сравнительно новым законодательством используется перевод термина «социальное жилье» (например, в Сербии и Словакии).

ТАБЛИЦА 2. Национальные термины, используемые применительно к понятию «социальное жилье» в некоторых странах региона ЕЭК ООН

Страна	Используемый термин в переводе на английский	Термин на языке оригинала
Австрия	«жилье с ограниченной прибылью» или «народное жилье»	wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG)
Канада	«социальное жилье», «государственное жилье»	logement social/social housing
Дания	«общественное жилье» или «некоммерческое жилье»	almene boliger

² В США термин «государственное жилье» используется в очень ограниченном смысле в отношении одной программы, осуществление которой началось в 1930-х годах, когда федеральное правительство осуществляло финансирование и регулирование жилья с низкой арендной платой, находившегося в собственности местных органов власти, ответственных за жилищный фонд. Речь идет примерно об 1 млн единиц государственного жилья. Кроме того, существуют и другие варианты «финансово доступного» или «субсидируемого» жилья, в отношении которых не используется термин «государственное жилье»

Германия	«целевое жилье»	Wohnraumförderung
Финляндия	«жилье, субсидируемое государством»	asuntorakennustuotannon valtuuskunta (ARAVA)
Франция	«жилье с умеренной арендной платой»	habitations à loyer modéré
Израиль	«государственное жилье»	דִּיר צִיבּוּרִי
Венгрия	«социальное жилье, сдаваемое в аренду»	szociális bérlakás
Нидерланды	«социальное жилье»	woningcorporaties
Россия	«жилищный фонд социального использования»	жилищный фонд социального использования
Сербия	«социальное жилье»	социјално становање
Словакия	«социальное жилье»	sociálne bývanie
Испания	«жилье, защищенное государством»	vivienda de proteccion publica
Швеция	«жилье коммунального комплекса»	allmännyttiga bostäder
Украина	«жилищный фонд социального назначения»	жилищный фонд социального назначения
Великобритания	«социальное жилье»*	social housing
Соединенные Штаты Америки	«государственное жилье»*	public housing

* В политику правительств Великобритании и США входят программы предоставления финансово доступного жилья в дополнение к социальному (или государственному).

Источники: опросы, проведенные в рамках настоящего исследования, и многочисленные публикации.
Авторские права © ЕЭК ООН, 2014 г.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕРМИНА «СОЦИАЛЬНОЕ ЖИЛЬЕ» В НЕКОТОРЫХ ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕЭК ООН

Вследствие различий в терминологии не существует единого определения термина «социальное жилье», которое в равной степени подходило бы каждой стране. Важно, что в большинстве стран, включенных в настоящее исследование, определение термина «социальное жилье» или отсутствует вообще (например, Эстония, Хорватия, Германия, Норвегия), или отсутствует его официальное определение (например, Австрия, Нидерланды, Польша), или отсутствует его общепринятое определение (например, Франция). Однако все представители государственной власти, принимавшие участие в опросе в рамках настоящего исследования, указали на то, что их правительства действительно оказывают поддержку в предоставлении жилья тем, кто не может получить доступ к нему по рыночным ценам. Представители стран ВЕЦА, принимавших участие в этом исследовании (Беларусь, Грузия, Российская Федерация, Украина, Таджикистан), не дали определения термину «социальное жилье», либо поскольку этот термин или не используется (например, в Украине и Российской Федерации), или поскольку в их странах отсутствует политика в отношении такого типа жилья (например, в Грузии и Таджикистане). В государствах, где такое законодательство существует, определения термина «социальное жилье» касаются различных аспектов этой формы пользования (см. таблицу 3 «Некоторые примеры определений термина «социальное жилье» в регионе ЕЭК ООН»). Например, определение термина «социальное жилье» во Франции и Великобритании имеет отношение к владению социальным жильем; в Финляндии оно имеет отношение к форме пользования жильем (см. также Великобритания, Франция); в США определение основано на уровне арендной платы (см. также Великобритания и Франция); соответствующее финансирование и/или направление субсидирования (например, Франция и Германия); определения могут включать отсылку к государственной поддержке или дотациям (например, Финляндия, Сербия). Однако почти во всех странах, где была создана эта часть системы жилищного хозяйства, ее цели и выгодоприобретатели описаны в определениях, представленных правительством (Whitehead and Scanlon, 2007 г.). В зависимости от цели и выгодоприобретателей социальное жилье предоставляется тем, чьи потребности по разным причинам не могут быть удовлетворены рынком.

Изучение толкований термина «социальное жилье» в 56 странах выходит за рамки настоящего исследования. По этой причине в качестве альтернативы приводятся избранные иллюстративные примеры.

ТАБЛИЦА 3. Некоторые примеры определений термина «социальное жилье» в регионе ЕЭК ООН

Страна	Определение
Австрия	«В Австрии отсутствует официальное определение термина «социальное жилье», но существуют различные формы предоставления жилья «вне» рынка» (ЕФСЖХ, 2010 г.).
Великобритания	Социальным арендуемым жильем владеют местные органы власти и частные зарегистрированные субъекты, предоставляющие его (как это определено в параграфе 80 Закона о жилищном хозяйстве и реконструкции 2008 года), для которых руководящая целевая арендная плата определяется на основании национального режима аренды. Им также могут владеть иные лица, и оно может предоставляться в соответствии с другими договоренностями об аренде вышеупомянутым субъектам по согласованию с местным органом власти или Управлением по вопросам жилья и общин (МОМС, 2012 г.).
Германия	Германия не определяет свой жилищный фонд для социальных целей термином «социальное жилье». Финансово доступное жилье временно субсидируется государством (Европейский парламент, 2014 г.).
Дания	«Термин «социальное жилье» представляет собой собирательное обозначение трех различных типов жилья: социального жилища семейного типа, социального жилища для престарелых и социального жилища для молодежи. Там, где с социальным жильем связано предоставление ухода и услуг для престарелых, это жилище имеет название «дом престарелых»» (* правительство Дании).
Нидерланды	В Нидерландах не существует единого определения понятия «социальное жилье», хотя Конституция Нидерландов (статья 22) гласит, что поощрение нормальных жилищных условий является функцией государственных органов власти, а в Законе о жилищном хозяйстве Нидерландов 1901 года предлагается нормативно-правовая база для организации предоставления социального жилья (ЕФСЖХ, 2010 г.).
Россия	Официального определения не существует. Ближе всего по значению к этой концепции находится понятие «жилищный фонд социального назначения», описанное в Жилищном кодексе Российской Федерации (* правительство Российской Федерации).
Сербия	Социальное жилье определяется в ст. 2 Закона о социальном жилье как «жилье, соответствующее надлежащим стандартам, которое предоставляется при поддержке государства в соответствии с социальной жилищной стратегией, а также программами осуществления этой стратегии тем домохозяйствам, которые не имеют средств на приобретение квартиры в рыночных условиях по социальным, экономическим или иным причинам» (* правительство Сербии).

Страна	Определение
Соединенные Штаты Америки	<i>(Используется синоним «государственное жилье») Государственный жилищный фонд был учрежден для предоставления достойного и безопасного арендуемого жилья имеющим на него право семьям с низкими доходами, престарелым и инвалидам. Государственное жилье может быть любого размера и типа, от находящихся на большом расстоянии друг от друга индивидуальных домов для одной семьи до высотных многоквартирных домов для престарелых семей (Министерство жилищного строительства и городского развития (HUD), 2014b).</i>
Таджикистан	<i>Жилищный фонд социального назначения представляет собой совокупность зданий государственного жилищного фонда, выделенных гражданам на основании соглашения о социальной аренде (* правительство Таджикистана).</i>
Украина	<i>В соответствии со статьей 1 Закона Украины под социальным жильем понимается жилье всех форм собственности (за исключением социальных общежитий), входящее в жилищный фонд социального назначения, которое предлагается гражданам Украины, испытывающим в нем потребность, на основе договора об аренде на определенный период времени (* правительство Украины).</i>
Финляндия	<i>Термин «социальное жилье» обозначает субсидируемые государством жилые помещения с регулируемой арендной платой (* правительство Финляндии).</i>
Франция	<i>Не существует единодушно принятого определения понятия «социальное жилье» (Amzallag and Taffin, 2010). Социальное жилье обычно представляет собой жилье со сниженной арендной платой, и его часто связывают с субъектами, предоставляющими жилье типа HLM, и владельцами недвижимости. Однако социальное жилье не обязательно представляет собой только арендуемую недвижимость, а социальный арендный жилищный фонд не ограничен только жильем типа HLM.</i>
Чешская Республика	<i>«У нас отсутствует определение термина «социальное жилье». У нас существует определение для людей, не способных приобрести себе жилье на свободном рынке, в качестве целевой группы для строительства субсидируемого арендного жилья» (* правительство Чешской Республики).</i>

* Определение было предоставлено представителями правительства, принимавшими участие в опросе для настоящего исследования. В случае если указано обратное, определения цитируются по следующим документам: Европейский парламент (2014 г.), ЕФСЖХ, 2010 г.; МОМС, 2012 г.; Министерство жилищного строительства и городского развития (HUD), 2014b; Amzallag and Taffin, 2010.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕРМИНА «СОЦИАЛЬНОЕ ЖИЛЬЕ» В НЕКОТОРЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Вследствие различных интерпретаций термина «социальное жилье» и его использования может осложниться сравнение социального жилья на международном уровне. В этом разделе представлены проблемы, связанные с предоставлением всеобъемлющих определений понятия «социальное жилье» некоторыми международными организациями. Далее в исследовании демонстрируется, что большинство определений термина «социальное жилье» было создано для обеспечения конкретной цели, например: для применения конкретных правил ЕС (например, Европейской комиссии), для осуществления миссии конкретных организаций (например, ЕФСЖХ), для выполнения исследовательских проектов (например, ОЭСР) или в качестве нормы поведения (например, ЕИБ, БСЕ).

Как демонстрировалось в предыдущем разделе, в каждой стране по-разному определяют термин «социальное жилье». Равным образом и государства-члены ЕС определяют термин «социальное жилье» по-разному. По данным Европейской комиссии, ответственность за жилищную политику лежит на самих государствах-членах ЕС, на уровне Европейского союза определения понятия «социальное жилье» не существует³. Социальное жилье часто считается услугой общественного значения (СУОЗ). Государства-члены ЕС сами определяют свои СУОЗ⁴. В контексте применения правил оказания государственной помощи в целях финансирования социального жилья Европейская комиссия представляет определение СУОЗ, уведомление о финансировании которой было упразднено Комиссией. В нем социальное жилье определяется следующим образом:

«Предприятия, отвечающие за социальные услуги, включая предоставление социального жилья неимущим гражданам или социально менее благополучным группам, которые вследствие ограниченной финансовой состоятельности не в состоянии получить жилье в рыночных условиях, должны также пользоваться преимуществами освобождения от уведомления, оговоренного в настоящем Решении, даже в случае если сумма компенсации, получаемой ими, превышает предельную сумму общей компенсации, указанную в настоящем Решении»⁵ (декларативная часть 11 Решения 2012/21/EU от 20.12.2011).

³ Социальное жилье не освобождается от правил конкуренции. К финансированию социального жилья применяются правила предоставления государственной помощи, а согласно Решению 2012/21/EU социальное жилье освобождается, как определено выше, от обязательства по уведомлению.

⁴ Необходимо отметить, что Европейская комиссия и суды Европейского союза могут проверить явную ошибку в оценке.

⁵ Подробнее см. декларативную часть 11 Решения 2012/21/EU от 20.12.2011 о применении Статьи 106(2) Договора о функционировании Европейского союза в отношении государственной помощи в форме

Это определение вызвало серьезную полемику на европейском уровне (см. журнал *Wien International*, 2014 г.). Некоторые обозреватели интерпретировали его как попытку навязать определенную модель социального жилья на европейском уровне. Однако Комиссия указала на то, что правила ЕС, применяемые к социальным услугам общественного значения (СУОЗ), не означают навязывание какой-то конкретной модели государственных услуг. В решении от 12 декабря 2009 года о предоставлении государственной помощи E 2/2005 в отношении социального жилищного фонда в Нидерландах, Комиссия заявляет о том, что национальные органы власти обладают большой свободой действий при определении критериев и условий предоставления социального жилья и что социальное разнообразие и сплоченность общества являются обоснованными целями государственной политики, в отношении которых может быть оправдано оказание государственной помощи. Роль Европейской комиссии в области жилищного хозяйства заключается в гарантировании соблюдения правил конкуренции, а также правил внутреннего рынка. В частности, государственные субсидии, выделяемые на социальные цели, должны использоваться именно в этих целях, а не в целях финансовой коммерческой деятельности. В этой связи в декларативной части 11 Решения 2012/21/EU от 20.12.2011 поддерживается применение особых европейских правил в отношении СУОЗ.

В 1998 году ЕФСЖХ предложил Европейской комиссии следующее определение: *«Социальное жилье — это жилье, доступ к которому контролируется наличием правил распределения, согласно которым предпочтение отдается домохозяйствам, испытывающим сложности с приобретением жилья на рынке»*. Однако это вызвало споры в отношении того, что такое определение является слишком общим, в нем не учитываются аспекты форм пользования, а целевые группы упоминаются только в общих чертах. Например, на рабочих совещаниях ЕЭК ООН, посвященных социальному жилищному сектору и проведенных в 2002 и 2003 годах (см. ЕЭК ООН, 2002с, 2003а, 2003b), участники дискуссии предупреждали о том, что такое широкое определение может привести к противоречиям в отношении толкования термина «социальное жилье» в разных странах. Это определение соответствует миссии ЕФСЖХ и его попытками представлять всех членов ЕФСЖХ в 22 странах, которые, как отмечалось ранее, имеют очень разные системы предоставления социального жилья⁶. ЕФСЖХ до сих пор придерживается этого определения термина «социальное жилье».

компенсации государственных услуг, предоставляемой определенным предприятиям, уполномоченным осуществлять деятельность по предоставлению услуг общественного значения.

⁶ ЕФСЖХ, основанная в 1988 году, представляет собой сеть из 42 национальных и региональных федераций, которые объединяют около 41 400 государственных, социальных и кооперативных субъектов, предоставляющих жилье, в 22 странах. Совместно они управляют более чем 25 млн жилых помещений, что составляет около 12% существующих жилищ в ЕС.

Разнообразие определений понятия «социальное жилье» на национальном уровне, а также различные толкования на международном уровне вызывает проблемы в международных исследованиях в области жилищного хозяйства. Одним из способов решения этих проблем является предложение «рабочего» определения или определения, принятого для конкретного проекта, что позволяет определить направленность конкретного исследования. В своем исследовании жилищного хозяйства ОЭСР не приводит официально принятого определения понятия «социальное жилье». Однако она предлагает «рабочее» определение, которое используется для конкретного исследовательского проекта. В ее публикации 2011 года было представлено следующее определение понятия «социальное жилье»: *«В настоящем исследовании социальным арендным жильем называется жилье, которое сдается по арендной плате ниже рыночной и/или распределяется посредством нерыночных механизмов на основании каких-либо административных процедур»* (Andrews, Caldera Sánchez and Johansson, 2011 г., стр.43). Очевидно, что это определение можно проанализировать на предмет уместности в различных национальных контекстах. Однако необходимо подчеркнуть, что оно сформулировано в соответствии с целями и задачами исследования, которым оно служит⁷.

Проблемы, связанные с разнообразием определений понятия «социальное жилье», существуют и в области финансирования социального жилья. В целях разрешения проблем, связанных с разнообразием определений понятия «социальное жилье» (или отсутствием таковых), и одновременно реагируя на спрос на финансовые продукты и услуги в социальном жилищном секторе на международном уровне, европейские инвестиционные банки и банки развития, в частности Европейский инвестиционный банк и Банк развития Совета Европы, определяют себя как *«субъекты, следующие политике»*. Это значит, что они работают с определениями понятия «социальное жилье», предоставленными странами, с которыми они сотрудничают, одновременно применяя свои собственные критерии в отношении привлечения финансирования и отбора.

Банк развития Совета Европы (БСЕ) был основан в 1956 году в целях оказания поддержки процессу предоставления жилища беженцам и перемещенным лицам. В соответствии со своей общей миссией БСЕ реагирует на потребности своих государств-членов в вопросах «жилья для менее обеспеченных слоев населения»⁸. Сфера деятельности БСЕ, таким образом, шире, чем

⁷ Это значит, что рабочее определение в разных исследовательских проектах может меняться в соответствии с целями и задачами этих исследовательских проектов.

⁸ Подход БСЕ к «жилью для лиц с низкими доходами» определен в «Общей рамочной концепции кредитования и финансирования проектов» (постановление 1562 (2013 г.)). Представитель БСЕ подчеркивает, что понятие «низкий доход», в том смысле, в котором оно используется в контексте

конкретный сегмент «социального жилья» как таковой, даже Несмотря на то, что последний является приоритетом. В отношении социального жилья БСЕ действует в рамках национальной политики в сфере жилищного хозяйства и отдает приоритет соответствующему национальному законодательству, определяющему критерии для предоставления жилья группам с низкими доходами. В случае их отсутствия (или в случае если они не разработаны) банк может предложить свои собственные критерии.

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) в отношении жилищного хозяйства следует принципу субсидиарности Европейского союза. Однако для этого банка жилищное хозяйство и социальное жилье не являются основным сектором деятельности. Социальный жилищный сектор вырос еще больше в последнее время в результате спроса на финансовые продукты для его поддержки. ЕИБ реагирует на спрос на кредиты, тогда и в том случае, если банку сообщается о них в виде конкретных проектов. Представители ЕИБ подчеркивали, что ЕИБ является органом, следующим политике (в области социального жилья), поэтому ЕИБ не разрабатывает политику, а реагирует на нее (на национальном уровне). В целом банк финансирует некоторые программы финансово доступного и социального жилья как составной части местных интеграционных и инклюзивных планов устойчивого городского развития и жилищной политики, соответствующих критериям отбора ЕИБ для этого сектора.

Как демонстрируется в этом разделе, определение термина «социальное жилье» и стратегии по разрешению проблемы, связанной с разнообразием его определений (или их отсутствием) на международном уровне, в основном зависят от миссии организации, конкретного законодательства, цели конкретного исследовательского проекта или конкретного задания. Поэтому, чтобы объяснить значение термина «социальное жилье» в настоящем исследовании ЕЭК ООН, необходимо разъяснить миссию программы по жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК ООН.

СОЦИАЛЬНОЕ ЖИЛЬЕ В ПРОГРАММЕ ПО ЖИЛИЩНОМУ ХОЗЯЙСТВУ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЮ ЕЭК ООН

Основной целью программы по жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК ООН является усовершенствование управления жилищным хозяйством, городскими и земельными ресурсами, а также поощрение устойчивого жилищного хозяйства в 56 государствах-членах региона ЕЭК ООН. Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию (КЖХЗ) и его вспомогательный

жилищного хозяйства, не относится к какой-либо классификации государств-членов БСЕ, основанной на уровне доходов. В частности, он не является отсылкой к классификации стран на основании доходов, составляемой Всемирным банком ежегодно 1-го июля для операционных и аналитических целей.

орган — Рабочая группа по управлению земельными ресурсами (РГУЗР) — при поддержке Консультативной группы по рынкам недвижимости (КГРН) служат площадкой для международного обмена знаниями и совершенствования политики в области жилищного хозяйства и землепользования в 56 государствах-членах.

Вследствие различий в историческом пути к предоставлению жилья в целом, и социального жилья в частности, не существует какого-либо общепринятого определения понятия «социальное жилье» в регионе ЕЭК ООН (см. главу 2). Дискуссия об определении понятия «социальное жилье» несколько раз оказывалась в центре внимания на заседаниях ЕЭК ООН. В докладах ЕЭК ООН о рабочих совещаниях, проведенных в 2003 году в Праге (ЕЭК ООН, 2003а), в 2004 году в Вене (ЕЭК ООН, 2005а), а также в 2014 году в Женеве (ЕЭК ООН, 2014 г.) представлены сведения о некоторых из этих споров. Дальнейшее объяснение термина «социальное жилье» приведено в Руководящих принципах ЕЭК ООН по социальному жилью (ЕЭК ООН, 2006а), в которых внимание привлекается к тому, что «понятие «социальное жилье» трудно поддается точному определению», учитывая разнообразие форм, которые оно принимает, а также вследствие того, что его значение варьируется в разных странах (там же, стр. 10—11). Аналогичные вызовы изучаются в других литературных источниках ООН, посвященных региону ЕЭК ООН, например в публикациях ООН-Хабитат (Oxley, 2009 г., Tsenkova and French, 2011 г.). Для возможности включения широкого спектра систем жилищного хозяйства и создания возможностей для генерации знаний и обмена ими, термин «социальное жилье» используется в качестве ключевого слова, объединяющего правительства и заинтересованные стороны в целях развития той части их жилищной системы, которая служит удовлетворению потребностей в жилье (а не спроса). В качестве ответа на этот спрос и осуществления миссии ЕЭК ООН это исследование основывается на особенностях использования термина «социальное жилье» в работе ЕЭК ООН, а также в нем, соответственно, приводятся толкования термина «социальное жилье»:

*Понятие «социальное жилье» не имеет единого определения, оно, по сути, является **ключевым словом**, используемым для предоставления правительствам и заинтересованным сторонам возможности **обмениваться знаниями** о той части их жилищной системы, которая направлена на **удовлетворение потребностей** в жилье, которое **поддерживается государством** и **распределяется посредством административных процессов, характерных для их местных контекстов**.*

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРНЫЕ ПРИЗНАКИ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В ГОСУДАРСТВАХ ЕЭК ООН

Системы предоставления социального жилья отличаются рядом характерных признаков. В этом разделе представлен краткий обзор некоторых характерных признаков той части системы жилищного хозяйства, которая призвана удовлетворить потребности в жилье, и которая называется «социальным жильем», как обсуждалось в предыдущем разделе. Всесторонний обзор характерных признаков систем предоставления социального жилья в регионе ЕЭК ООН не входит в рамки настоящего исследования. В этом разделе вкратце представлены формы пользования, которые принимает социальное жилье (или становится частью таковых), типы выгодоприобретателей, которым оно служит, а также кредитование и финансирование, которые оно получает; также перечисляются наиболее распространенные типы владельцев и лиц, принимающих решения, в регионе ЕЭК ООН. Подробное обсуждение этих вопросов приведено в «Руководящих принципах в области социального жилья» ЕЭК ООН (2006а).

ВСТАВКА 1. Публикация «Руководящие принципы в области социального жилья»



В публикации ЕЭК ООН «Руководящие принципы в области социального жилья: принципы и примеры» (2006а) описывается роль социального жилья в жилищной политике, институциональные, правовые и макроэкономические рамки, финансирование социального жилья, роль социального жилья в сплоченности общества, а также проектирование социального жилья в период, предшествовавший МФК.

Форма пользования

В большинстве государств-членов ЕЭК ООН социальное жилье предоставляется в целях аренды, хотя возможна и его покупка или приобретение в совместную собственность. Сектор частного арендуемого жилья также может удовлетворить потребности в жилье. В некоторых странах преобладает один вариант формы пользования, в то время как в других применяется сочетание нескольких форм социального жилья, как например в Великобритании.

- **Социальное арендуемое жилье:** в большинстве государств ЕЭК ООН (за исключением Испании, Кипра и Греции) социальное

жилье предоставляется в аренду по цене ниже, чем цена частного арендуемого жилья на рынке.

- **Владение недорогим жильем** является традиционным способом удовлетворения потребностей в жилье в некоторых средиземноморских странах (Испания, Кипр и Греция). Здесь социальное жилье предоставляется только, или в основном, в виде субсидируемого государством жилья, которое поступает в продажу.
- **Кооперативы** являются характерной формой домовладения, которая представляет собой объединение ресурсов участников в целях оптимизации их покупательной способности, таким образом сокращая стоимость в пересчете на одного участника в отношении всех услуг и продуктов, связанных с домовладением, ремонтом и содержанием, а также управлением.
- **Совместная собственность** стала популярна в Великобритании. Это доступный вариант жилья, в рамках которого жилец может приобрести часть дома и выплачивать кредит по ипотеке за оставшуюся долю собственности, принадлежащую субъекту, предоставляющему жилье. В Великобритании этот вариант существует наряду с другими, такими как социальное жилье, сдаваемое в аренду, и субсидируемое арендуемое частное жилье.
- **Жилище, предоставленное по праву пользования** (например, в Швеции, Финляндии и Польше), представляет собой альтернативу аренде или владению жилищем. От будущего жильца требуется выплатить взнос за право пользования, который составляет определенный процент (например, в Финляндии 15%) от стоимости дома. Затем жильцу необходимо выплачивать арендную плату за остаточную стоимость жилища. Жилище нельзя купить у владельца, но взнос за право пользования возвращается в случае переезда. Его также можно получить в наследство.
- **Частный арендный сектор** также выступает в качестве жилья социального назначения обычно в течение определенного периода времени; это можно осуществить за счет предоставления владельцам недвижимости лицензии на сдачу своего домовладения в аренду для социальных целей и предоставления жильцам субсидий на стороне спроса. Это решение сейчас продвигают в Ирландии и Великобритании. Временное субсидируемое государством жилье традиционно предоставляется в Германии.

Владение социальным жильем и распоряжение им

В предоставлении социального жилья в регионе ЕЭК ООН принимает участие большое число разнообразных субъектов. Владение социальным жильем тесно связано с режимом государственных субсидий и потенциалом по финансированию социального жилья частично или полностью посредством честных финансовых средств (Whitehead and Scanlon, 2007 г., стр. 12). Самым важным вопросом, однако, является то, что субъекты, предоставляющие социальное жилье, должны вести деятельность в рамках правил национальной социальной жилищной системы, обычно на некоммерческой основе или на основе ограниченной прибыли, а также часто они получают финансирование, кредитование или другие формы поддержки от центральных и/или других уровней государственного управления.

По данным ЕФСЖХ, владельцами социального жилья в Европейском союзе являются: национальные и местные органы власти, государственные компании, некоммерческие и неприбыльные ассоциации и компании, а также ассоциации и компании с ограниченной прибылью, кооперативы, благотворительные учреждения, частные коммерческие застройщики и инвесторы (Pittini and Laino, 2011 г., стр. 26). В странах ЮВЕ и ВЕЦА владельцами социального жилья главным образом являются муниципалитеты. Новое законодательство в ряде стран ЮВЕ и ВЕЦА позволяет владеть социальным жильем некоммерческим и коммерческим субъектам. Однако для внедрения этого законодательства требуется провести еще большую работу. В США владельцами социального жилья (государственного жилья) являются жилищные органы (входящие в местные органы власти) и частные коммерческие застройщики. В Канаде местные общественные организации, некоммерческие и кооперативные группы, а также частный сектор взаимодействуют в целях предоставления социального жилья. Владельцы социального жилья могут выполнять различные функции.

Владельцы социального жилья, такие как жилищные ассоциации в Великобритании, Франции и Нидерландах, имеют широкую сферу ответственности, например сбор средств для благоустройства и капитального ремонта, управление специальными услугами и их предоставление престарелым людям, инвалидам и т. д. В некоторых случаях они также принимают участие в выборе жильцов (на основании определенных критериев отбора и местных предпочтений). Однако владельцы социального жилья могут также передавать некоторые из этих обязанностей на субподряд другим частным и государственным компаниям.

Кредитование и финансирование

Кредитование и финансирование социального жилья направлено на сокращение стоимости строительства (так называемые строительные субсидии), что позволяет снизить взимаемую арендную плату (или продать жилье по более низкой цене), а финансирование направить на оказание помощи лицам, проживающим в социальном жилье, в целях оплаты аренды и все чаще — коммунальных услуг. Более подробное содержание дискуссии приведено в публикациях «Руководящие принципы ЕЭК ООН в области социального жилья» (2006а) и «Финансирование доступного социального жилья в Европе ООН-Хабитат» (Oxley, 2009).

- **Субсидии населению;** субсидии на стороне спроса: могут предоставляться в форме пособия выгодоприобретателям или жильцам для оказания им помощи в оплате аренды и все чаще — оплаты коммунальных услуг (например, Венгрия). Эти субсидии предоставляются центральными, федеральными или местными органами управления, но в основном из средств государственного бюджета. Они главным образом основываются на уровне доходов лиц, проживающих в социальном жилье.
- **Субсидии на строительство;** субсидии на стороне предложения: направлены на снижение цены строительства социального жилья для обеспечения более низкой арендной платы или цены покупки (например, в Испании). В зависимости от национального контекста субсидии со стороны предложения могут полностью финансироваться из государственного бюджета (например, национальными и местными органами власти) или за счет частного финансирования (например, частными инвесторами). Необходимо подчеркнуть, что в любом случае государство играет важную роль в сокращении стоимости финансирования, упрощении правил и требований в отношении уровня прибыли и уровня арендной платы (или стоимости покупки в средиземноморском регионе). Наиболее широко используются следующие субсидии на стороне предложения: скидка на земельные участки, дотации, государственные займы, субсидии для выплаты процентов на займы, защищенные накопительные схемы, возобновляемые фонды, все больше используются собственные активы (владельцев социального жилья) и частные инвестиции под государственное обеспечение.

Бенефициары

Системы предоставления социального жилья различаются по типу бенефициаров, для которых они разработаны или которых должны обслуживать (подробнее см. главу 2). В некоторых странах система социального жилья открыта для всех и часто называется универсальной, в то время как в других предоставление этой формы пользования является более адресной в отношении потребностей населения с учетом определения конкретного местного контекста. Эти системы можно в дальнейшем разделить на общую и остаточную системы (Czischke and Pittini, 2007 г.; Ghekière, 2007 г.). Во-первых, они обслуживают население, находящееся за определенным порогом дохода, а впоследствии жилье предоставляется наиболее уязвимой части населения. Критерии отбора для получения социального жилья обычно сложны и состоят из целого ряда показателей. Порог дохода является важным фактором, но его применимость может также определяться другими национальными или местными критериями в зависимости от местных условий и приоритетов.



ГЛАВА 2. Модели распределения социального жилья в регионе ЕЭК ООН

Идеальной моделью является достойное жилье, доступное для всех.

- Вит Ваничек, бывший президент ЕФСЖХ

Социальное жилье в регионе ЕЭК ООН отличается большим разнообразием. В предыдущем разделе было вкратце показано, что системы предоставления социального жилья отличаются, помимо прочего, формой пользования, правом собственности, финансированием и выгодоприобретателями. Поэтому потенциально существует множество способов смоделировать социальное жилье в соответствии с этими или другими признаками, представляющими интерес. В настоящем исследовании было принято стратегическое решение смоделировать социальное жилье на основании моделей распределения социального жилья. Причина этого заключается в следующем. Основной проблемой, с которой сталкивается регион ЕЭК ООН сегодня, является дефицит предложения жилья и рост потребностей в нем.

Несмотря на различия между конкретными странами, общим элементом, определяющим социальное жилье во всем регионе ЕЭК ООН (его миссией), является жилищная политика (на национальном, федеральном или местном уровнях). Миссия по предоставлению социального жилья (концептуализированная в конкретном национальном контексте) определяет выгодоприобретателей и основу для модели его распределения. В ЕФСЖХ проводят различие между двумя основными моделями распределения социального жилья: универсальной и целевой. В целевой модели различают общую и остаточную (Czischke and Pittini, 2007 г.; Ghekière, 2007 г.). В целях классификации моделей распределения социального жилья в ЕС в настоящей главе используется модель, предложенная ЕФСЖХ¹. Эта модель заимствуется и модифицируется в соответствии с потребностями региона ЕЭК ООН (см. таблицу 4 «Модели социального жилья на основании распределения»). Каждый раздел начинается с описания этой модели и изменений в ней в соответствии с контекстом ЕЭК ООН. В последующих разделах представлены результаты анализа, проведенного в целях настоящего исследования.

1 Такое распределение по категориям, предложенное ЕФСЖХ в 2007 году, также используется в ООН-Хабитат (2009 г.) и Европейском парламенте (Braga and Palvarini, 2013 г.)

ТАБЛИЦА 4. Модели социального жилья, основанные на распределении

Универсальная модель	Общая модель	Остаточная модель
Распределение		
<ul style="list-style-type: none"> Открыта для всего населения (требуется регистрация в списке ожидания на получение социального жилья) 	<ul style="list-style-type: none"> Уязвимые домохозяйства Особые группы Домохозяйства, находящиеся ниже определенного порога дохода 	<ul style="list-style-type: none"> Уязвимые домохозяйства Особые группы (например, беженцы, просители убежища, инвалиды, умственно отсталые, злоупотребляющие психоактивными веществами и т. д.)
Миссия		
Обеспечить доступ к достойному жилью для всех	Устранить сложности при доступе к рынку жилья	Помочь лицам, исключенным из рынка жилья

Источник: Ghekière, 2007 г.

УНИВЕРСАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ

По данным ЕФСЖХ, универсальная модель распределения была разработана в целях предоставления доступа к достойному и финансово доступному жилью для всего населения независимо от уровня доходов (Czischke and Pittini, 2007 г.). В рамках «универсальной» системы считается, что жилищный фонд находится в ведении государства и предоставляется либо посредством муниципальных жилищных компаний (например, в Швеции и Дании), либо посредством некоммерческих организаций (в Нидерландах и Дании). В целом в странах с универсальной моделью распределения в системах жилищного хозяйства присутствует большая доля социального жилищного фонда (от 18 до 32%). Арендная плата основана на стоимости, для уязвимых групп предоставляются пособия и гарантии аренды. В своей изначальной форме распределение жилья было основано на своевременной регистрации в списке ожидания без ограничений в отношении уровня дохода. В 2007 году этой системой пользовались три страны: Дания, Швеция и Нидерланды (Ghekière, 2007).

Основные тенденции в регионе ЕЭК ООН

В рамках универсальной системы социальное жилье предоставляется очень щедро по сравнению с другими моделями распределения. Однако в анализе, проведенном для настоящего исследования, подчеркивается, что характерные признаки этой модели распределения претерпели изменения за последние десять лет. Например, Эльсинга и Линд (Elsinga and Lind (2012 г.)) обращают внимание на то, что универсальная модель оказалась в центре дебатов вследствие конкурентной политики, проводимой Европейской комиссией.

Государственная поддержка социального жилья ставилась под сомнение на основании того, что вследствие ее применения создается конкуренция с владельцами коммерческой недвижимости (там же). Государства-члены ЕС выбрали разные пути решения этой проблемы². Швеция исключила социальное жилье из категории СУОЗ, услуг общеэкономического значения (Euro politics, 2011, стр. 3), и перешла к рыночной модели без предоставления государственной помощи (Elsinga and Lind, 2012). В Нидерландах были внедрены новые ограничения в отношении более низкого уровня доходов для социального жилья. По словам представителя Министерства внутренних дел и по делам королевства Нидерландов, растет интерес к изменению баланса форм пользования в жилищной системе посредством поощрения частной аренды. По сведениям в публикации Эльсинга и Линд (Elsinga and Lind (2012 г.)) общей тенденцией является продажа части фонда и переход к коммерческой модели для субъектов, предоставляющих социальное жилье (например, в Швеции). Несмотря на то что в Дании подход, по-видимому, не изменился, опросы для настоящего исследования указывают на то, что в ближайшем будущем будет принято политическое решение о будущем финансировании этого сектора.

ОБЩАЯ МОДЕЛЬ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ

В рамках этой модели предполагается, что цели жилищной политики будут в подавляющем большинстве случаев реализованы за счет рынка. Социальное жилье предназначается только для тех домохозяйств, которым рынок не способен предоставить жилье достойного качества по доступным ценам. Для моделей, относящихся к этой категории, характерно большое разнообразие типов и размеров социального жилья. В этой модели процентная доля социального жилья как части системы жилищного хозяйства составляет от 0 до 19%. По данным ЕФСЖХ, социальное жилье общего типа распределяется предоставляющим его субъектом на основании особого набора правил и процедур, исходя из критерия приоритетности, основанного на потолке дохода. Стоимость аренды имеет фиксированный потолок, и домохозяйства получают основанную на уровне доходов компенсацию расходов на жилье, покрывающую часть их арендной платы.

² Необходимо подчеркнуть, что вопросы жилищного хозяйства относятся к кругу ведения государств-членов ЕС. Только сами государства-члены определяют свою политику в этой области, и они могут включить такие цели, как социальное разнообразие, а не только предоставление жилья для наиболее уязвимых слоев населения. Роль Европейской комиссии в области жилищного хозяйства заключается в гарантировании соблюдения правил конкуренции, прописанных в Договоре. В частности, государственные субсидии, выделяемые на социальные цели, должны использоваться именно в этих целях, а не на финансовую или коммерческую деятельность.

Основные тенденции в регионе ЕЭК ООН

Общая модель преобладала в секторе социального жилья государств-членов ЕС (в общей сложности тринадцати) в 2007 году (Ghekière, 2007 г.). В исследовании ЕЭК ООН делается вывод о том, что большинство стран с переходной экономикой, которые ввели социальную жилищную политику, с 1990-х годов используют целевую модель распределения. В Северной Америке, Канада в своей политике придерживается последней модели. Однако в целом наблюдается смещение в сторону остаточной модели. Причины такой перемены различаются, но основные причины могут быть классифицированы следующим образом. В Европе тенденция перехода к остаточной модели наблюдается в Германии, Бельгии, Италии, Люксембурге и Польше (Ghekière, 2007 г.). Эта тенденция усилилась после начала МФК. Существует две основные причины таких изменений:

- Обеспечение по остаточному принципу вследствие значительного сокращения финансирования и вследствие институциональных изменений. В некоторых странах произошло значительное сокращение финансирования, что препятствует развитию в них систем предоставления социального жилья. В 2012 году в Греции согласованный с Европейским парламентом 12 февраля 2012 года пакет мер строгой экономии включал роспуск государственной организации, предоставляющей недорогое жилье работникам. Эта организация представляла собой единственную форму «социального жилья». В Польше ранее применялась общая система распределения, но этот подход был изменен. Национальный фонд жилищного хозяйства (созданный в 1995 году) был ликвидирован в 2009 году.
- Обеспечение по остаточному принципу вследствие высокого спроса на социальное жилье. В ряде стран с высоким спросом на социальное жилье социальная жилищная политика формально осталась «общей», но на практике является «остаточной». Это происходит вследствие того, что потребности в этой форме пользования превышают предложение. В результате дефицита социального жилья имеющиеся в наличии домовладения предоставлялись наиболее нуждающимся. Например, политика в области социального жилья во Франции не была изменена (другими словами, она остается «общей» на бумаге). Однако Дриан и Ли (2012 г.) обращают внимание на то, что на практике жилье обычно выделяется тем заявителям, которые испытывают в нем наиболее острую необходимость. Уровень доходов новых жильцов часто намного ниже установленного потолка (там же). Такое же распределение жилищного фонда по остаточному принципу

наблюдается в остальных странах Западной Европы (Houard, 2012 г.) и Канаде.

- Обеспечение по остаточному принципу вследствие того, что новая социальная жилищная политика находится на ранней стадии осуществления, а также вследствие ограниченного финансирования. В странах с переходной экономикой политика в сфере социального жилья, действующая с 1990-х годов, соответствует «общей» модели. В новом законодательстве модели распределения определяются как «общие» в широком смысле (например, Сербия: Закон о социальном жилищном фонде, ст. 2; Российская Федерация: Жилищный кодекс Российской Федерации, новый федеральный закон, принятый в июле 2014 года). В ряде стран такое законодательство находится в процессе разработки (например, в Албании, Беларуси). Однако с некоторыми существенными исключениями в рамках этих систем не удалось обеспечить целевые группы населения достаточным количеством жилых помещений. Это в основном связано с тем, что политика в области социального жилья зависит от очень ограниченного государственного финансирования, а в некоторых странах, в особенности в странах ЮВЕ и ВЕЦА, политика находится на ранней стадии развития и/или осуществления. В этой связи, Несмотря на то, что эти системы предназначены для обслуживания «общей» модели в будущем, в настоящее время в их рамках предоставляется ограниченный, но недостаточный объем жилья наиболее уязвимым группам населения.

ОСТАТОЧНАЯ МОДЕЛЬ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ

Этот подход направлен на распределение жилья ограниченной категории выгодоприобретателей, обычно наиболее уязвимым домохозяйствам, которые в значительной степени зависят от государственных пособий (например, безработные, инвалиды, престарелые люди, родители-одиночки). В Европейском союзе «социальное жилье для наиболее уязвимых слоев населения, как правило, основано на жестком распределении этого типа жилья местными органами власти исходя из потребностей» (Czischke and Pittini, 2007 г., стр. 15). По данным ЕФСЖХ, в Европейском союзе арендная плата рассчитывается на основе затрат или устанавливается на основании уровня дохода. Предоставляются дотации на жилье (или другие формы общих социальных субсидий). Однако дело обстоит иначе в других странах региона ЕЭК ООН. Основанная на затратах система не используется в Великобритании, Ирландии или США. В США, например, арендная плата составляет 30% от дохода домохозяйства и не основывается на затратах на строительство.

Необходимо подчеркнуть, что в странах ЮВЕ и ВЕЦА арендная плата редко основывается на затратах, поскольку такая форма жилья является финансово недоступной для нуждающихся в нем.³

Основные тенденции в регионе ЕЭК ООН

В настоящее время в большинстве государств региона ЕЭК ООН применяется остаточная модель предоставления социального жилья посредством разработки соответствующей политики. Остаточная модель используется в Северной Америке, Европе, ВЕЦА, ЮВЕ и на Ближнем Востоке. Одной из ключевых тенденций, проистекающих из этой модели, является концентрация в социальном жилье малоимущих слоев населения, особенно в районах со слабым рынком жилья. В странах, где преобладает остаточная модель, социальное жилье составляет очень низкую процентную долю от общего жилищного фонда (например, в США, Израиле, Турции, Венгрии, Эстонии) или предоставляется в большем объеме бедным и уязвимым слоям населения (например, в Великобритании).

Необходимо обратить внимание на те страны, в которых законодательство в сфере социального жилья либо было принято совсем недавно (например, в Сербии и Румынии), либо еще не было разработано (например, в Грузии). На распределение социального жилья оказывает большое влияние наличие международных дотаций и помощи. Это значит, что определенные группы получают пособие на жилье (например, беженцы, рома), поскольку их проблемы носят международный характер, в то время как потребности так называемого местного населения не удовлетворяются вследствие дефицита (или отсутствия заложенного) финансирования. В следующем разделе рассматриваются более широкие последствия тенденции к предоставлению социального жилья по остаточному принципу.

3 Стоимость такого финансирования в странах ЮВЕ и СНГ велика. Обычно процентная ставка по ипотеке составляет от 7 до 22% (в Европе и Северной Америке она в среднем составляет 3-4%). В ряде стран новые национальные жилищные организации смогли снизить стоимость финансирования, но для ограниченного числа жилищ. Поддерживаемые застройщики, такие как жилищные ассоциации, предоставляют ограниченный объем социального жилья. Несмотря на то, что стоимость недвижимости составляет около 65-75% от эквивалентной ей в Западной Европе, доходы здесь гораздо ниже. Вследствие этого стоимость аренды социального жилья, основанная на принципе затрат на аренду, является финансово недоступной для нуждающихся.

ТАБЛИЦА 5. Классификация некоторых государств ЕЭК ООН на основании моделей и текущих тенденций

% социаль- ного жилья	Регион	Универсальная		Целевая	
		Универсальная	Целевая	Общая	Остаточная
>20%	Европа	Нидерланды →	Австрия		
11—19%	Европа	Дания → Швеция →	Чешская Респуб- лика (новое) Франция* Финляндия*	Великобритания Франция Финляндия	
	ЮВЕ и ВЕЦА		Россия (новое)		
5—10%	Европа		Бельгия* Германия* → Польша → Словения Италия →	Бельгия Германия Эстония Ирландия Мальта	
	Север- ная Аме- рика			Канада Соединенные Штаты Америки	
0—4%	Европа		Люксембург Греция → Испания → Словакия*	Венгрия Кипр Португалия Словакия Болгария Литва Латвия Румыния Эстония	
	ЮВЕ и ВЕЦА		Беларусь (новое) Сербия (новое) Украина (новое)		
	Ближний Восток			Израиль Турция	

Разнообразные источники: опросы, проведенные для настоящего исследования, и следующие публика-
ции: Pittini and Laino (2011 г.) и Ghekière (2007 г.).






Тенденции в разработке политики.

(новое) Новая политика на первой стадии осуществления (распределение в настоящее время проис-
ходит преимущественно по остаточному принципу).

(*) Страны указаны дважды, поскольку в них существуют два политических курса: первый — для
обслуживания населения в целом, а второй — для обслуживания особых групп.

ТЕНДЕНЦИЯ К ПРИМЕНЕНИЮ ОСТАТОЧНОЙ МОДЕЛИ

РИС. 2. Модели распределения социального жилья и текущие тенденции

Универсальная	Общая	Остаточная
		
Домохозяйства с широким диапазоном уровней дохода	Домохозяйства, находящиеся ниже определенного порога дохода	Уязвимые домохозяйства и особые группы

Авторские права © ЕЭК ООН, 2015 г.

Несмотря на то, что существуют самые разные определения социального жилья и моделей, социальный жилищный фонд в регионе ЕЭК ООН все в большей степени смещается в сторону предоставления социального жилья по «остаточному» принципу. Эта тенденция появилась до начала текущего экономического кризиса. Для периода, предшествовавшего мировому финансовому кризису (МФК), была характерна почти единодушная поддержка института домовладения во всем регионе ЕЭК ООН. На западных границах региона увеличение доли собственного жилья было достигнуто за счет предоставления относительно легкого доступа к ипотечным кредитам. В восточных частях высокие показатели домовладения были получены путем приватизации государственного жилого фонда. В государствах с развитым сектором социального жилья существовала тенденция к сокращению социального жилищного фонда за счет ограничения строительства, распродажи фонда имеющимся жильцам, а также сноса. В странах с формирующимся сектором социального жилья новые поддерживаемые государством инициативы находятся на ранней стадии реализации и ограничены по масштабам. В целом инвестиции в эту форму пользования постепенно сокращаются с 1980-х годов. В таблице 6 «Основные причины перехода к остаточной модели социального жилья в государствах ЕЭК ООН» обобщаются некоторые основные причины перехода к остаточной модели предоставления социального жилья в государствах-членах ЕЭК ООН.

ТАБЛИЦА 6. Основные причины перехода к остаточной модели предоставления социального жилья в государствах ЕЭК ООН

Строительство в прошлом (до 2007 года)	Новые постройки (после 2007 года)
Страны с развитым сектором социального жилья	
<ul style="list-style-type: none"> • С некоторыми существенными исключениями социальное жилье все в большей степени представляет собой жилье для малоимущих слоев населения. • Предпочтение отдается институту домовладения. • Постепенная продажа и приватизация социального жилищного фонда. • Снос социального жилья и замена его районами со смешанным доходом (часто сокращение фонда социального жилья). • Дефицит строительства. 	<ul style="list-style-type: none"> • Определение предоставления социального жилья как услуги общественного характера на уровне ЕС, что ставит под сомнение универсальную модель. • Нехватка денежных средств и ограниченный доступ к финансированию. • Ограниченные объемы нового строительства.
Страны с развивающимся сектором социального жилья	
<ul style="list-style-type: none"> • Ускоренная приватизация и распродажа социалистического жилищного фонда; очень небольшие резервы в государственном секторе. • Социальное жилье при наличии такового предоставляется наиболее бедным и уязвимым слоям населения. • Недостаточное техническое обслуживание и износ жилищного фонда. • Предпочтение отдается институту домовладения. • Недостаточные объемы строительства. 	<ul style="list-style-type: none"> • Новая политика и законодательство, находящиеся в начальной стадии процесса реализации, поэтому их результаты еще не очевидны. • Нехватка денежных средств и ограниченный доступ к финансированию (препятствует осуществлению новой политики и законодательства). • Ограниченные объемы нового строительства.

Авторские права © ЕЭК ООН, 2015 г.

Известно, что распределение социального жилья по «остаточному» принципу имеет негативные внешние последствия. Вследствие дефицита социального жилья и роста потребностей в нем в имеющемся в наличии фонде создается более высокая концентрация наиболее уязвимых групп населения. Это повышает риск сегрегации и геттоизации, а также приводит к образованию групп с высокой концентрацией малоимущих и безработных. Эта тенденция может стать основной проблемой в достижении устойчивости районов города и сплоченности общества. Более того, там, где сокращаются расходы, не проводятся очень важные ремонтные работы, а обязательная модернизация

откладывается на неопределенный срок. Ухудшающееся качество жилищного фонда приводит среди прочего к нарушению здоровья. Проблемы, возникающие вследствие применения «остаточной модели социального жилья», такие как износ фонда, постоянная безработица, сегрегация, а также в некоторых странах — преступность, требуют дальнейших государственных инвестиций. Вследствие таких инвестиций могут, в свою очередь, увеличиться незапланированные затраты или последовать расходы средств из других статей государственного бюджета, которые не имеют непосредственного отношения к жилищному хозяйству, потребуются большие расходы на охрану правопорядка и борьбу с преступностью, аварийный ремонт (часто более дорогостоящий, чем ежегодный профилактический ремонт) и программы по сносу (часто требующие специализированной политики), а также затраты на здравоохранение. Более того, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ, 2014 г.) указывает на серьезные нарушения здоровья, которые могут быть вызваны ненадлежащими жилищными условиями. Более того, организация подчеркивает, что ухудшение состояния жилищного фонда приводит к увеличению расходов на здравоохранение, поскольку в плохих жилищных условиях население чаще страдает от физических и психических заболеваний. В Великобритании ежегодные расходы сектора здравоохранения вследствие ненадлежащих жилищных условий оцениваются в более чем 600 млн фунтов стерлингов (ВОЗ, 2011 г.). Эти затраты составляют всего лишь небольшую долю от фактической стоимости для общества, поскольку в них не включены риски, связанные с взаимозависимостью между ненадлежащими жилищными условиями и низкой успеваемостью в учебе (из-за пропущенных в школе дней) и неявки на работу (подробнее см. главу 6).

В 2000-х годах в США и Западной Европе социальные жилые комплексы с высокой концентрацией малоимущих и уязвимых лиц были перестроены на уровне целых районов путем сноса зданий и переселения жильцов (Kleinhans and Kearns, 2013 г.; Rosenfeld, 2013 г.). Целью в большинстве стран (например, Великобритании, США, Нидерландах, Канаде и Франции) было восстановление жилищного фонда и появление смешанных общин в целях борьбы с сегрегацией и укрепления сплоченности общества, а также устойчивого общинного развития¹. Немаловажно, что программы по перестройке районов требовали значительных инвестиций (например, 2,2 млрд фунтов стерлингов в Великобритании), но принесли лишь неоднозначные результаты по части укрепления сплоченности общества и рационального использования государственных средств. Это значит, что сокращение расходов в течение какого-либо периода может в дальнейшем привести к значительным и серьезно увеличившимся затратам из государственного бюджета. Эти

¹ Однако в большинстве программ то число единиц социального жилья, которое было снесено, не было возмещено жильем в новостройках.

программы часто зависят от специальных программ и финансирования, а во многих странах они были прекращены или сокращены после МФК.

Как отмечалось ранее, экономический кризис и рецессия привели к увеличению потребностей в социальном жилье. Непосредственно после кризиса в период между 2008 и 2009 годами некоторые европейские страны увеличили свои инвестиции в социальное жилье в ответ на увеличение потребностей в жилье (Braga and Palvarini, 2013 г., стр. 14). Некоторые страны разработали несколько стратегий распределения, поместив их в рамки как общей, так и остаточной моделей (например, Франция, Бельгия и Германия). Это значит, что одна часть системы посвящена обычному социальному жилью, а вторая направлена на уязвимые группы или на лиц с особыми потребностями. Такая двойная система применяется в Канаде, Финляндии и Франции. В 2005 году Финляндия начала оказывать государственную поддержку так называемым особым группам. К этим группам относятся: бездомные, инвалиды, стареющее население, студенты, молодые людям с особыми потребностями, люди с умственными отклонениями. В стране были разработаны два курса в политике: первый — для обыкновенного арендуемого (социального) жилья и второй — для людей с особыми потребностями (которым необходимы особые услуги). Во Франции эта специализация была привязана к уровню дохода (см. вставку 1 «Франция: общая система распределения на основе подгрупп»).

ВСТАВКА 2. Франция: общая система распределения на основе подгрупп

«Существует три типа социального арендуемого жилья, названных в честь трех типов кредитов, выдаваемых специализированным финансовым учреждением CDC («Кэс де депо»). Каждый тип жилья соответствует отдельной группе населения, испытывающей проблемы с жильем:

- PLA-I (Prêt locatif aide d'intégration) — это продукт для домохозяйств с наиболее низкими доходами. Под потолок дохода подпадает 30% домохозяйств во Франции.
- PLUS (Prêt locatif à usage social) — это основной продукт в сфере социального жилья для домохозяйств с низкими и средними доходами. Около двух третьих домохозяйств страны имеют право на получение жилья типа PLUS.
- PLS (Prêt locatif social) направлен на создание промежуточного продукта для домохозяйств, чей доход выше, чем потолок в PLUS, но которые не имеют средств на достойное жилье на рынке жилья в некоторых больших городах, где цены на жилье очень высокие. Целевыми группами явля-

ются представители высшего среднего класса, которые соответствуют седьмому или восьмому децилю распределения дохода».

Источник: Driant and Li, 2012 г., стр. 93.

Таким образом, читатель этого исследования находится на распутье между политикой, унаследованной из периода, предшествовавшего МФК, и разработкой политики в новом времени. В прошлом акцент на институте домовладения и получении жилья в собственность посредством ипотечного финансирования или массовой приватизации означал, что социальному жилью уделялось меньше внимания, а во многих случаях его переводили в разряд остаточной формы пользования. Однако вследствие мирового финансового кризиса изменился контекст, в котором функционируют системы жилищного хозяйства. Теперь, когда домовладение стало менее достижимым, потребности в социальном жилье только увеличиваются, а будущее моделей социального жилья пересматривается. В этой главе демонстрируется, что социальная жилищная политика чрезвычайно изменчива. В большинстве государств-членов ЕЭК ООН, странах с развитым социальным жилищным сектором, в настоящее время пересматривают свою политику, особенно в отношении целевых групп и будущих демографических изменений. В странах с переходной экономикой в настоящее время разрабатывается новая политика. О необходимости пересмотра будущего социального жилищного сектора сообщало большинство респондентов, опрошенных для настоящего исследования. Вне всякого сомнения, нехватка социального жилищного фонда является проблемой; «остаточная модель предоставления социального жилья» является слабой стратегией для удовлетворения будущих потребностей и реагирования на динамику рынка жилья после МФК. Важным продолжает быть то, что изменения в будущей политике были полезными для лиц с наиболее низкими доходами и одновременно служили потребностям формирующихся нуждающихся групп, таких как престарелые люди, молодежь или семьи со средними доходами. Исследование ЕЭК ООН в области социального жилья способствует выведению вопросов социального жилья на первый план в повестке для в сфере жилищного хозяйства в государствах ЕЭК ООН.



ГЛАВА 3. Преимущества социального жилья

О преимуществах социального и финансово доступного жилья известно уже не менее ста лет. Первые формы социального жилья были спроектированы для работников во время промышленной революции в Западной Европе. Это была предпочтительная форма пользования в 1950-х и 1960-х годах. На востоке региона ЕЭК ООН крупномасштабные жилищные проекты разрабатывались для работников в 1960-х и 1970-х годах. Здания, построенные в этот период строительного бума, все еще служат нынешнему населению, но их форма пользования изменилась, а качество ухудшилось.

«Основная цель жилищной политики — это обеспечение всего населения надлежащим образом оборудованным жилищем подходящих размеров в эффективном окружающем пространстве достойного качества по приемлемой цене» (Lujanen, цитата в ЕЭК ООН, 2006а, стр. 9). Жилье является комплексным продуктом. В нем тесно взаимосвязаны социальные, экологические и экономические аспекты. Жилище в этой связи — это не только предоставленное человеку место для жизни. Оно оказывает значительное влияние на качество жизни жильцов; а в более глубоком смысле оно влияет на психическое и физическое здоровье людей, их экономическую и энергетическую безопасность, доступ к транспорту, образованию и трудоустройству, а также их расположение относительно других инфраструктурных объектов, которые определяют сплоченность общества и качество района (см. рис. 3 «Жилье как комплексный продукт»).

ВСТАВКА 3. Франция: общая система распределения на основе подгрупп

Жилье является комплексным продуктом, оно связано со многими другими секторами, такими как здравоохранение, экономическая безопасность, энергетическая безопасность, транспорт, образование, трудоустройство. Жилищное хозяйство также оказывает влияние на такие проблемы, как обеспечение сплоченности общества и безопасности городских районов. Будучи составной частью работы в области развития, жилищное хозяйство является ключевым элементом в обеспечении устойчивого городского развития. Вследствие комплексного характера жилищного хозяйства необходим комплексный подход к его социальным, культурным, экологическим и экономическим аспектам.

Источник: Driant and Li, 2012 г., стр. 93.

Вследствие мирового финансового кризиса проявилась высокая степень неэффективности рыночного механизма в жилищном и финансовом секто-

рах. Кризис выявил недостатки систем, которые полностью базировались на институте домовладения. Однако в результате мирового финансового кризиса в дискуссии о том, где живут люди и как они платят за свое жилище, произошли значительные изменения. Интерес к социальному жилью увеличивается, и ожидается, что это может сыграть позитивную роль в смягчении последствий МФК.

Поскольку мировая экономика испытывает сложности в отношении возвращения к прежнему уровню роста, создание рабочих мест и экономический рост находятся на первом плане в политической повестке дня (Всемирный банк, 2012 г.). Инвестиции в жилищное хозяйство прямо и косвенно способствуют росту национальной экономики. Жилищное хозяйство является инструментом для создания рабочих мест и улучшения человеческого капитала. Расширение доступа к финансово доступному жилью приносит не только социальную или материальную выгоду, но и экономическую, поскольку рынки жилья могут способствовать общему экономическому развитию государства, городов и домохозяйств (ЦНПООН/МОТ, 1995 г.). Ниже перечислены многоаспектные преимущества достойного и финансово доступного жилья.

ТАБЛИЦА 7. Преимущества социального и финансово доступного жилья

Стремительный рост экономики на местном и национальном уровнях	Улучшение здоровья
<p>Жилищное строительство в целом, и строительство социального жилья в частности, являются основными вызовами в государствах ЕЭК ООН. Увеличение предложения социального и финансово доступного жилья является важным не только в целях предоставления жилья нуждающимся, но и также как метод стабилизации и стимулирования национальной экономики. Например, в Великобритании активность во сфере жилищного хозяйства составляет 17% от активности в строительном секторе и 3% валового внутреннего продукта (Williams et al., 2012 г., стр. 19). Каждый фунт стерлингов, инвестированный в социальное жилье, приносит 2,83 фунта стерлингов экономике в целом.</p>	<p>Дефицит качественного жилья (в том числе дефицит текущего ремонта и обслуживания), отсутствие стабильности в жилищных условиях или отсутствие места жительства оказывают непосредственное негативное воздействие на здоровье человека. Это приносит экономические убытки домохозяйствам и обществам. А именно вследствие этого закрепляется низкая успеваемость на работе/учебе, а также требуются инвестиции из бюджета в сфере здравоохранения для смягчения последствий для здоровья. Благодаря доступу к достойному и доступному жилью укрепляется здоровье жителей. Это, в свою очередь, способствует повышению успеваемости и производительности труда за счет сокращения количества пропущенных дней в школе и на работе.</p>

<p>Экономическая безопасность домохозяйств</p>	<p>Доступ к занятости</p>
<p>Вследствие высоких затрат у семей с низкими доходами остаются незначительные средства на другие важные расходы, такие как продукты питания, здравоохранение, энергоносители, одежда, образование и т. д. Вследствие доступа к финансово доступному и достойному жилью увеличивается сумма, которую семьи могут тратить на другие важные потребности домохозяйства или откладывать на будущее.</p>	<p>Доступное жилье способствует доступу к занятости и может обеспечить ее. В крупных столичных округах, в которых отсутствует финансово доступное жилье для людей со средним уровнем дохода, могут существовать проблемы, связанные с сохранением экономической конкурентоспособности в долгосрочной перспективе. Этот вопрос все чаще поднимается деловыми кругами. С другой стороны, привлечение потребителей социального жилья к строительным работам и управлению социальным жильем может помочь их экономическому положению.</p>
<p>Энергоэффективность</p>	<p>Образование</p>
<p>Повышение энергоэффективности сокращает долгосрочные эксплуатационные расходы на субсидируемое жилье. Это помогает стабилизировать портфели субъектов, предоставляющих доступное жилье, сохранить доступный арендный жилищный фонд и защитить жильцов от дефицита энергоресурсов. Внедрение надлежащих стандартов энергоэффективности может стать примером для остальной части этой отрасли и продемонстрировать существующие возможности.</p>	<p>Вследствие нестабильности жилищного хозяйства и задолженности серьезному риску могут подвергаться успеваемость детей в учебе, а также может на долгое время увеличиться разрыв в успеваемости между учащимися. Достойное доступное жилье способствует созданию атмосферы стабильности для детей, что благоприятно влияет на результаты учебы.</p>

Доступ к транспорту	Качество районов и социальная сплоченность
<p>Доступное жилье является проблемой для основных кадров, работающих в центре города. Вследствие недостаточного доступа к транспорту ставится под угрозу их возможность заработать на жизнь, сокращаются шансы на доступ к трудоустройству, а также существует большая вероятность того, что работники останутся без работы из-за ограниченного доступа к ней. В случае если рабочее место гарантируется, время и деньги инвестируются в транспорт, что:</p> <p>а) увеличивает выбросы газа; б) сокращает эффективное время на работе; в) снижает продуктивность труда.</p>	<p>Было показано, что доступное жилье при качественной планировке и надлежащем управлении оказывает нейтральное или положительное влияние на окружающую недвижимость. Социальное жилье также способствует решению более масштабных проблем, таких как проблема сплоченности общества, особенно когда жители принимают участие в строительстве жилья, а также в его обслуживании и управлении им.</p>

Разнообразные источники: Кембриджский центр исследований в области жилищного хозяйства и планирования (Williams et al., 2012); ЕФСЖХ, 2011 г.; «Энтерпрайз», 2014 МФ, 2011 г., Совместный центр исследований по сектору жилищного строительства при Гарвардском университете (JCHS), 2013а, ЕЭК ООН, 2006а.

ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ КАК ОДНО ИЗ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Право человека на достаточное жилище — это право каждой женщины, каждого мужчины, молодого человека и ребенка на обретение и сохранение надежного и безопасного дома и общинного окружения для жизни в мире и достоинстве.

- Милун Котари, первый Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Вследствие своего многоаспектного воздействия на жизнь человека право на жилище признается одним из его прав. В частности,

в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах признается право на достаточное жилище в качестве неотъемлемой составной части достойного уровня жизни. В своем Замечании общего порядка 4 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам определил элементы достаточного жилища. Были выявлены следующие элементы: гарантии владения жильем, финансовая доступность, пригодность для проживания, физическая

доступность, местоположение, а также наличие услуг, материалов, объектов и инфраструктуры. Анализ этих элементов показывает, как право на жилище связано с другими правами человека. (Schachter, цитата в публикации ЕЭК ООН (2014 г.), см. также публикацию ООН-Хабитат (2014а)).

В таблице 8 «Право на жилище как одно из прав человека, признанных международными организациями» приводится полный список международных документов, в которых жилище признается таковым. Предоставление достаточного жилища является важным инструментом для выполнения обязательств по другим правам человека. То, что жилище является одним из прав человека, не означает, что государство должно предоставлять его бесплатно. Это значит, что вместо этого правительства выполняют важную роль в проектировании и корректировке своих систем жилищного хозяйства в целях предоставления достойного и финансово доступного жилья большинству населения, одновременно дополнительно поддерживая уязвимые слои.

Вследствие МФК увеличилась доля населения, которая нуждается в помощи в отношении доступа к достойному и финансово доступному жилью во всем регионе ЕЭК ООН. В результате кризиса и последовавших мер строгой экономии ресурсы, необходимые для субсидирования социального жилья, претерпели ряд существенных сокращений, и их будущее неясно.

Специальный докладчик по праву на достаточное жилище отметил общее снижение количества и качества социального жилья, в то время как финансовая доступность жилья, предлагаемого на рынке, также снижается. Эти тенденции представляют угрозу для права на жилище и требуют решения, которое включает в себя большие усилия по принуждению к соблюдению действующего права на достаточное жилище, поощрение разнообразных форм гарантий владения жильем, а также защиту прав на жилье для неимущих групп (Schachter, цитата в публикации ЕЭК ООН, 2014 г.).

ТАБЛИЦА 8. Право на жилище как одно из прав человека, признанных международными организациями

<i>Всеобщая декларация прав человека 1948 г.</i>	<i>Статья 25.1: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи».</i>
--	--

<p><i>Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.</i></p>	<p><i>Статья 11.1: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники принимают надлежащие меры для обеспечения выполнения этого права, признавая, что это должно стать важнейшим результатом международного сотрудничества, основанного на добровольном участии».</i></p>
<p><i>Декларация социального прогресса и развития (Организация Объединенных Наций, 1969 г.)</i></p>	<p><i>В ст. 10, ч. II определяется одна из основных целей политики развития: «Обеспечить всех, и в частности лиц с низкими доходами и большие семьи, удовлетворительным жилищем и коллективными услугами».</i></p>
<p><i>Работники (МОТ, 1962 г.), беженцы (МОТ, 1961 г.), дети (ООН, 1959 г.; 1989 г.), женщины (ООН, 1979 г.), пожилые работники (МОТ, 1980 г.), работники-иммигранты (МОТ, 1990 г.), меньшинства (ООН, 1991 г.), коренные народы (ООН, 1993 г.)</i></p>	<p><i>Целевые группы, которые защищаются, с прямым указанием на жилищные условия.</i></p>

Источники: ЕФСЖХ, 2005b, ООН-Хабитат, 2014а.



ЧАСТЬ II. ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ В СЕКТОРЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН

ГЛАВА 4. Потребности в жилье¹

Системы жилищного хозяйства имеют культурную специфику и являются диверсифицированными. Однако для периода, предшествовавшего мировому финансовому кризису, была характерна почти единодушная поддержка института домовладения², а также сдвиг в сторону «создания условий для рынка». В конце 1990-х и начале 2000-х годов в Северной Америке и Европе наблюдался наиболее длинный непрерывный период общего экономического роста, а также роста рынка жилья. Благодаря свободному доступу к кредитам домовладение стало осуществимой мечтой, а рынок жилья переживал бум. В течение того же периода в странах с переходной экономикой наблюдался устойчивый рост (ЕБРР, 2010 г.). Государства-кандидаты в члены ЕС, государства в Восточной и Юго-Восточной Европе, а также в Центральной Азии добились рекордного уровня домовладения посредством массовой приватизации государственного жилищного фонда. В таблице 9 «Структура формы пользования в государствах ЕЭК ООН» представлена структура формы пользования в государствах-членах ЕЭК ООН.

Институт домовладения бесспорно предоставляет преимущества тем, кто смог получить доступ жилью и сохранить его либо посредством приватизации, либо ипотечного финансирования. Однако вследствие мирового финансового кризиса обнаружились проблемы, связанные с поддержкой института домовладения для всех (Peppercorn and Taffin, 2013 г., стр. 11). Он оказался неустойчивым в долгосрочной перспективе, восприимчивым к непостоянству рынка жилья и подверженным воздействию изменений на национальных и международных финансовых рынках. По-видимому, системы жилищного хозяйства с ограниченным выбором формы пользования

1 Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что общепринятого определения понятия «потребности в жилье» не существует. Это понятие может толковаться по-разному в каждом национальном контексте и может различаться в пределах одной страны (например, понимание термина «потребности в жилье» в столичных городах может не совпадать с его пониманием в районах с малобюджетными рынками). С точки зрения концепции в каждой стране существует понимание потребностей в жилье, которое в общих чертах транслируется в критерии отбора для распределения социального жилья. В соответствии с подходом, принятым в настоящем исследовании, домохозяйства испытывают потребности в жилье, когда они не имеют средств на достойное жилище вследствие некредитоспособности или особых условий (например, инвалиды, престарелые лица). Поскольку рынки функционируют на основе реального спроса (платежеспособности), домохозяйства испытывают потребности в жилье, когда они не могут создавать реальный спрос. В концепцию «достойного жилья» входит надлежащее жилище, которое не налагает на общину дополнительные внешние расходы по части негативных последствий для здоровья и благосостояния общины (например, преступность) (Oxley, 2009, стр. 5). Концепция потребностей в жилье тесно связана с пониманием финансовой доступности и перегруженности затратами на жилье.

2 Многим государствам в Западной Европе удалось добиться высоких показателей домовладения без широкомасштабного участия правительства. Некоторые страны имеют более низкие показатели домовладения частично вследствие активной государственной поддержки арендного жилья, например Германия предоставляет льготы за инвестиции в арендный жилищный фонд, но не в институт домовладения.

пострадали в наибольшей степени. Достойно упоминания то, что степень, в которой экономический кризис повлиял на государства ЕЭК ООН, и степень, в которой социоэкономический спад повлиял на их жилищный сектор, значительно отличаются³. Несмотря на то, что кризис почти не оказал непосредственного влияния на страны с большой долей субстандартных активов и относительно либеральными правилами на рынке ипотечных кредитов, другие страны пострадали позже вследствие общего экономического спада и/или мер строгой экономии.

ТАБЛИЦА 9. Структура формы пользования в государствах ЕЭК ООН

Страна	Не сдаваемое в аренду жилье, %	Частное арендное жилье, %	Социальное арендное жилье, %	Прочее, %
Австрия	56	17	23	4
Азербайджан	88		12	
Албания	100			
Армения	96	1	4	
Беларусь*	76,8	2,2	21	
Бельгия	68	25	7	
Болгария	95,6	0	3,1	1,3
Бывшая Югославская Республика Македония	95			5
Великобритания	66,4	15,6	18	
Венгрия	92	3,3	3,7	
Германия	42	53	5	
Греция	74	20	0	6
Грузия	95			5
Дания	46	20	19	1 прочее; 7
Ирландия	79	12,3	8,7	
Испания	85	11	2	2
Италия	68,5	13,6	5,3	12,6
Казахстан	97			3
Канада**	69	25	6	
Кипр	68	14	0	18

3 Например, Франция, Финляндия и Норвегия пострадали не так сильно, поскольку их системы среди прочих преимуществ обладают высоким уровнем регулирования. Тем не менее им не удалось избежать общей тенденции повышения цен на жилье, вследствие которой жилье стало менее финансово доступным, особенно для лиц, впервые покупающих недвижимость, и домохозяйств со средним уровнем доходов в столичных городах.

Страна	Не сдаваемое в аренду жилье, %	Частное арендное жилье, %	Социальное арендное жилье, %	Прочее, %
Кыргызстан	97			3
Латвия	84,9	14,7	0,4	
Литва*	97	11	2,4	
Люксембург	70	27	2	1
Мальта	75	16	6	3
Молдова*	97,5		2,4	
Нидерланды	58	10	32	
Польша*	64,1		11	18,3
Португалия	75	18	3	4
Россия	86	11	14	
Румыния	96	0,7	2,3	1
Сербия*	87	11	2	
Словакия*	91	3	3	3
Словения	83	3	4	10
США**	65	32	3	
Таджикистан	93			7
Турция	68			
Узбекистан	98			
Украина	93	2	3	2
Финляндия*	65	17	14	4
Франция	57	22	17	4
Хорватия	89,4	6,9	1,9	1,7
Черногория*	94,5	5,5		
Чехия*	56	22	3	1 прочее; 9
Швейцария	37	49	14	
Швеция*	44	35		21 кооп.
Эстония*	82	8	2	7

Кооп. Кооперативы

* Национальные данные основаны на опросах, проведенных для настоящего исследования ЕЭК ООН.

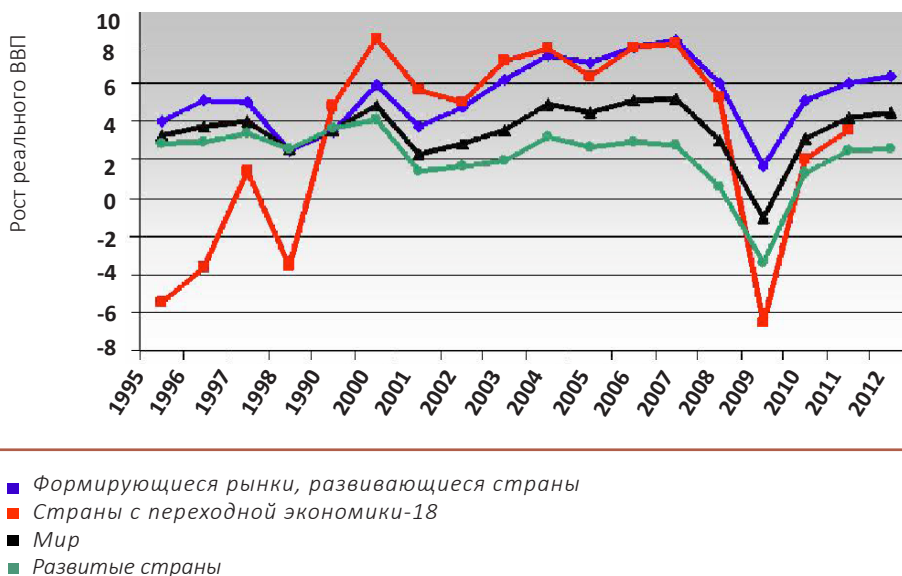
** Национальные данные основаны на информации, предоставленной Международным союзом квартиросъемщиков.

Остальные данные о странах основаны на следующих публикациях: (Amann, 2013 г.) для ЮВЕ и ВЕЦА; (Pittini and Laino, 2011 г.) для ЕС-28.

С 2007 г. Северная Америка и Европа пережили четыре различных, хотя и взаимосвязанных, кризиса: кризис субстандартных ипотечных кредитов, мировой финансовый кризис, кризис суверенного долга и кризис в еврозоне (Stephens and Norris, 2011). Кризис, вызвавший цепную реакцию в развитых странах, владевших большей частью субстандартных активов, затронул и страны с переходной экономикой (Shelburne, 2009 г.; Shostya, 2012 г.). По данным совместного исследования ЕБРР и Всемирного банка, «переходные регионы наиболее пострадали от мирового экономического кризиса» (ЕБРР, 2010 г., стр. 7).

Несмотря на то, что эти страны не владели значительными субстандартными активами, которые находились в центре кризиса, они вели интенсивную торговлю с Европой и Северной Америкой. В сфере финансирования своего развития формирующийся частный финансовый сектор в этих странах в значительной степени зависел от притока иностранного и внешнего капитала. Когда финансовые рынки «замерзли», в экономиках этих стран произошла «неожиданная остановка» (Shelburne, 2009:2).

РИС. 3. Рост реального ВВП в период между 1995—2012 годами



Источник: Shelburne, 2009 г., стр. 3.

В период, предшествовавший МФК, в Европе и Северной Америке государство в большинстве случаев отказывалось от предоставления социального жилья в пользу предоставления этой возможности рынку (Tsenkova and French, 2011 г., р. 8). Более чем за 30 лет дерегулирования и приватизации социального жилищного фонда в Западной Европе и Северной Америке количество единиц социального жилья значительно сократилось. На первом этапе перехода в странах ЮВЕ и ВЕЦА, а также новых государствах-кандидатах в члены ЕС произошло почти полное сокращение участия государства в жилищном секторе. Государственное жилье было приватизировано. Несмотря на то что последние тенденции свидетельствуют о том, что государство сейчас играет более активную роль в решении проблем жилищного сектора⁴, «эффективные рыночные отношения (особенно в жилищно-финансовой системе) развиваются очень медленно, и вследствие этого любая попытка внедрить важные программы в сфере социального жилья становилась неосуществимой» (Hegedüs and Struyk, 2005 г., стр. vii) даже до начала кризиса.

Инвестиции в социальное жилье являлись важной частью плана восстановления в ряде стран в Европе и Северной Америке непосредственно после кризиса (2008—2009 гг.). По данным Европейского парламента, «расходы на социальное жилье в качестве процентной доли ВВП государств ЕС резко увеличились в период между 2007 и 2008 годами, после чего последовал менее быстрый, но тем не менее положительный рост в 2008 и 2009 годах» (Braga and Palvarini, 2013, стр. 15). Однако этот рост был недостаточен, для того чтобы компенсировать спад в обеспечении социальным жильем и сокращение социального жилищного фонда с 1980-х годов. Увеличение финансирования и обеспечения жильем не смогли удовлетворить возросшие потребности в социальном жилье. Даже в странах, в которых на социальное жилье выделяются значительные государственные средства (например, Франция и Великобритания), списки ожидающих очереди на жилье очень велики. Вследствие МФК ухудшились социоэкономические условия для значительной части населения в регионе ЕЭК ООН; это привело к тому, что Брага и Палварини (Braga and Palvarini (2013 г., стр. 15)) называют «неожиданный внешний потребительский шок» (в европейском контексте). После начальных инвестиций средства, вкладываемые в социальное жилье, сократились. В этой связи можно заметить, что недостаточное финансирование и ограничен-

⁴ Однако последние тенденции свидетельствуют о том, что правительства сейчас играют более активную роль в сфере социального жилья, в частности поддерживая создание социального жилищного фонда. Например, Польша недавно начала осуществление социальной жилищной программы наряду с оказанием поддержки некоммерческим организациям в целях предоставления жилья домохозяйствам со средними доходами. Аналогичным образом в Чешской Республике осуществление программы началось в 2003 году в целях предоставления субсидий на строительство новых квартир, которые предоставляются и обслуживаются местными муниципалитетами (Tsenkova and French, 2011 г., стр. 8).

ный доступ к нему являются одной из основных проблем для дальнейшего функционирования сектора социального жилья в регионе ЕЭК ООН.

ОЧЕРЕДЬ НА ПОЛУЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ: ОТДЕЛЬНЫЕ ПРИМЕРЫ

По данным правительства Великобритании (2014 г.) в Англии более 1,8 млн домохозяйств стоят в очереди на социальное жилье. Согласно оценкам, с 1997 года увеличение составило 81%. По данным Общественного союза жилищного строительства, в 2014 году во Франции насчитывалось 1,7 млн заявлений о предоставлении социального жилья⁵. По сведениям Совместного центра исследований по сектору жилищного строительства при Гарвардском университете (JCHS, 2013a), в Соединенных Штатах Америки дефицит составляет 5,3 млн доступных единиц жилья. По данным Европейского парламента (Braga and Palvarini, 2013 г.), потребности в социальном жилье⁶ в Ирландии с 2008 года увеличились на 75% (с 56 000 заявлений до 98 000). Потребности в социальном жилье в странах с переходной экономикой по-прежнему очень высоки. Например, средний срок ожидания в очереди на социальное жилье в Российской Федерации составляет 20 лет. В Украине в 2010 году число очередников достигло 1,17 млн. Несмотря на отсутствие поддающихся количественному определению оценок, местные специалисты подчеркивают наличие неудовлетворенных потребностей в жилье в Хорватии и Польше, а также подтверждают увеличение потребностей в жилье в Албании, Грузии, Сербии и Словакии.

По-видимому, в регионе ЕЭК ООН потребности наиболее остры в крупных столичных округах с активными рынками жилья. По данным ДРИЛ (DRIH⁷) и префекта региона Иль-де-Франс (DRIH⁷, 2014 г.), в Парижском регионе (Иль-де-Франс) в 2013 году в очереди на жилье было зарегистрировано около 550 000 человек. В 2012 году в Большом Лондоне в очереди на жилье было зарегистрировано 354 000 домохозяйств (885 963 человека) (Fisher, 2012 г.). По данным Жилищного управления г. Нью-Йорка (NYCHA, 2014 г.), в очереди на социальное жилье было зарегистрировано более 347 500 человек⁸. В Канаде очередь на получение доступного жилья в г. Торонто достигла 90

5 Данные предоставлены представителем Общественного союза жилищного строительства, опрошенного для настоящего исследования.

6 Именуемый «жилищный фонд местных органов власти» в Ирландии.

7 ДРИЛ (DRIH) — Региональная и междепартаментская дирекция по вопросам обеспечения жильем в регионе Иль-де-Франс.

8 В это число входит 247 262 семьи (более полумиллиона человек), стоящих в очереди на так называемое стандартное государственное жилье, а кроме того, еще 121 999 семей в очереди на «жилье по разделу 8» (21 633 заявителей в обоих списках). Для получения дополнительной информации о местных определениях понятия «социальное жилье» (т. е. стандартное государственное жилье и жилье по разделу 8) см. NYCHA (2014 г.).

060 домохозяйств по состоянию на конец августа 2013 года, как сообщает агентство «Посредники по жилищному обеспечению» (Housing Connections), которое курирует централизованный список на получение субсидируемого жилья в г. Торонто (Wellesley Institute, 2013 г.). Основную обеспокоенность на этих оживленных рынках жилья представляет сокращение финансовой доступности жилья не только для домохозяйств с низкими доходами, но и для домохозяйств со средними доходами, относящихся к среднему классу.

ТАБЛИЦА 10. Очередь на получение социального жилья в крупных столичных округах (домохозяйства)

Лондон	Париж	Нью-Йорк
354 000 (<i>Большой Лондон</i>)	550 000 (<i>Иль-де-Франс</i>)	347 500 (<i>Нью-Йорк</i>)
2012	2013	2014

Источник: NYCHA, 2014, DRIHL, 2014, Fisher 2012

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ДОСТУПНОСТИ ЖИЛЬЯ В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН

ВСТАВКА 4. Число людей, перегруженных затратами на жилье в регионе ЕЭК ООН



Более 100 млн человек в регионе ЕЭК ООН тратят более 40% своего располагаемого дохода на жилище. Это по консервативной оценке ЕЭК ООН⁹.

ЕЭК ООН дает оценку на основании первичных данных, собранных для настоящего исследования, и на основании следующих публикаций: ЕФСЖХ, 2011 г.; Совместный центр исследований по сектору жилищного строительства при Гарвардском университете, 2013а; Европейский союз, 2012 г.; Росстат, 2012 г.

Повышение цен на жилье до начала МФК и увеличивающееся неравенство доходов (в период после МФК) являются важными факторами, оказывающими влияние на рост потребностей в социальном жилье. Однако очередь на социальное жилье отражает только некую часть потребностей в жилье.

⁹ В ЕЭК ООН было принято определение Европейской комиссии в отношении перегруженности затратами на жилье: «показатель перегруженности затратами на жилье представляет собой процентную долю населения, проживающую в домохозяйствах, в которых общие затраты на жилье («суммарное» пособие на жилье) составляет более 40% располагаемого дохода («суммарного» пособия на жилье)» (Евростат, 2014а).

В настоящем исследовании очередью на получение социального жилья называется одна из форм «потребности в жилье, о которой было сообщено». Необходимо учитывать то, что многие домохозяйства со средним уровнем доходов, молодые люди, живущие со своими родителями или домохозяйства, состоящие из пожилых лиц, не сообщают о потребности в жилище путем регистрации в списке на получение социального жилья. Во многих случаях люди, испытывающие потребность в жилье, не выполняют обязательства по ипотеке и коммунальным платежам, сокращают свои расходы на продукты питания, здравоохранение, ремонт и содержание жилища, а также на одежду, перед тем как сообщить о потребности в жилище путем регистрации в списке на получение социального жилья. (Необходимо также подчеркнуть, что в ряде стран списки очередников не создаются, и по этой причине невозможно провести оценку потребности в социальном жилье.) В силу вышесказанного в целях понимания масштабов потребности в доступном социальном жилье целесообразно обратить внимание на индикаторы доступности жилья и степень перегруженности затратами на жилье.

Общепринятым индикатором доступности жилья является процентная доля дохода домохозяйства, которая тратится на жилище. В Европе (ЕС-28) и Северной Америке жилье считается доступным, если семье не приходится тратить более 30% своего располагаемого дохода на доступ к достойному и надлежащему жилищу. Сюда относятся и ипотечные кредиты (для собственников) или арендная плата (для жильцов), и могут (но не всегда) относиться коммунальные платежи (в терминологии жилищного хозяйства — это так называемое «правило 30 процентов»).

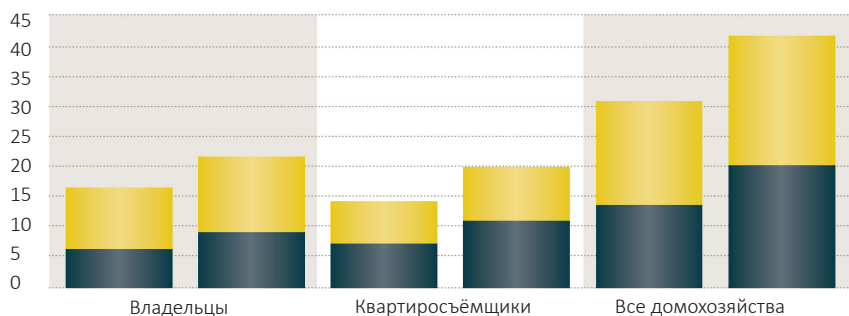
«По данным новейшего Всеамериканского обследования по группам населения, в 2011 году 42,3 млн домохозяйств в США тратили более 30%¹⁰ дохода до уплаты налогов на жилье, а 20,6 млн домохозяйств тратили более 50% (см. рис. 5 «Перегруженность затратами на жилье в Соединенных Штатах Америки») (JCHS, 2013а, стр. 27). По сведениям Совместного центра исследований по сектору жилищного строительства при Гарвардском университете в Соединенных Штатах Америки домохозяйства, которые тратят более 50% своего общего дохода на жилище, считаются перегруженными затратами на жилье (JCHS, 2013а, стр. 27). В Национальном обследовании домашних хозяйств Канады 2011 года сообщалась, что 25,2% домохозяйств тратили

¹⁰ По данным Бюро переписи США, стандартные 30% дохода домохозяйств, которые домохозяйство может выделить на затраты на жилье до того, как домохозяйство считается перегруженным, были заимствованы из Закона о национальном жилищном хозяйстве США 1937 года. Законом учреждалась государственная жилищная программа, направленная на поддержку «семей, относящихся к группе с самым низким уровнем доходов». Несмотря на то, что существует множество стандартов оценки платежеспособности заемщиков, ни один из них не используется в лексиконе политики государства так часто, как показатель финансовой доступности жилища, составляющий 30% дохода (Schwartz and Wilson, 2006 г.).

более 30%¹¹ своего располагаемого дохода на жилище (Buchanan, 2013 г.). Однако в этом обследовании демонстрируется, что 49,7% домохозяйств (до 24 лет включительно) несли расходы на проживание, превышающие порог доступности, в число которых входили арендная плата и выплаты по ипотеке, налог на имущество, квартплата и коммунальные платежи (Правительство Канады, 2011 г.), а также подчеркивается недостаточный доступ к жилищу среди молодежи.

РИС. 4. Перегруженность затратами на жилье в Соединенных Штатах Америки

Число домохозяйств, перегруженных затратами на жилище, достигло рекордного уровня (Домохозяйства (млн))



■ Умеренно

■ Чрезмерно

Умеренно (чрезмерно) перегруженные домохозяйства расходуют 30-60% (больше 50%) доходов на жильё.

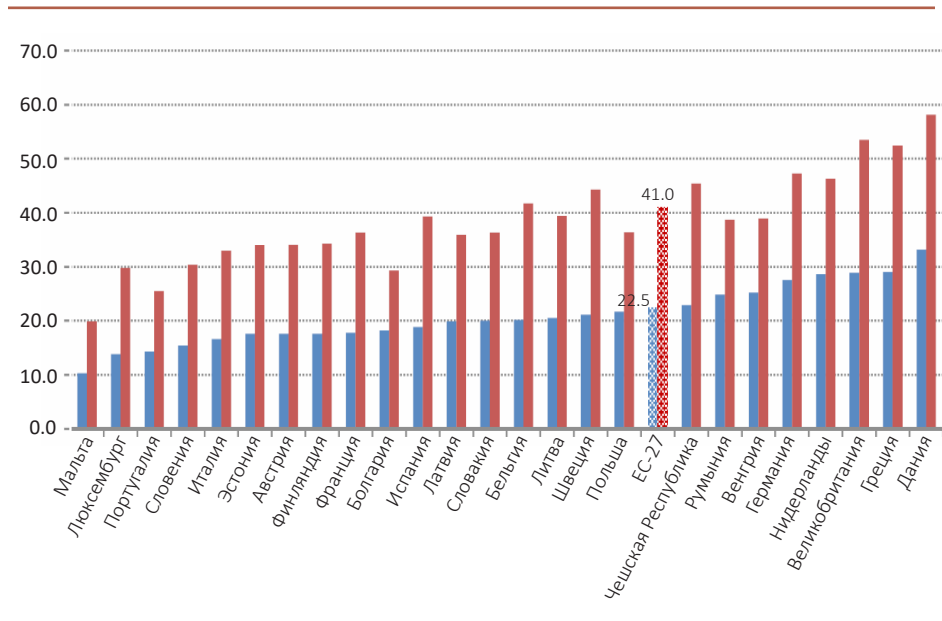
Источник: Совместный центр исследований по сектору жилищного строительства при Гарвардском университете (JCHS), 2013а, стр. 28.

По данным Евростата (2014а), в Европе «показатель перегруженности затратами на жилье представляет собой процентную долю населения, проживающую в домохозяйствах, в которых общие затраты на жилье («суммарное» пособие на жилье) составляет более 40% располагаемого дохода («суммарного» пособия на жилье)». В целом в 2010 году 10,1% европейских домохозяйств (около 50 млн) и 36,9% лиц с доходом ниже 60% медианно-

11 Канадская корпорация ипотечных ссуд и жилья (ККИСЖ) считает, что домохозяйство испытывает «потребности в жилье, если его жилище: не соответствует требованиям хотя бы одного их стандартов в сфере надлежащих условий жизни, экономической доступности или пригодности для жизни и ему пришлось бы тратить 30% или более от общего дохода до вычета налогов на оплату медианной арендной платы альтернативного местного жилья, являющегося приемлемым для жизни (соответствует всем трем жилищным стандартам)» (ККИСЖ, 2011b).

го эквивалентного дохода¹² тратили более 40% располагаемого дохода на жилье (Евростат, 2014b, 2014с). В Европе вместо признаков улучшения этой ситуации наблюдается увеличение перегруженности затратами на жилье. В 2012 году 11,2% европейских домохозяйств были перегружены затратами на жилье с вытекающими отсюда негативными последствиями для лиц с наиболее низкими доходами. Следует учитывать, что между странами существуют значительные различия.

РИС. 5. Показатель перегруженности затратами на жилье в ЕС-27 в качестве процентной доли населения по признаку материального положения (2010 г.)



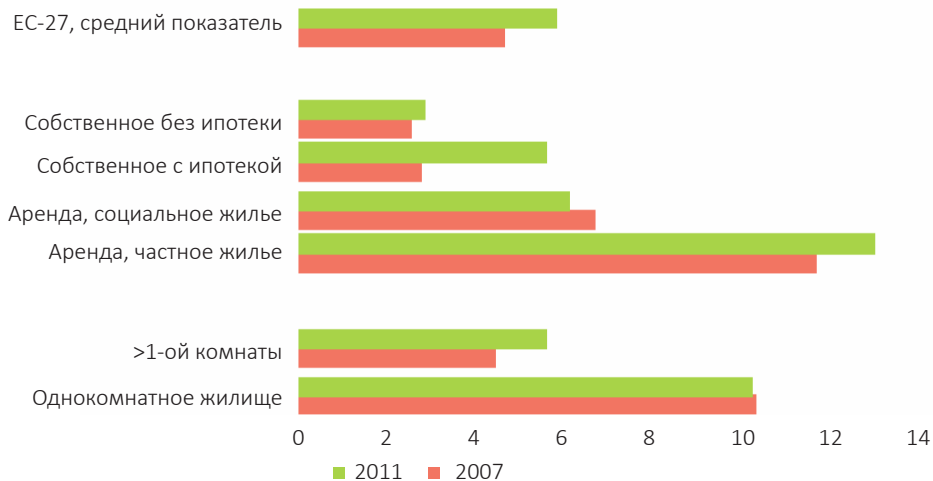
Источник: SILC [ilc_mdcd01] цитата в работе Pittini, 2012 г., стр. 4.

Домохозяйства, значительно перегруженные затратами, вынуждены тратить существенно меньше средств на другие потребности, такие как продукты питания, здравоохранение, транспорт и одежду. В чрезвычайных обстоятельствах домохозяйства вынуждены переезжать из своего жилища вследствие неспособности оплачивать его (в качестве иллюстрации см. рис. 7 «Веро-

¹² Медианный эквивалентный доход — это общий располагаемый доход домохозяйства, разделенный на его «эквивалентный размер» (в целях учета размера и состава домохозяйства) и приписанный каждому члену домохозяйства. Эквивалентность рассчитывается на основе модифицированной шкалы ОЭСР.

ятность возникновения необходимости выехать из жилища вследствие его финансовой недоступности (%»).

РИС. 6. Вероятность возникновения необходимости переезда из жилища вследствие его финансовой недоступности (%)



Примечание: Вопрос: Каково вероятность того, что вам придется переехать в ближайшие 6 месяцев в связи с нехваткой средств на жилье? 1)Очень большая; 2)Довольно большая; 3)Очень небольшая.

Источник: Европейский союз, 2012 г., стр. 110.

По данным Совместного центра исследований по сектору жилищного строительства при Гарвардском университете, в Соединенных Штатах Америки перегруженность затратами на жилье в наибольшей степени влияет на семьи с низким доходом, в частности на семьи с детьми и престарелыми (JCHS, 2013а, стр. 29). В Европе ситуация несколько иная. По данным Европейской комиссии, дети и люди активного возраста подвергаются большему риску оказаться в нищете или социальной изоляции, чем престарелые (Евростат, 2014с). При пересмотрении правительством политики в сфере жилищного хозяйства в качестве важного индикатора потребностей в жилье необходимо учитывать дефицит доступного жилья и влияние этого фактора на разные группы населения.

Коммунальные платежи как фактор перегруженности затратами на жилье

В государствах-кандидатах в члены ЕС, в странах ЮВЕ и ВЕЦА, высокая процентная доля жилья, находящегося в частной собственности, была достигнута без ипотечного финансирования, но посредством приватизации. Вследствие высоких процентных ставок, а также ограниченной возможности получения ипотечных кредитов спрос на этот финансовый продукт относительно низок. В силу вышесказанного, оценки доступности жилья (правило 30%¹³), которые основываются на предположении, что домохозяйства выплачивают арендную плату или, что важнее, выплачивают ипотеку в качестве части своих затрат на жилье, не могут быть легко применены (Struyk, цитата в публикации Hegedüs and Struyk, 2005 г.). Вместо этого в новых государствах-кандидатах в члены ЕС, в странах ЮВЕ и ВЕЦА, обеспокоенность в отношении доступности жилья происходит преимущественно вследствие повышения стоимости коммунальных услуг (Hegedüs, 2009).

По данным исследования ЕБРР, в котором анализировалась доступность коммунальных услуг «доступность (или коэффициент доступности), это доля ежемесячного дохода домохозяйства, которая расходуется на коммунальные услуги, такие как электроэнергия, централизованное отопление и водоснабжение» (Fankhauser and Terić, 2005 г., стр. 4). Однако процентный порог, используемый для определения того, когда доступность коммунальных услуг становится проблематичной, варьируется в разных учреждениях. Этот диапазон обычно составляет от 10 до 30% (Fankhauser and Terić, 2005 г.) (см. таблицу 10 «Критерии оценки финансовой доступности коммунальных услуг (процентное отношение доходов/расходов домохозяйства)»).

ТАБЛИЦА 11. Критерии оценки финансовой доступности коммунальных услуг (процентное отношение доходов/расходов домохозяйства)

Источник	Электричество	Отопление	Водоснабжение	Итого
Всемирный банк (2002 г.)	10—15		3—5	
ВОЗ (2004 г.)	10			
IPA Energy (2003 г.)	10	30		
ЕБРР (2005 г.)				25

13 «Правило 30%»: общепринятым индикатором доступности жилья является процентная доля дохода домохозяйства, которая тратится на жилище. В Европе (ЕС-28) и Северной Америке жилье считается доступным, если семье не приходится тратить более 30% своего располагаемого дохода на доступ к достойному и надлежащему жилищу. Сюда входят и ипотечные кредиты (для собственников) или арендная плата (для жильцов), и могут (но не всегда) входить коммунальные платежи.

Правительство Великобритании		10	3	
Правительство США		6	2,5	

Источник: Fankhauser and Tepic, 2005 г.

В среднем расходы на коммунальные платежи значительно возросли с началом переходного периода в странах ВЕЦА, ЦВЕ и ЮВЕ. В 1990-х годах коммунальные платежи составляли 3% общих расходов домохозяйства, в то время как в конце 2000-х они превысили 12% (в среднем). Например, в 2007 году в исследовании ЮСАИД подчеркивалось, что коэффициенты доступности коммунальных услуг были объявлены в Венгрии, Болгарии и Словакии, за ними последовали Польша, Сербия и Молдова. В этих странах, как подчеркивается в исследовании, «в домохозяйствах со средними доходами не менее 12%, а в группах с наиболее низкими доходами — от 14 до 20% общих затрат приходится на оплату электроэнергии и водоснабжения» (ЮСАИД, 2007 г., стр. ix-x). Повышение цен было тесно связано с реформой тарифов, при проведении которой уделялось мало или совсем не уделялось внимания потенциальным жилищным расходам, связанным с арендной платой или выплатам по ипотечным кредитам. В публикации (Hegedüs, 2009 г.) сообщается о том, что в Венгрии, где такие реформы были проведены, в исключительных случаях семьи вынуждены продавать свои дома, для того чтобы оплатить счета за коммунальные услуги, по которым у них была задолженность перед коммунальными службами.

В исследовании ЕБРР (2005 г.) делается вывод о том, что наиболее бедные 10% населения региона¹⁴ с трудом могли позволить себе оплачивать электроэнергию и водоснабжение; в исследовании также с осторожностью признавался тот факт, что проблема доступности носит очень специфический характер для каждой страны и даже каждого города. В качестве справочного материала можно обратиться к данным Росстата, Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, число людей с доходами ниже прожиточного минимума в 2012 году Российской Федерации составляло 15,8 млн (11,2%). К группам, которые считаются экономически уязвимыми и вследствие этого неспособными оплачивать коммунальные услуги, относятся пенсионеры и получатели социальных льгот (Fankhauser and Tepic, 2005 г., стр. 3). Многие домохозяйства со средними доходами могут также испытывать ограничения в отношении доступности при увеличении цен на энергоносители. Хотя предполагается, что их ограничения менее серьезны, чем у более

¹⁴ В исследовании ЕБРР (2005 г.) термин «регион» относится к 27 странам Центрально-Восточной Европы и Прибалтики (ЦВЕ — новые государства-члены ЕС), Юго-Восточной Европы (ЮВЕ — три государства-кандидата в члены ЕС и государства западной части Балкан), а также Содружество Независимых Государств (СНГ)» (ЕБРР, 2005:2).

бедных домохозяйств, группы со средними доходами часто проживают в одних зданиях с наиболее уязвимыми домохозяйствами и таким образом принимают на себя затраты на отопление, вентиляцию, сантехнические работы в местах общего пользования, а также их текущий ремонт.

Выделение большей части дохода домохозяйства на оплату коммунальных услуг в сочетании с высокими процентными ставками по ипотечным кредитам создадут серьезные препятствия для лиц, впервые покупающих недвижимость, в отношении их возможностей приобрести и обслуживать жилище по окончании приватизации государственного жилищного фонда. В будущей политике в сфере жилищного хозяйства необходимо учитывать границы между реформами тарифов на коммунальные услуги и финансовой доступностью жилья.

Вопрос затрат на коммунальные услуги касается не только стран с переходной экономикой. Перегруженность затратами на коммунальные услуги и «энергетическая бедность» являются проблемой мирового масштаба (МСК, 2012 г.). Затраты на коммунальные услуги в последние десятилетия становятся все более значительной частью расходов домохозяйств в Европе и Северной Америке. В основе этой тенденции лежит три фактора: увеличение потребления энергии для бытовых целей, рост цен на энергоносители и углубление неравенства. «Понятие о финансовой доступности [коммунальных услуг] тесно связано с нищетой» (Fankhauser and Tepic, 2005 г., стр. 4). Группы с низкими доходами тратят более высокую в процентном отношении долю доходов домохозяйства на коммунальные услуги, чем другие группы. Хотя имеющиеся в наличии данные носят ограниченный характер, в недавнем обследовании фактов, свидетельствующих об этом явлении, приводится следующая оценка: 52,08 млн человек в ЕС не в состоянии надлежащим образом обогреть свое жилище, а 41,74 млн имеют задолженность по оплате коммунальных услуг (Bouzarovski, 2011 г.). В недавнем исследовании Совместного центра исследований по сектору жилищного строительства при Гарвардском университете (JCHS, 2013а, стр. 29) показывается, что увеличивающееся неравенство в США также негативно отразилось на расходах на коммунальные услуги. В исследовании отмечается, что коммунальные платежи в домохозяйствах с низкими доходами составляют значительную долю общих затрат на жилье. В 2011 году расходы на коммунальные услуги составляли почти пятую часть (18%) затрат на жилье для квартиросъемщиков, зарабатывающих менее 15 000 долл. США в год. Даже для жильцов с доходами от 15 000 до 29 999 долл. США затраты на жилье составляли 16%.

Для того чтобы справиться с высокими расходами на коммунальные услуги, многие жильцы сокращали потребление услуг, снижая температуру в систе-

ме отопления, пытаясь реже пользоваться горячей водой (МСК, 2012 г.) и уменьшая затраты на продукты питания и здравоохранение. Эти меры ведут к «энергетической бедности»¹⁵. Очевидно, что повышение энергоэффективности жилых помещений замедлило бы дальнейший рост перегруженности затратами на жилье. Повышение энергоэффективности также играло бы большую роль в уменьшении значительных экологических последствий деятельности этого жилищного сектора (см. публикацию ЕЭК ООН «Зеленые» дома: на пути к энергоэффективному жилищному хозяйству в регионе ЕЭК ООН (Голубчиков, 2012 г.)).

ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ЖИЛЬЕ

Дефицит финансово доступного жилья во все большей степени влияет на большую часть населения в регионе ЕЭК ООН, причем важным фактором в этом увеличении является углубление неравенства доходов. На эту тенденцию, а также на повышение цен на жилье и коммунальные услуги повлиял рост неполной занятости и безработицы. Понятие «потребности в жилье» может толковаться различным образом в каждом национальном контексте и может различаться в пределах одной страны (например, понимание термина «потребности в жилье» в столичных городах может не совпадать с его пониманием в районах с малобюджетными рынками). Оценки положения дел доступны не для всех стран (а в некоторых случаях сложность представляет их сопоставление). По этой причине в этом разделе представлены некоторые группы населения, которые имеют потребности в жилье и которые необходимо учитывать в новой политике; эти группы были отобраны на основании оценок специалистов в сфере жилищного хозяйства, опрошенных для настоящего исследования. Несмотря на то, что существуют значительные различия между этими группами населения, которые, как считается, являются нуждающимися в регионе ЕЭК ООН, существуют и общие проблемы. Для некоторых из этих групп потребуются разработка нового или корректировка существующего направления в социальной жилищной политике, что является предметом дальнейшего исследования настоящей работы.

Домохозяйства со средними доходами

Домохозяйствам со средними доходами (а в некоторых случаях относящихся к среднему классу) в регионе ЕЭК ООН становится все труднее получить доступ к устойчивому достойному жилью по трем основным причинам: а)

¹⁵ «Энергетическая бедность» — это ситуация, в которой люди неспособны обогреть свои жилые помещения вследствие недостаточных доходов и/или ненадлежащих жилищных условий (Pittini, 2012 г., стр. 8).

повышение цен на жилье за последние десять лет; б) недостаточный доступ к ипотечному финансированию; с) дефицит вариантов форм пользования¹⁶. Проблемы существуют как в восточной, так и западной части региона ЕЭК ООН, поскольку финансовая доступность жилья для домохозяйств со средними доходами, а в некоторых случаях — относящихся к среднему классу, снижается. Проблема финансовой доступности для этой части населения носит наиболее острый характер на активных рынках (например, в крупных столичных округах). Это также вызывает обеспокоенность коммерческих компаний, действующих в этих регионах, поскольку ограниченный доступ к финансово доступному жилью ограничивает их мобильность. Домохозяйства со средними доходами в Северной Африке и Западной Европе сталкиваются с дополнительной проблемой: они обычно зарабатывают слишком мало, чтобы иметь возможность позволить себе ипотеку (особенно вследствие того, что правила ипотечного кредитования ужесточились в большинстве стран), но в то же время зарабатывают слишком много, чтобы претендовать на социальное жилье. На востоке региона ЕЭК ООН (в основном в странах ЮВЕ и ВЕЦА) вследствие высоких процентных ставок по ипотечным кредитам (от 7% в Сербии до свыше 22% в Беларуси) вкупе с затратами на коммунальные услуги возникают серьезные вопросы о том, как лица, впервые покупающие недвижимость (после окончания приватизации), смогут получить доступ к жилью.

Особые группы

В большинстве государств-членов ЕЭК ООН все чаще ведутся дискуссии о потребности в финансово доступном жилье, особенно для уязвимых групп. В рамках обязательств по обеспечению социальным жильем в центре внимания все чаще оказываются так называемые особые группы, которые, кроме предоставления самого жилья, нуждаются в дополнительных услугах. Эту тенденцию можно приписать либо сокращению финансирования социального жилья, либо признанию того, что стандартного социального жилья недостаточно для решения проблем, с которыми сталкиваются эти группы населения (и поэтому необходимы традиционные услуги). Эти группы различаются в зависимости от страны. Например, в Финляндии термин «особые группы» относится к инвалидам и бездомным. В Норвегии внимание политиков привлекают потребности в жилье лиц, злоупотребляющих психоактивными веществами. На уровне Европейского союза все больше внимания уделяется рома. В некоторых странах ВЕЦА и ЮВЕ в центре внимания находятся беженцы и внутренне перемещенные лица — так дело обстоит в Грузии, Боснии и

¹⁶ Необходимо подчеркнуть, что масштаб перечисленных проблем различен на национальном, региональном и местном уровнях. Наличие перечисленных проблем также зависит от состояния местных рынков жилья, наличия районов с низко- и высокоактивными рынками.

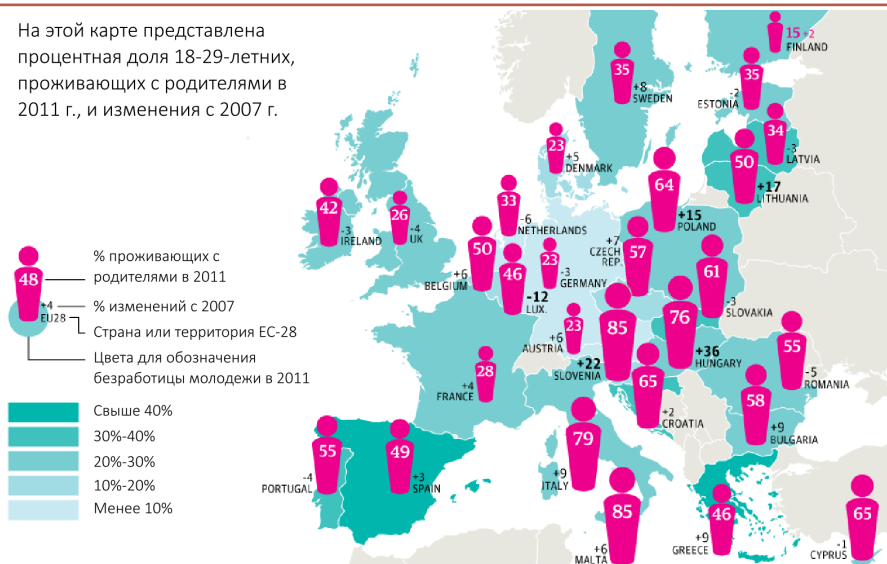
Герцеговине, Хорватии, Черногории и Сербии. В Западной Европе и во все большей степени в Южной Европе обеспокоенность вызывают потребности в жилье мигрантов (см. Ponzo 2010, Allen and Rosenfeld, 2010 г.).

Молодежь и лица, впервые покупающие недвижимость

Нехватка финансово доступного жилья для молодежи вызывает общую озабоченность, в том числе у респондентов. Более жесткие критерии ипотечного кредитования, а также растущая стоимость аренды наряду с высоким уровнем безработицы привели к тому, что молодые люди все чаще проживают со своими родителями. В Западной и Северной Европе, а также в Северной Америке основную обеспокоенность вызывают повышение цен на жилье и ограниченный доступ к ипотеке. В странах ЮВЕ и ВЕЦА стоимость жилья превышает уровень доходов, но самое главное — высока стоимость финансирования. По данным Европейского фонда улучшения условий жизни и труда 48% граждан ЕС возрастом от 18 до 29 лет продолжают жить с родителями. По данным Национального обследования домашних хозяйств Канады, 49,7% домохозяйств (до 24 лет включительно) тратят на жилище средства, превышающие порог финансовой доступности; в их число входят расходы на арендную плату и выплаты по ипотеке, налог на имущество, квартплата и коммунальные платежи (Правительство Канады, 2011 г.).

РИС. 7. Доля молодых людей, проживающих со своими родителями

На этой карте представлена процентная доля 18-29-летних, проживающих с родителями в 2011 г., и изменения с 2007 г.



Источник: Европейский фонд улучшения условий жизни и труда, Евростат, иллюстрации Пола Скратона

Стареющее население

В некоторых государствах ЕЭК ООН население стареет. Обеспокоенность в отношении старения населения особенно подчеркивалась респондентами из Хорватии, Дании, Финляндии, Нидерландов и Соединенных Штатов Америки. Обеспокоенность в отношении старения населения главным образом, но не исключительно, связана со старением домовладельцев. В Западной и Северной Европе основную заинтересованность вызывает надлежащий тип жилья; не хватает жилья, приспособленного для нужд стареющего населения. В Германии, например, по оценкам GdW¹⁷, Федеральная ассоциация немецких зарегистрированных предприятий жилищного и недвижимого имущества, потребности составят 3 млн жилищ, приспособленных для престарелых: спрос, который не может быть удовлетворен без субсидирования. В странах ЮВЕ и США к нищете, связанной со старением, добавляется обеспокоенность в отношении нехватки жилья, приспособленного для нужд престарелых. По данным исследования, проведенного Центром по вопросам жилищной политики, «в США все больше бедных и престарелых семей будут испытывать значительную перегруженность затратами на жилье. Доходы престарелых (85+) имеют тенденцию сокращаться с возрастом. Но налоги на имущество, затраты на ремонт и содержание, а также на коммунальные услуги — все имеет тенденцию увеличиваться с течением времени как для пожилых домовладельцев, так и для съемщиков (что отражается в более высокой арендной плате). Каждое четвертое домохозяйство возрастом 85+ тратит не менее половины своего дохода на жилье по сравнению с каждым пятым домохозяйством возрастом 65—74 года и примерно каждым шестым домохозяйством до 65 лет» (Lipman et al., 2012 г., стр. 1). Респондентами из Хорватии и Франции также подчеркивалась обеспокоенность в отношении нищеты стареющего населения и проблем с оплатой коммунальных счетов и поддержанием дома.

Группы населения, нуждающиеся в улучшении жилищных условий

Обеспокоенность, которая подчеркивалась несколькими новыми государствами-членами ЕС (например, Румынией и Болгарией), а также странами ЮВЕ и ВЕЦА, вызывают так называемые бедные домовладельцы — лица, которые приобрели жилье во время приватизации государственного жилищного фонда, и условия жизни которых ухудшаются в частности вследствие недостатка ремонта и обслуживания, энергоэффективности, а также вследствие вредных для здоровья условий. Увеличивается обеспокоенность в отношении текущего ремонта, управления и восстановления многоквартирных домов,

17 GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.

которые разрушаются вследствие недостаточного технического обслуживания.

Таким образом, опросы представителей правительства, проведенные для настоящего исследования, свидетельствуют о том, что обеспокоенность связана со многими отличающимися группами населения. Это демонстрирует важность устранения основных недостатков рынка жилья в период после МФК, важность реагирования на демографические изменения, а также необходимость увеличения предложения социального и других форм финансово доступного и субсидируемого жилья (в зависимости от его определения в каждой стране). Преобладание тех или иных групп населения, представляющих интерес для текущей политики, зависит от страны, а также от региона в пределах каждой страны. Однако разнообразие этих групп указывает на увеличившуюся диверсификацию потребностей в жилье, важность реагирования на новые демографические тенденции, а также на необходимость корректировки социальной жилищной политики. Именно с учетом этих новых и диверсифицированных потребностей в настоящем исследовании рассматриваются тенденции и вызовы в сфере социального жилья и вместе с тем приводятся рекомендации на будущее.



ГЛАВА 5. Финансирование жилищного хозяйства и социальное жильё

В предыдущей главе демонстрировалось, что потребности в жильё не удовлетворяются в большинстве государств-членов ЕЭК ООН. В этой главе рассматриваются финансовые аспекты социального жилья в регионе ЕЭК ООН в целях выявления основных тенденций и вызовов. По мнению респондентов, опрошенных в рамках настоящего исследования, в целом присутствует желание предоставить большие объёмы социального жилья, но присутствует и меньшая доля уверенности в отношении перспектив финансирования для поддержки такого строительства. В странах с развитым сектором социального жилья, перспективы государственного кредитования и финансирования подвергаются переоценке (например, во Франции, Великобритании и Канаде). В ряде стран Европы финансирование этого сектора было значительно сокращено (например, в Польше и Греции) вследствие мер строгой экономии в еврозоне. В некоторых странах с переходной экономикой (в первую очередь в странах ЮВЕ и ВЕЦА) политика в области социального жилья находится на ранней стадии развития и внедрения. Особо отмечался недостаток финансирования и средств в государственном бюджете, в частности в Албании, Беларуси, Грузии, Украине, Российской Федерации, Сербии и Таджикистане.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА И СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА

Социальное жильё является неотъемлемой составной частью национальных систем жилищного хозяйства, которые включают в себя несколько форм пользования, чаще всего: домовладение, частная аренда и социальное жильё. Правительства играют важную роль в формировании своих систем жилищного хозяйства посредством разработки политики, финансирования и других форм поддержки. Участие правительства или государства в рынках жилья принимает разные формы. Приводятся доводы о том, что «целью участия правительства, как правило, является предоставление доступного жилья и поощрения института домовладения» (МВФ, 2011 г., стр. 125). Однако правительства также используют целый ряд других механизмов, в том числе «политику в области социального жилья для оказания помощи лицам с низкими доходами и лицам, впервые приобретающим жильё; налоговые льготы; государственные финансовые учреждения, выдающие ипотечные кредиты; а также спонсируемые государством или государственные организации, финансирующие жилищное строительство, которые (в основном) предоставляют механизмы повышения ликвидности¹ для рынка ипотечных

¹ Механизм повышения ликвидности — это любой кредитный неиспользованный механизм банковской поддержки, задействованный специально для рефинансирования долга клиента в ситуациях, когда клиент

кредитов» (МВФ, 2011 г., стр. 124). Как указал Тони Мулхолл из Королевского института дипломированных геодезистов в опросе для настоящего исследования, «национальные экономики сформированы определенным образом, и необходимо принимать во внимание, что эти «рыночные экономики» сформированы на основании политических решений. Эти решения оказывают влияние на наличие финансирования для жилищного хозяйства. Разработка жилищной политики без тщательного рассмотрения контекста финансовых рынков приносит очень ограниченные результаты».

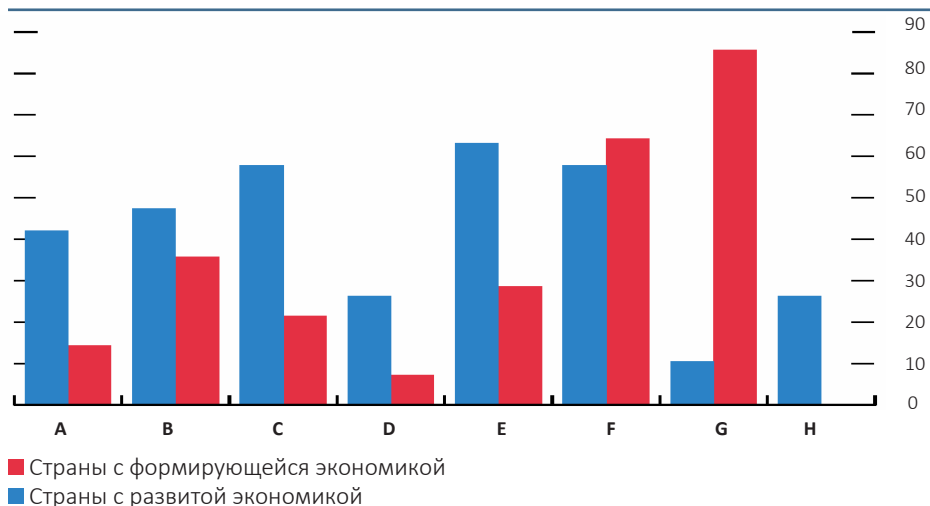
Системы финансирования жилищного хозяйства значительно отличаются в разных странах по целому ряду аспектов, в том числе по разнообразию продуктов, типу заемщика, финансированию ипотеки и степени участия государства (МВФ, 2011 г., стр. 15). Анализ, проведенный МВФ в 2011 году, демонстрирует, что как развитые страны, так и страны с формирующейся экономикой принимают разное по форме, но значительное участие в финансировании жилищного хозяйства по части института домовладения, а также участвуют в различных формах доступного жилья. Анализ МВФ свидетельствует о том, что участие государства особенно резко выражено в США, Нидерландах, России, Канаде и Испании (среди членов ЕЭК ООН), но менее выражено в Великобритании, Словении и Венгрии.

«Финансирование жилищного хозяйства играет крайне важную роль, находясь на пересечении финансового сектора и экономики в целом. Эта тема также объединяет многие аспекты правовой, культурной, финансовой, экономической и регуляторной политики страны — и все это для улучшения жизни людей» (Perpercorn and Taffin 2013 г., стр. ix). Вне всякого сомнения, «основным вопросом является, должно ли финансирование социального жилья быть частью системы финансирования жилищного хозяйства или необходимо относиться к нему как абсолютно отдельному аспекту? Этот вопрос является частью другого вопроса более широкого плана: должна ли сама система финансирования жилищного хозяйства быть частью финансовой системы? Большинство стран Западной Европы стремится все больше и больше интегрировать жилищное финансирование в свои финансовые рынки; социальное жилищное хозяйство иногда является единственным сектором, остающимся вне рынка» (ЕЭК ООН, 2006а, стр. 45). В некоторых странах кредитование жилищного хозяйства (ипотечные кредиты) предоставляется международными рынками капитала и становилось причиной проблем во

не может получить в порядке обычной деятельности необходимых условий для финансирования (например, программа по коммерческим бумагам). На национальном уровне это может быть специализированное финансовое учреждение, предлагающее среднесрочное и долгосрочное рефинансирование, при этом в качестве обеспечения используется портфель ипотечных кредитов/активов.

время МФК. Это привело к дестабилизации не только систем жилищного хозяйства, но и национальных банковских систем.

РИС. 8. Участие правительства в финансировании жилищного хозяйства (МВФ)



Государственные меры поддержки по оси абсцисс:

- A) субсидии лицам, впервые приобретающим недвижимость, или иным лицам авансом;
- B) субсидии покупателям посредством вкладов на накопительные счета или посредством льготных взносов;
- C) субсидии некоторым группам с низкими доходами;
- D) досрочное требование средств из накопительных фондов в целях приобретения жилья;
- E) жилищные финансовые фонды или государственная организация, предоставляющая гарантии/кредиты;
- F) возможность вычета процента из суммы ипотечного кредита;
- G) возможность вычета процента из суммы прибыли на капитал;
- H) государственные институциональные ключевые участники рынка >50%

Источник: МВФ, 2011 г., стр. 125.

Страны, включенные в оценки МВФ:

Страны с формирующейся экономикой: Бразилия, Венгрия, Китай, Индия, Индонезия, китайская провинция Тайвань, Малайзия, Мексика, Польша, Россия, Сингапур, Словацкая Республика, Словения, Тайланд, Чешская Республика, Чили, Хорватия Южная Африка, Южная Корея.

Страны с развитой экономикой: Австралия, Австрия, Великобритания Бельгия, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Соединенные Штаты Америки, Франция, Япония.

Государства в Европе (за исключением новых государств-членов) и Северной Америке активно поддерживали институт домовладения (см. рис. 9 «Участие правительства в финансировании жилищного хозяйства (МВФ)»). Вмешательство государства на рынках жилья, в частности в сфере домовладения, стало предметом обсуждения из-за последствий МФК. В МВФ отмечают, что «участие правительства в рынке ипотечных кредитов, кроме всего прочего, является дорогостоящим с точки зрения государственного финансирования, и в то же время оно оказалось не особенно эффективным в отношении увеличения количества жилья, находящегося в собственности» (МВФ, 2011 г., стр. 143). Приводятся доводы о том, что государственное вмешательство в ипотечном секторе направлено на финансирование института домовладения и является причиной финансовой нестабильности и повышения цен на жилье. Очень мало внимания уделяется основополагающим связям между финансовыми рынками и динамикой рынков жилья. В результате проводимой ранее финансовой политики и МФК жилищный кризис не только привел к увеличению потребностей в жилье, но и дестабилизировал национальные банки в некоторых странах с развитой экономикой. Один из респондентов, опрошенный для настоящего исследования, подчеркнул, что «это является проблемой, поскольку ипотечные кредиты частично финансируются на международных рынках капитала. Вследствие падения цен на жилье ипотечные кредиты подорожали по сравнению с лежащей в их основе стоимостью жилища. Многие люди в настоящее время имеют отрицательные активы, особенно те, кто вышел на рынок после 2007 года». В ряде стран Западной Европы и Северной Америки правила получения доступа к ипотечным кредитам стали более строгими, а критерии для их получения ужесточились. «Многие люди больше не в состоянии приобрести жилище. А если они, кроме того, не имеют право на социальное жилье, они становятся зависимыми от небольшого сектора частного арендуемого жилья с (очень) высокой арендной платой», — заключил он.

Несмотря на то, что проблемы, связанные с ипотечным финансированием, по-видимому, далеки от сферы социального жилья, они оказывают значительное воздействие на этот сектор по части увеличения потребностей в жилье. Даже когда социальное жилье не допускается на рынок, на него оказывает влияние динамика в других формах пользования. Проще говоря, когда сокращаются финансовая доступность в других формах пользования, а также сокращается доступ к ипотечным кредитам, как случилось во время недавнего кризиса, потребности в социальном жилье (как в более дешевом варианте) увеличиваются. Изменение правил в финансовом секторе, последовавшее за МФК, оказало значительное влияние на финансовую доступность кредитов на приобретение жилья в собственность в ряде стран с развитой

экономикой, в которых институт домовладения является предпочтительной формой пользования и зависит от такого типа финансирования. Многие домохозяйства со средними доходами больше не соответствуют требованиям для получения кредита, но зарабатывают слишком много, чтобы рассматриваться в качестве претендентов на получение социального жилья². Это привело к увеличению потребности в доступных вариантах жилья (социальное жилье либо частный арендный жилищный фонд) в зависимости от страны.

В странах ЮВЕ и ВЕЦА присутствуют проблемы иного рода³. Существует мнение (см. Hegedüs and Struyk (2005, стр. vii)), что «создание эффективных рыночно-ориентированных систем финансирования жилищного хозяйства в странах Восточной Европы и Содружестве Независимых Государств находится в стадии осуществления». В странах с переходной экономикой высокие показатели домовладения были получены путем массовой приватизации. По окончании приватизации для лиц, приобретающих жилье впервые⁴, практически не останется иного выбора на рынке, кроме как воспользоваться ипотечными кредитами. При высоких процентных ставках (от 7% в Сербии до 22% в Беларуси) ипотечные кредиты недоступны большей части населения. Если жилье является недоступным для большинства домохозяйств, влияние лимитированных в финансовом отношении программ по предоставлению социального жилья, соответственно, является ограниченным (Hegedüs and Struyk, 2005 г., стр. vii).

Вследствие МФК бесспорно обнаружилось недостатки, лежащие в основе системы домовладения, а также основополагающая связь между финансовыми рынками (и банковским обслуживанием) и системами жилищного хозяйства, которым уделялось ограниченное внимание при разработке жилищной по-

2 В системах, в которых уровень доходов является частью критериев отбора.

3 На начальных стадиях переходного периода в странах ВЕЦА и ЮВЕ почти полностью прекратилось участие правительства в жилищном секторе (Tsenkova and French, 2011 г., стр. 8). Однако последние тенденции свидетельствуют о том, что правительства сейчас играют более активную роль в сфере социального жилья (например, Польша, Словакия и Чешская Республика). Такие страны, как Сербия, Беларусь и Эстония, также разрабатывают меры поддержки доступа к ипотечному кредитованию. В России ипотечные кредиты с пониженной процентной ставкой предоставляются Агентству по ипотечному жилищному кредитованию. В Беларуси ведется дискуссия о создании национального агентства по ипотечному кредитованию.

4 В 2014 году процентные ставки по ипотечным кредитам находились в диапазоне от 7% (в Сербии) до 22% в Беларуси (странах ЮВЕ и ВЕЦА), в то время как для сравнения во Франции ставки по ипотечным кредитам составляли около 3%, в Великобритании — в среднем 4%, а в США — между 3-4%. Коммерческие ипотечные кредиты в странах ЮВЕ и ВЕЦА в этой связи были доступны очень ограниченной части населения (например, самым состоятельным 28% в России и 10% в Сербии). Поэтому вследствие того, что ипотечные субсидии в странах с переходной экономикой (особенно в странах ЮВЕ и ВЕЦА) охватывают ограниченное число клиентов, которым они предоставляются (например, Сербия выдала 12 000 субсидируемых ипотечных кредитов до закрытия программы), они также приносят ограниченную экономию за счет масштабов (число финансируемых таким образом единиц жилья сравнительно невелико). Поддержка, оказываемая ипотечным кредитам со скидкой в этих странах, доступна сравнительно обеспеченным группам населения.

литики. В целях разрешения проблемы общей нехватки доступного жилья в новой политике в сфере жилищного хозяйства необходимо будет учитывать, ориентируясь на конкретные условия, основополагающие связи между рынками жилья и финансовыми рынками. В некоторых странах необходимо будет провести процесс серьезной переоценки государственного вмешательства на рынках жилья. По сведениям МВФ, более выверенное участие государства в рынках жилья также зависело бы от более целенаправленных мер по достижению социальных целей, таких как финансово доступное жилье для домохозяйств с низкими доходами (МВФ, 2011 г., стр. 143). Кроме того, необходимо расставить приоритеты в отношении баланса будущих форм пользования и государственного вмешательства в финансирование жилищного хозяйства. Необходимо будет пересмотреть приоритеты в отношении социального и доступного жилья, а также четко поставить цели в отношении предоставления жилья домохозяйствам с низкими доходами, стимулируя предложение жилья и/или местную экономику и гарантируя обеспечение жильем для развития мобильности рабочей силы.

Реакция на кризис 2008—2009 годов

По данным исследования, проведенного Европейским парламентом (Braga and Palvarini, 2013 г.), непосредственно после кризиса большинство государств-членов ЕС отреагировали на него повышением государственных расходов на жилье. Целью было обеспечить жильем население, нуждающееся в нем, и поддержать строительный сектор. Расходы на социальное жилье государств ЕС в качестве процентной доли ВВП резко увеличились в период между 2007 и 2008 годами, после чего последовал менее быстрый, но тем не менее положительный рост в 2008 и 2009 годах. В среднем расходы на социальное жилье составляли 0,1% ВВП в регионе ЕС-27. Другая тенденция возникает в отношении льгот по арендной плате как процентной доли от ВВП, которые сокращались в период между 2006 и 2007 годами перед периодом положительного роста в 2008 и 2009 годах. Финансирование жилищного хозяйства также было увеличено в США и Канаде. Однако вслед за начальной фазой значительных инвестиций в социальное жилье в 2008 и 2009 годах социальный жилищный сектор не обошли стороной сокращения государственных расходов, а бюджетные средства, выделенные на жилищное хозяйство в ряде стран, были значительно сокращены. По данным исследования, проведенного Европейским парламентом (Braga and Palvarini, 2013 г., стр. 15), «государственное финансирование социального жилья было значительно сокращено в Англии, Португалии, Польше и Австрии. Тем не менее в этой тенденции в ЕС существуют исключения: например, в регионах Фландрия, Валлония и Брюссельском столичном округе Бельгии в сектор социального жилья поступали стабильные, хотя и не увеличившиеся, ассиг-

нования из государственного бюджета на 2012 год». В Дании значительные финансовые средства были выделены на социальный жилищный фонд на период 2012—2016 годов в целях увеличения этого фонда и стимулирования роста экономики (Международный союз квартиросъемщиков, 2014 г.). Вследствие экономического спада 2011 года национальные правительства в Европе столкнулись с серьезной проблемой в отношении дальнейшего расширения их вмешательства в сферу социального жилья. В следующем разделе более подробно рассматривается предоставление финансирования для социального жилищного фонда.

ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ: СОЗДАНИЕ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА

Жилье — это продукт с длительным жизненным циклом. В зависимости от качества здания и его назначения жилище может прослужить от двадцати до ста лет. Существуют четыре жизненных цикла здания, каждый из которых требует особых финансовых процедур, некоторые из которых могут накладываться друг на друга. Например, кредиты на социальное жилье могут иметь срок погашения от 20 до 40 лет; в этот период может также потребоваться реконструкция (или энергетическая модернизация).

В регионе ЕЭК ООН проблемы, связанные с предложением жилья, вызваны как нехваткой нового строительства, недостаточным техническим обслуживанием, капитальным ремонтом (и модернизацией), так и необходимостью сноса обветшалого или находящегося в плохом состоянии жилья. Если эти здания находятся в социальном жилищном секторе и/или используются жителями с ограниченными доходами, субсидирование необходимо на каждом этапе в целях поддержки необходимого вмешательства. Такие субсидии рассмотрены ниже.

ТАБЛИЦА 12. Финансирование, необходимое для социального жилья на период жизненного цикла жилища

Жизненный цикл здания	Новое жилье	Существующее жилье		
	Новое строение	Обслуживание существующего жилья	Реконструкция и модернизация	Снос существующего жилья
Наиболее распространенные источники финансирования	(подробнее см. таблицу 12) Примеры: дотации, государственные кредиты, собственные активы субъектов, предоставляющих жилье, налоговые субсидии, частные кредиты и т. д.	Часть полученной арендной платы Дотации на жилье/социальные пособия.	Специальные программы реконструкции с государственным финансированием Собственный капитал (субъект, предоставляющий жилье) Специальные международные фонды Средства на энергетическую модернизацию.	Специальные программы реконструкции с государственным финансированием Собственный капитал (субъект, предоставляющий жилье).
Наиболее распространенные причины вмешательства	Необходимы для финансирования жилищного строительства.	Необходимы для текущего ремонта, такого как покраска, сантехнические работы, уборка и модернизация коммуникационных линий.	Необходимы для проведения требуемого крупномасштабного ремонта, для повышения энергоэффективности и достижения новых целей (новых стандартов).	Необходимы, когда здания не подлежат ремонту и/или являются нежилыми в течение длительного периода.

Авторские права © ЕЭК ООН, 2015 г.

Кредитование и финансирование социального жилья ориентированы на новое строительство (субсидии на стороне предложения) и текущий ремонт (субсидии на стороне спроса и арендная плата), связанные с повседневным использованием недвижимости. Однако финансирование капитального ремонта (включая энергетическую модернизацию) и сноса обычно предоставляется на временной основе. В целом крупномасштабная реконструкция и капитальный ремонт традиционно являются задачей специализированной политики, направленной на реконструкцию или восстановление социального или иного жилья, а в последнее время — программ по повышению энергоэффективности. В следующем разделе будут рассмотрены финансовые механизмы для: 1) социального жилья (новое строительство, текущий ремонт); 2) модернизации (энергетической).

СОЦИАЛЬНОЕ ЖИЛЬЕ: СУБСИДИИ НА СТОРОНЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ И СПРОСА

Системы жилищного хозяйства в государствах ЕЭК ООН являются рыночными или находятся в процессе перехода к рыночной системе. Это значит, что возможность доступа к жилью зависит от способности оплатить расходы на жилье (в том числе коммунальные услуги) либо в случае не сдаваемого в аренду жилья, либо частного арендуемого жилья. С точки зрения строительства коммерческих объектов социальное жилье представляет собой жилье с пониженными издержками на строительство (т. е. продукт со скидкой). Сокращение издержек достигается за счет ограничения прибыли застройщика, получения более дешевого земельного участка, получения дотаций в целях сокращения расходов на строительство, предложения налоговых льгот и доступа к более дешевым, чем на рынке, финансовым средствам. Для обеспечения того, что этот дисконтированный продукт попадет к нуждающимся, в нем устанавливаются административные процессы по распределению (основанные на критериях отбора). Субсидирование аренды (или покупки) осуществляется в целях оказания помощи лицам с ограниченными доходами.

Финансовые механизмы для социального жилья можно разделить на субсидии со стороны предложения и со стороны спроса. Первые направлены на сокращение затрат на строительство новых зданий, а вторые направлены на оказание помощи жильцам с оплатой аренды. В странах с развитым социальным жилищным сектором (например, Франция, Дания, Финляндия, Нидерланды и Великобритания) были разработаны разнообразные стратегии, скидки и финансовые механизмы. Их всесторонний обзор не входит в рамки настоящего исследования. В последних публикациях ЕЭК ООН (2006а) и ООН-Хабитат (Oxley, 2009 г.) предлагается всесторонний обзор этих механизмов. В настоящем разделе рассмотрено предоставление наиболее распространенных финансовых механизмов в государствах ЕЭК ООН в целях выявления основных тенденций и вызовов.

Страны с развитым сектором социального жилья

Страны с развитым сектором социального жилья обладают тщательно продуманными и сложными механизмами финансирования жилищного хозяйства для поддержки этой формы пользования. С 1980-х годов государственное финансирование социального жилищного фонда было перераспределено с субсидий на стороне спроса на субсидии на стороне предложения (Priemus and Voelhouwer, 1999; Oxley, 2009 г.). В процессе децентрализации государственное субсидирование было заменено на различные источники государственного и частного финансирования, а также на финансирование




третьего сектора, которые в настоящее время сочетаются с применением творческого подхода.






Предоставление субсидий на стороне спроса остается одним из основных направлений инвестирования в социальный жилищный фонд в странах с развитым сектором социального жилья. Однако высокие затраты на субсидии на стороне спроса для государственного бюджета привели к пересмотру этих выплат в некоторых странах (например, в Великобритании).

Кроме субсидий на стороне спроса также предоставляются субсидии на стороне предложения. Все это снижает затраты на жилищное строительство. Подробнее см. таблицу 12 *«Механизмы снижения затрат на строительство (финансовые и нефинансовые) и текущие тенденции в их отношении в государствах ЕЭК ООН с развитым сектором социального жилья после 2007 года (начала МФК)»*.

ТАБЛИЦА 13. Механизмы снижения затрат на строительство (финансовые и нефинансовые) и текущие тенденции в их отношении в период после 2007 года (начала МФК) в государствах ЕЭК ООН с развитым сектором социального жилья

Механизм предоставления скидки	Тенденция	Предоставляется	Описание тенденции	Скидка на	
Сокращение затрат на строительство	Поддерживаемые субъекты, предоставляющие жилье	●	Поддерживаемым субъектам, предоставляющим жилье**	Стандартная прибыль застройщика снижается за счет использования услуг поддерживаемых субъектов, предоставляющих жилье (например, местных органов власти, жилищных ассоциаций, кооперативов, даже частных застройщиков). Уровень их финансовой поддержки правительством сейчас сокращается.	Прибыль застройщиков
	Цена на землю со скидкой	↓	Правительству (различные уровни)***	Этот вариант не является общедоступным в густонаселенных районах, в которых потребности в социальном и доступном жилье наиболее высоки.	Земля
	Гранты	↓	Правительству (различные уровни)	Предоставление дотаций ограничено вследствие мер строгой экономии; правительства сокращают финансирование предложения и восстановления социального и финансово доступного жилья.	Затраты на строительство и стоимость финансирования
Налоговые льготы	Частные инвестиции с налоговыми льготами	↓	Правительству (различные уровни)	Все большее число государств сейчас облагает налогом строительство социального и финансово доступного жилья.	Различные категории налоговых льгот
	Налоговые привилегии для субъектов, предоставляющих доступное жилье	↓		В текущих условиях строгой экономии ряд правительств также вернулся к налогообложению субъектов, предоставляющих социальное и финансово доступное жилье.	

Механизм предоставления скидки	Тенденция	Предоставляется	Описание тенденции	Скидка на
Использование собственных ресурсов		Поддерживаемым субъектам, предоставляющим жилье	Вместо использования государственных средств поддерживаемым субъектам, предоставляющим жилье (т. е. жилищным ассоциациям), все чаще предлагается использовать свои собственные активы. Такой вариант возможен только в случае развитых и надежных субъектов, предоставляющих социальное и финансово доступное жилье.	Затраты на строительство и стоимость финансирования
			Поддерживаемые субъекты, предоставляющие жилье, прибегают к продаже своих имущественных объектов в целях финансирования новых или восстановления и технического обслуживания существующих (от 2 до 75% жилищных активов).	
			Строительство и продажа коммерческих объектов — это набирающий популярность метод предоставления доступного жилья. Прибыль используется на финансирование социального и доступного жилья.	

Механизм предоставления скидки	Тенденция	Предоставляется	Описание тенденции	Скидка на
Государственные займы		Правительству (различные уровни)	Традиционно основная финансовая стратегия для программ по предоставлению социального и финансово доступного жилья. В настоящее время сокращаются вследствие лимита на займы в государственном секторе.	Стоимость финансирования
Частные займы		Частным банкам, частным инвесторам	Все чаще играют определенную роль в финансировании социального и финансово доступного жилья либо частично, либо полностью. Проблематичны вследствие предполагаемого риска инвестиций в социальное и доступное жилье и высоких процентных ставок.	
Частные инвестиции под государственное обеспечение или государственные гарантии.		Правительству (различные уровни)	Присутствует желание использовать больше государственных гарантий. Используется для сокращения предполагаемого риска частных инвестиций в социальное и финансово доступное жилье, а также доступа к дешевому финансированию и/или финансированию по умеренной цене.	
Субсидии для выплаты процентов на займы		Правительству (различные уровни)	В настоящее время сокращаются. В них включены затраты на сверхурочную работу органов власти, особенно во время повышения процентных ставок, изменений в ценах на жилье, сокращении зарплат.	
Защищенные схемы накопления сбережений для указанных инвестиций		Правительству (различные уровни)	Поддерживается в некоторых странах, в то время другие страны от них отказались в целях повышения конкурентоспособности местных банков на международном рынке.	

Финансовые механизмы

** Поддерживаемые субъекты, предоставляющие жилье, различаются.

*** В зависимости от рассматриваемой страны варианты скидок и финансирование предоставляются различными уровнями государственного управления (например, центральным, местным).

Оговорка: тенденции, описанные здесь, представляют собой совокупность тенденций, наблюдаемых в странах с развитым социальным жилищным сектором, выявленные на основе обзора литературы и анализа вторичных данных. В некоторых случаях тенденции в конкретной стране могут отличаться от представленных усредненных данных.

Одним из наиболее распространенных способов снижения затрат на жилищное строительство является сокращение прибыли застройщиков. Поддерживаемые субъекты, предоставляющие социальное жилье, играют важную роль в этом отношении, поскольку они работают с ограниченной прибылью и на некоммерческой основе⁵. Поддерживаемые субъекты, предоставляющие социальное жилье, различаются в разных странах (например, местные органы власти, кооперативы, организации с ограниченной прибылью и некоммерческие организации и т. д.). Однако они имеют общие характеристики: они получают разные формы государственной поддержки, ведут деятельность в соответствии с определенными требованиями и вследствие этого могут предоставлять жилье по более низким ценам, чем на рынке.

В прошлом бесплатные или дисконтированные земельные участки представляли собой одну из наиболее значительных субсидий со стороны предложения, которая использовалась в целях сокращения затрат на жилищное строительство. Подчеркивается, что доступ к земельным участкам для строительства социального жилья все более осложняется, особенно по сведениям респондентов из Финляндии и Соединенных Штатов Америки. Проблема доступа к земельным участкам строительства финансово доступного жилья особо остро стоит на активных рынках, где такой доступ наиболее необходим (например, в Хельсинки, Париже и Лондоне). В социальном жилищном секторе также начиная с 1980-х годов происходит медленное сокращение государственных дотаций и кредитов. Их заменяют (в зависимости от страны) другие разнообразные финансовые механизмы, такие как частные инвестиции под государственное обеспечение или гарантии (например, в Швейцарии, Австрии и Нидерландах), займы в частном секторе (частные кредиты), использование существующих/собственных активов (например, в Дании и Великобритании), предоставление коммерческих объектов (перекрестное субсидирование) (например, в Великобритании). Также были внедрены альтернативные источники кредитования, например налоговые субсидии в США. В некоторых странах были увеличены налоговые льготы, тогда как другие сняли с этого сектора ограничения. Несмотря на то, что эти тенденции являются доминирующими, доступность и набор таких финансовых механизмов различаются в каждой стране.

В государствах применяется целый ряд стратегий для получения дешевого финансирования на частном рынке. Например, в Австрии используются конвертируемые строительные облигации: защищенный канал финансирования

⁵ В зависимости от страны поддерживаемые субъекты, предоставляющие социальное жилье (например, жилищные ассоциации), работают на некоммерческой, неприбыльной основе и/или на основе ограниченной прибыли. Существуют разные варианты, зависящие от действующего законодательства и требований в каждой конкретной стране.

жилищного хозяйства с облигациями, на которые распространяются налоговые льготы, для предоставления финансово доступного жилья (Williams et al., 2007 г.). Франция известна своей программой накопления сбережений Livret A (сберегательные счета граждан): в этой системе краткосрочные индивидуальные вклады преобразуются в дешевые долгосрочные кредиты на социальное жилье (Williams et al., 2012 г.; Gibb et al., 2013 г.; Driant and Li, 2012 г.). В обеих этих странах предоставление социального жилья происходит на постоянной и непрерывной основе, несмотря на кризис. Социальные жилищные организации Нидерландов (Woningcorporaties) имеют доступ к трехуровневым программам обеспечения в целях гарантирования кредитов, которые они берут в банках для финансирования своей деятельности в сфере жилищного хозяйства (Hammar, цитата в публикации Международного союза квартиросъемщиков, 2014 г, стр. 14). В Великобритании существует всесторонний список программ по предоставлению социального жилья (см. Williams et al., 2012 г.). Недавно начала действовать модель, основанная на синдицированных облигациях Корпорации по финансированию жилищного хозяйства (THFC), которая предоставляет возможность небольшим жилищным ассоциациям собирать средства сообща. Соединенные Штаты Америки финансируют социальное жилье в основном посредством налоговых субсидий на жилье для лиц с низкими доходами, которые используются в качестве стимула для частного сектора для финансирования финансово доступного жилья (Lawson et al., 2013 г.).

Для программ финансирования социального жилищного строительства характерны многокомпонентность и финансовая сложность, редко необходимые в коммерческом строительстве. ЕФСЖХ (2013 г.) провела глубокий анализ программ финансирования в шести европейских странах. В нем демонстрируется, что типичные схемы для финансирования новостроек во Франции на 76,5% состоят из кредитов (CDC (Livret A)), на 10% — из активов субъектов, предоставляющих жилье, на 8% — из дотаций местных органов власти, на 3% — из государственных дотаций и на 2,5% — из дотаций работодателей. В Дании распространенные программы финансирования на 2% состоят из премиальной надбавки жильцов, на 14% — из муниципальных дотаций и на 84% — из гарантированной ссуды (гарантируемой муниципалитетом). В Великобритании все больше используются программы перекрестного субсидирования; это происходит, когда коммерческие объекты используются для финансирования строительства 20% социального жилья. «Инновации в сфере жилищной политики осуществляются все чаще по принципу «снизу вверх», при чем ответные меры в области национальной политики основаны на относительно простых мерах поддержки, которые могут сочетаться с

местными и могут быть увеличены для решения других целей» (Gibb et al, 2013 г., стр. 4).

Социальная жилищная политика пересматривается в большинстве стран с развитым сектором социального жилья. Общую обеспокоенность вызывает тот факт, что текущее предложение жилых помещений недостаточно для удовлетворения потребностей в жилье. Существует политическая неопределенность в отношении будущего финансирования социального жилья во многих странах. Растет интерес к поиску инновационных источников финансирования, анализу существующих систем на предмет экономической эффективности, увеличивается интерес к государственным гарантиям, продуктивному сочетанию средств, развитию сотрудничества с частными застройщиками и получению инвестиций от институциональных инвесторов.

Субсидии на повышение энергоэффективности

Вследствие увеличения стоимости коммунальных услуг необходимо обращать внимание на потенциальные субсидии в эту область и установить, какое отношение они имеют к социальному жилью или имеют ли его вообще. С середины 2000-х годов сокращение потребления энергии становится основным направлением развития политики, при том что основной целью является общее сокращение выбросов углекислого газа. Во всех странах с развитым жилищным сектором (например, Австрия, Великобритания, Германия, Дания, Канада, Нидерланды, Франция, Швейцария и Швеция) существуют национальные энергетические программы. Существуют разнообразные региональные и местные субсидии, финансируемые национальными правительствами. В Канаде действует «зеленый» муниципальный фонд. В Австрии существуют региональные субсидии на капитальный ремонт. В нескольких странах государственные субсидии ограничены вследствие экономического кризиса; однако там все еще существует множество других вариантов. В Германии, Франции и Нидерландах кредиты с низкой процентной ставкой предоставляются для термической модернизации. В Дании, Нидерландах, Швейцарии и Франции влияние на энергетическую модернизацию существующего жилищного фонда оказывается посредством непрямого регулирования. Законодательство в этих странах изменяется в целях поощрения модернизации для повышения энергетической эффективности (Nieboer et al, 2012, стр. 234). Проблемой для социального жилищного сектора является то, что субъекты, предоставляющие жилье, могут увеличивать арендную плату после модернизации, таким образом, дома становятся менее финансово доступными для существующих жильцов. Несмотря на очевидные успехи, все еще существует большая потребность в инициативах, лучшим образом адаптированных к социальному жилищному сектору, в целях обеспечения

финансово доступной энергоэффективности для семей с низкими доходами (подробнее см. главу 6 «Предоставление жилья»).

Страны с формирующимся сектором социального жилья

В странах с переходной экономикой (новых государствах-членах ЕС, странах ЮВЕ и ВЕЦА) социальный жилищный сектор развивается разными темпами. В то время как некоторые страны начали разрабатывать эти системы в конце 1990-х (например, Польша, Словакия, Чешская Республика), другие приняли новую политику в 2000-х (например, Сербия, Беларусь, Украина, Россия), а в некоторых странах к разработке такой политики еще не приступали (например, в Грузии и Таджикистане). В этом разделе в центре внимания находятся страны, которые создали методику и политику в области социального жилищного хозяйства (даже если они находятся на начальной стадии процесса реализации).

Как отмечалось ранее, ипотечное кредитование является финансово недоступным для большей части населения (не используется широко), и проблемы финансовой доступности в странах с переходной экономикой тесно связаны с доступностью коммунальных услуг. Несмотря на то, что субсидии на стороне спроса (жилищные пособия) предоставляются в ограниченном количестве, большинство стран в регионе реагируют на обеспокоенность потребителей в отношении финансовой доступности, продолжая субсидирование цен на энергоносители либо посредством ценовых субсидий для населения в целом, либо посредством более целевых субсидий только для домохозяйств, которые обращаются за ними и соответствуют критериям для получения социальной помощи (пособия малоимущим семьям). Большинство стран объединяют все типичные расходы домохозяйства на энергию, аренду или ипотеку, продукты питания, медицину и т. д. в одно целевое социальное пособие. Такие пособия могут значительно отличаться в разных странах.

В странах с формирующимся жилищным сектором субъекты, предоставляющие социальное жилье, это обычно местные органы власти (за исключением Чешской Республики), а также, в ограниченной степени, жилищные ассоциации (например, в Польше и Сербии). В некоторых странах теперь появилось законодательство, позволяющее другим заинтересованным сторонам, таким как некоммерческим и коммерческим застройщикам, предоставлять социальное жилье (например, Албания, Российская Федерация), однако эта политика еще не была реализована. В этой связи практика использования собственных активов субъектов, предоставляющих жилье, при строительстве социального жилья очень ограничена, а приватизация муниципального фонда не используется для финансирования строительства новых единиц

социального жилья. Участие в частном секторе представляет интерес для Российской Федерации и Албании, например; однако такая практика еще не была разработана. В большинстве этих стран налоговая система находится в процессе разработки или доработки. Поскольку социальное жилье является довольно новой областью жилищной политики, сложно говорить о каких-нибудь значительных тенденциях, связанных с сокращением налогов или торговлей налоговыми субсидиями. Эти варианты будут разрабатываться в будущем.

Политика в области социального жилья в странах с переходной экономикой в значительной мере основывается на наличии дешевых и свободных земельных участков. Кредиты, при их наличии, предоставляются государственным сектором. Дотации для конкретных проектов и программ ограничены. Долгосрочное финансирование является проблематичным как для государства, так и для местных бюджетов в большинстве стран этого региона, например Польши, Сербии, Албании, Украины, Грузии и Таджикистана. Ограниченность в финансовом отношении программ социального жилья создает серьезные препятствия для работы по осуществлению разработанной политики.

Банк развития Совета Европы (БСЕ) является основной международной организацией, предоставляющей кредиты на социальное жилье. Финансирование социального жилья для особых групп (например, рома, беженцев и внутренне перемещенных лиц) в регионе ЮВЕ и ВЕЦА поступает от международных организаций в виде субсидий. Так обстоит дело в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Черногории и Сербии в рамках финансируемой донорами «Региональной жилищной программы» (РЖП) под руководством Банка развития Совета Европы (БСЕ). В случае Грузии и Сербии именно это финансирование обеспечило наибольшее число единиц социального жилья. Большинство стран ищут новые и инновационные источники финансирования, например Польша, Албания, Украина, Российская Федерация и Эстония; некоторые из этих стран открыты для частного финансирования в форме инвестиций.

Согласно представителям национальных государств, опрошенных в рамках исследования, большинство стран с развивающимся жилищным сектором, находятся в поисках новых и инновативных источников финансирования. В некоторых странах появляется повышенный интерес к частному финансированию социального жилья в виде инвестиций.

Важной тенденцией является увеличение количества создаваемых национальных организаций в сфере жилищного хозяйства, а также фондов, которые предоставляют кредиты на жилье и субсидии для выплаты процентов по кредитам, а также создают возобновляемые фонды. Наиболее успешной

моделью, в рамках которой доступное жилье предоставляется с 1996 года, является Государственный фонд жилищного строительства Словакии. Основными его финансовыми продуктами являются кредиты с низкой процентной ставкой, хотя он также предоставляет безвозмездные субсидии или кредиты при условии наличия средств. Эта организация предоставляет от 1400 до 2200 единиц социального жилья ежегодно со времени своего основания в конце 1990-х годов, а сейчас создала действующий возобновляемый фонд. В 1997 году в Хорватии было учреждено Агентство по осуществлению сделок с недвижимостью и посредничеству в них в целях оказания помощи в отношении доступа к финансово доступному жилью и его реконструкции из средств государственного бюджета, средств, полученных на финансовых рынках, и других источников. Национальное агентство по делам жилого фонда Албании было основано с той же целью, но ему еще предстоит разработать свой порядок работы. В Республике Молдова в результате изучения странового обзора, проведенного ЕЭК ООН, был разработан нормативный акт в целях учреждения Национального агентства по делам жилого фонда, который затем был утвержден в 2003 году. Эта Национальная жилищная служба инициировала строительство 65 многоэтажных жилых домов. В ряде стран растет интерес к получению частных кредитов, особенно институциональных инвестиций (например, в Албании, Российской Федерации, Украине). С учетом финансовой ситуации в странах с переходной экономикой учреждение государственных организаций в целях оказания поддержки финансированию жилищного хозяйства в целом и социального жилья в частности является важной тенденцией, которая в потенциале будет способствовать развитию этого сектора в будущем. Растущий интерес государств к социальному жилью и их готовность заниматься жилищным сектором также важны.

Субсидии на повышение энергоэффективности

Как отмечалось ранее, проблема доступности в странах с переходной экономикой тесно связана с доступностью коммунальных услуг. Несколько стран предлагают некоторую форму общей (например, Румыния, Литва) или адресной (например, Болгария) помощи, зависящей от вида потребляемой энергии, для оплаты затрат на отопление жилища. Доля таких жилищных пособий или льгот малоимущим семьям, отведенная на компенсацию затрат на энергообеспечение, значительно отличается в разных странах в зависимости от тарифов и используемых видов топлива. С региональной точки зрения это осложняет определение затрат на субсидирование потребления энергии для малоимущих в целях их сравнения с затратами на повышение энергоэффективности в домохозяйствах. Финансовые средства, выделяемые на реконструкцию в целом и на модернизацию в частности, как правило, недостаточны; их можно получить через программы банка развития, такие

как программы ЕБРР, а также через БСЕ, средства в которых выделяются на программы по модернизации, но при этом они не связаны конкретно с социальным жилищным хозяйством. Передовые программы повышения энергоэффективности существуют в незначительном числе новых государств-членов ЕС. В Чешской Республике предоставляются государственные субсидии на возобновляемые источники энергии, в основном на солнечную энергию, а также поддерживаются стандарты пассивного дома. Кроме того, сочетание нескольких мер по повышению энергоэффективности в многоквартирном жилом здании и семейных домах способствует получению поощрительных государственных субсидий (Nieboer et al., 2012 г., стр. 234). Подробнее см. главу 6.



ГЛАВА 6. Предоставление жилья

Нехватка жилья в целом и социального жилья в частности является одной из основных проблем в регионе ЕЭК ООН. В большинстве государств-членов ЕЭК ООН ощущается нехватка жилья, предназначенного для продажи или аренды на рынке. Кроме того, существует дефицит доступного и социального жилья (см. главу 4). Однако дефицит жилья почти никогда не бывает абсолютным. Во многих странах спрос на жилье в одном регионе страны сосуществует с избыточным предложением жилья (пустующие жилые помещения) в другом. Дополнительной проблемой является дефицит предложения надлежащих типов жилья вследствие изменения демографических тенденций (например, жилья для стареющего населения). Тесно связано с проблемой надлежащего и скорректированного потребителями проектирования качество нового и существующего жилищного фонда, который не всегда соответствует чаяниям в отношении охраны здоровья и энергетической эффективности, среди прочих вопросов. В этом разделе представлены основные тенденции и вызовы в секторе социального жилья в регионе ЕЭК ООН. Обеспечение жильем связано с предложением достойных, финансово доступных жилых помещений. В этой связи в центре внимания находится предложение и качество новых жилых помещений, а также капитальный ремонт уже существующих.

ТЕНДЕНЦИИ В ПРЕДЛОЖЕНИИ ЖИЛЬЯ В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН

Дефицит жилья в целом и нехватка социального жилья в частности являются одной из самых главных проблем в регионе ЕЭК ООН. Как отмечалось председателем Комитета жилищного хозяйства и землепользования г-жой Еленой Солгаевой «проблема состоит в том, чтобы не только увеличить предложение жилья, но и в том, чтобы увеличить его в сегменте доступного жилья». А именно существует значительный дефицит фактического предложения жилья не только вследствие финансового кризиса, но и вследствие отсутствия более долгосрочной ответной реакции со стороны предложения. О нехватке жилья в целом сообщалось в частности во Франции, Финляндии, Ирландии, Великобритании и Швеции. Нехватка жилья ощущается в новых государствах ЕС, таких как Словакия и Польша. Многие страны Восточной Европы и ВЕЦА не восстановили даже 50% от объемов жилищного строительства 1980-х годов. По мнению местных специалистов, дефицит жилья существует в Беларуси, Российской Федерации и Украине. О дефиците в равной мере сообщают в Турции и Израиле. Дефицит доступа к достойному и финансово доступному жилью ощущается, по-видимому, наиболее остро на активных рынках, например в крупных столичных округах, в том числе

таких как Париж, Лондон, Москва, Нью-Йорк, Хельсинки, Стокгольм и Тель-Авив (подробнее см. главу 4). В этом разделе рассматривается завершённое жилищное строительство независимо от формы пользования. Причина заключается в следующем: дефицит жилья влияет на динамику цен на жильё. Когда предложение жилья не соответствует спросу на него, цены на жильё растут и таким образом становятся одной из причин проблем с доступностью.

Данные EconStats (2014 г.) свидетельствуют о том, что мировой финансовый кризис оказал значительное воздействие на объёмы жилищного строительства в Соединённых Штатах Америки. Объёмы завершённого строительства упали на 24% в период между 2006 и 2007 годами, когда начался МФК. В США объёмы упали дополнительно на 25 и 29% в 2008 и 2009 году соответственно. Несмотря на то, что данные свидетельствуют о том, что доверие к сектору восстанавливается (в период между 2011 и 2012 годами наблюдался десятипроцентный рост в объёмах строительства), уровень строительства в частном секторе составляет только 32% от показателей 2006 года.

ТАБЛИЦА 14. США: завершённое жилищное строительство в период 2006—2012 годов: Количество построенных домов (находящихся в частной собственности)

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Количество построенных домов (в тыс.)	1979,4	1502,8	1119,7	794,4	651,7	584,9	649,2
Изменения (в годовом исчислении)	+2,5%	-24,0%	-25,4%	-29,0%	-17,9%	-10,2%	+10,9%

Источник: EconStats, 2014 г.

В исследовании Евростата (2011 г.), посвященном объёмам строительства в период 2000—2011 годов¹ также демонстрируется, что финансово-экономический кризис оказал глубокое негативное воздействие в большинстве государств-членов. В таблице 13 «Показатель увеличения процентной доли общего объёма строительства ЕС-27 (2000-2010 гг.) в сравнении с предыдущим годом» демонстрируется, что почти во всех государствах-членах ЕС в 2010 году произошло сокращение жилищного строительства. Например, объёмы строительства в Латвии, Литве и Ирландии сократились более чем наполовину (Евростат, 2011 г.). Несмотря на то, что источники свидетельствуют о том, что объёмы строительства увеличиваются в Польше, Швеции и Великобритании, эти данные необходимо рассматривать на фоне накопившегося за последнее десятилетие (-ия) дефицита жилья. В Великобритании ежегодно строится

1 В 2010 году строительство в ЕС-27 составило 6,0% ВВП и принесло 655 388 млн евро добавочной стоимости (Евростат, 2011 г.).

около 100 000 жилых помещений (в период между 2009 и 2010 годами было построено в общей сложности 113 670 жилых помещений), но, по данным расчетов правительства, необходимо около 250 000. По-видимому, спрос на жилье наиболее удовлетворен в Южной Англии. В Лондоне, где цены на дома быстро растут, в настоящее время строится 16 000 жилых помещений, при том что спрос, по данным Ассоциации по планированию городских и загородных районов (ТСРА), превышает эту цифру в три раза. По мнению представителя Общественного союза жилищного строительства, опрошенного в рамках настоящего исследования, с 2005 года предложение социального жилья во Франции удвоилось. Оно достигает около 100 000 новых единиц ежегодно. Кроме нового строительства правительство Франции стимулировало предложение социального жилья, предоставив возможность жилищным ассоциациям приобретать нереализованное жилье у частных застройщиков во время пика жилищного кризиса. Эта мера пополнила сектор социального жилья во Франции на 30 000 единиц жилья, что свидетельствует о важной роли государства в формировании жилищной системы с разными формами пользования. Несмотря на то, что Франция, безусловно, добилась наибольших успехов в осуществлении своих целей в области социального жилья в регионе ЕЭК ООН (из запланированных 120 000 каждый год строится около 110 000 единиц социального жилья), дефицит жилья, по данным представителя Общественного союза жилищного строительства Франции, опрошенного для настоящего исследования, по-прежнему ощущается. В 2010 году во Франции было начато строительство более 300 000 объектов (всех форм пользования) из необходимых 500 000. Нехватка ощущается наиболее остро в «проблематичных зонах»: в Парижском регионе (Иль-де-Франс), на франко-швейцарской границе, в альпийском регионе и на побережье Средиземного моря.

ТАБЛИЦА 15. Показатель увеличения процентной доли (%) общего объема строительства в ЕС-27 (2000—2010 гг.) в сравнении с предыдущим годом

	Доля в 2005 г. (% от ЕС-27)	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
ЕС-27	100,0	4,0	0,5	1,1	1,8	0,8	1,9	3,6	2,0	-3,8	-8,5	4,1
Еврозона-17	71,3	4,1	0,6	0,4	0,9	0,0	2,2	3,7	1,3	-5,5	-7,9	-7,7
Бельгия	2,0		-2,4	-2,6	-0,2	2,9	0,6	3,3	1,5	-0,4	-3,3	-2,1
Болгария	0,1		13,4	3,8	4,6	35,3	31,7	24,8	26,8	12,6	-14,2	-17,9
Великобритания	21,2	4,2	1,1	4,6	5,6	3,5	-0,5	1,4	2,3	-1,3	-11,6	7,3
Венгрия	0,5	7,7	9,3	18,0	2,7	4,3	15,7	-0,7	-14,0	-5,2	4,4	-10,4

	Доля в 2005 г. (% от ЕС-27)	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Германия	11,1	-3,5	-7,6	4,3	4,2	-5,3	-5,3	6,3	2,9	-0,7	0,1	0,2
Греция	1,1		6,6	39,1	-5,7	-15,9	-38,7	3,6	14,3	7,7	-17,5	-31,6
Дания	1,7	1,7	-6,7	-1,2	2,1	-0,2	3,1	3,8	4,2	-5,7	-10,8	-8,4
Ирландия	2,8		3,4	2,0	5,7	25,3	10,0	3,8	-13,5	-29,2	-36,9	-30,1
Испания	18,8	10,7	3,0	0,6	7,2	2,3	10,9	2,2	4,3	-16,3	-11,3	-20,2
Италия	11,5	6,2	6,2	5,1	2,8	1,6	1,3	3,9	6,4	-1,1	-11,5	-3,4
Кипр	0,3		3,7	3,2	6,5	4,4	2,9	4,1	6,8	2,3	-10,6	-8,0
Латвия	0,1	7,2	6,2	12,1	13,1	13,1	15,5	13,3	13,6	-3,1	-34,9	-23,4
Литва	0,2	-18,1	7,4	21,7	27,8	6,8	9,9	21,7	22,2	4,0	48,5	-7,7
Люксембург	0,3		4,2	1,9	0,9	-1,1	-0,9	2,6	2,6	-1,8	0,8	0,1
Мальта	0,0		4,0	23,4	-5,7	8,0	18,5	4,4	7,2	6,6	-7,9	0,2
Нидерланды	4,9		1,9	-3,1	4,9	-2,6	3,2	2,3	5,6	3,2	-3,0	-11,0
Польша	1,7	1,2	-10,9	-10,1	-7,2	-1,9	9,2	15,6	16,3	10,2	4,5	3,7
Португалия	1,8		4,7	-1,1	-8,6	4,4	4,5	-6,3	4,0	-1,2	-6,6	-8,5
Румыния	0,4		11,5	4,5	3,2	1,4	6,6	15,6	33,1	26,7	-15,2	-13,4
Словакия	0,2	0,2	0,7	4,1	5,7	5,9	14,5	15,4	5,5	11,5	-11,2	4,3
Словения	0,2	2,9	-10,5	7,5	9,6	0,7	2,0	15,7	18,5	15,5	-20,9	-16,9
Финляндия	1,3	8,0	-0,1	1,4	4,2	4,4	5,2	7,8	10,2	4,1	-13,2	11,9
Франция	12,5	6,0	1,2	-2,3	-0,8	-1,2	2,7	4,2	2,3	-3,7	-5,9	-3,4
Чешская Республика	0,8	0,8	10,3	2,9	9,5	8,6	5,2	6,4	6,8	-0,3	-0,6	-7,3
Швеция	2,1	4,4	5,4	0,3	0,0	0,1	3,0	8,0	6,2	4,2	-3,5	5,9
Эстония	0,1	18,6	4,2	22,6	6,1	12,5	22,4	26,9	13,5	-13,3	-29,8	-12,4
Норвегия	-	-2,1	1,2	-0,1	2,1	7,4	8,9	6,0	5,8	1,1	-8,3	-0,1
Черногория	-		5,3	0,3	-8,5	-5,8	7,6	46,1	-1,7	20,7	-19,3	-0,6
Швейцария	-	27	-2,7	0,9	0,1	3,1	2,6	2,0	1,2	2,4	1,4	1,9
Македония	-							-12,3	7,5	25,5	13,7	15,2
Турция	-							18,4	5,5	-7,6	-16,3	17,5
Хорватия	-	-8,9	3,7	13,0	22,3	1,6	-0,2	9,3	2,6	11,8	-6,9	-15,9

Источник: Евростат, 2011 г., стр. 3.

В Швеции сообщалось об отставании в строительстве более чем на 20 лет. Судя по всему, самый острый дефицит ощущается в Стокгольме. По данным

Торговой палаты Швеции, в регионе с населением два миллиона человек, численность которого, как предполагается, увеличится на полмиллиона к 2030 году, дефицит уже составляет 110 000 жилых помещений. В Польше сообщалось о нехватке 600 000 жилых помещений. Как и в других странах, в странах с переходной экономикой в Восточной, Центральной и Южной Европе строительство не было восстановлено до того уровня, на котором оно было до начала переходного периода, а также во время строительного бума 1980-х и начала 1990-х годов. О дефиците жилья и падении объемов строительства с началом кризиса сообщалось в Словакии. В последние десять лет объемы строительства оставались постоянными (12 000—18 000 единиц жилья в год); однако этот уровень строительства еще далек от уровня, составлявшего 40 000 единиц до начала переходного периода. Аналогично в Украине максимальные объемы строительства составляют только половину от объемов конца 1980-х годов. Другим значительным недостатком являются недостроенные здания: в 2010 году, например, в Беларуси было недостроено 18 977 единиц жилья. Также сообщалось о необходимости увеличения объемов строительства. В 2009 году в Российской Федерации было построено в общей сложности 701 300 (59,8 млн м²) жилых зданий. По сравнению с 64 млн м² в предыдущем году сокращение составило 6,7%.

ТАБЛИЦА 16. Российская Федерация: завершенное жилищное строительство в период 2006—2010 годов. Количество построенных домов (находящихся в частной собственности)

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Количество построенных домов (в тыс.)	605	714	766	701,3
Изменения (в годовом исчислении)	17,4%	18,0%	7,2%	-8,4%
Общая площадь завершенных жилых помещений (млн м²)	50,6	60,4	63,8	59,8
Изменения (в годовом исчислении)	16,1%	19,4%	4,5%	-6,7%

Источник: Росстат 2012 г., PMR 2011 г.

Важно учитывать ситуацию с жилищным хозяйством в целом, даже если она непосредственно не связана с социальным жилищным фондом. Увеличение спроса на жилье способствует росту цен на него. Повышение цен на жилье, в свою очередь, увеличивает потребности в жилье, а также в доступном жилье.

Например, за последнее десятилетие суммарное повышение действительных цен на жилье в Европе составило более 40%. После 2007 года не последовало повышение дохода домохозяйств или оно не было скорректировано в достаточном размере.

По данным ЕФСЖХ (2011 г., стр. 13),

...до недавнего времени в нескольких странах росту спроса на жилье сопутствовало увеличение инвестиций в жилищное хозяйство. По мере увеличения инвестиций соответственно увеличивался и жилищный фонд в расчете на одного жителя. Но в последнее время инвестиции в жилищное строительство в некоторых странах прекратились одновременно с началом финансового и экономического кризиса или непосредственно перед ним. Сегодня признаки восстановления наблюдаются почти во всех странах, переживших обвал рынка жилья, но, в отличие от предыдущих экономических подъемов на рынке жилья, повышение цен опережает другие рыночные показатели (т. е. цены снова начали расти, но этому не сопутствует восстановление объемов жилищного строительства и транзакций). В целом объемы жилищного строительства снизились во всей Европе, что сильно замедляет процесс восстановления прежних показателей в большинстве регионов. Это может означать, что через два-три года может возникнуть острый дефицит жилья.

Очевидно, что проблемы значительно отличаются в разных странах. Однако основные тенденции свидетельствуют о недостаточных объемах строительства частными застройщиками, а также о недостаточном уровне конкуренции и нехватке имеющихся в наличии земельных участков. Также существует обеспокоенность в отношении оперативности реагирования систем планирования. Было отмечено, что в нескольких странах сложность системы планирования вкупе со сложными финансовыми схемами являются факторами, замедляющими предложение жилья, в том числе в Финляндии, США, Великобритании и Швеции. В других странах отсутствие институционального потенциала и отсутствие (или ранняя стадия разработки) законодательства и политики являются одной из причин дороговизны предложения (например, в странах ЮВЕ и ВЕЦА). По мнению представителя Королевского института дипломированных геодезистов (РИКС), опрошенного в рамках настоящего исследования, «проблемой является нахождение правильного баланса для каждой страны». Как недостаточно развитые системы планирования, так и весьма сложные увеличивают предполагаемый риск этого сектора и участвуют в сокращении предложения жилья.


Необходимо подчеркнуть, однако, что в ряде стран инвестиции в социальное жилье увеличились непосредственно после МФК, например в Великобритании, Дании, Канаде и США. Некоторые правительства приняли новые цели в области предложения жилья, а также цели в области жилищного строительства. Во Франции эта квота была установлена в размере 120 000 единиц нового социального жилья. Аналогичным образом в Великобритании сейчас изучаются способы предоставления 250 000 единиц жилья (всех форм пользования, ежегодно в течение 25 лет). По инициативе Президента Российской Федерации началось осуществление программы «Жилье для российской семьи». Программой предусматривается строительство доступного жилья для более чем 460 000 семей в период между 2014 и 2017 годами. Однако вследствие влияния кризиса кредитования и падения спроса на жилищное строительство на рынке жилья в период после 2007 года возникают сомнения в том, сможет ли продолжиться недавняя тенденция к увеличению объемов предоставляемого социального жилья, а также в какой степени эти системы смогут выполнять желаемые цели без значительных изменений в жилищной политике и строительстве.

ЛОКАЛИЗАЦИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ЖИЛЬЕ

В новой политике необходимо учитывать способы увеличения обеспечения жильем. Однако основной целью должно быть предоставление надлежащего типа жилья в надлежащем местоположении. Дефицит жилья, хотя и значительный, является абсолютным в очень небольшом числе стран (например, Казахстан, Кыргызстан, Туркменистан, Узбекистан) (Tsenkova and French, 2011). Скорее, в большинстве государств-членов ЕЭК ООН сообщается о нехватке жилья в конкретной местности (например, в глобальных и столичных городах) или о дефиците определенного типа жилья (например, жилья для стареющего населения).

Уровень и природа дефицита жилья различаются на национальном, региональном и местном уровнях. Часто одновременно с дефицитом жилья в одной части страны в другой присутствует пустующая недвижимость². Например, в Великобритании 1,8 млн человек зарегистрировались в списке очередников на получение социального жилья, но в то же время более 700 000 домов пустуют. Во Франции списки ожидающих очереди на получение

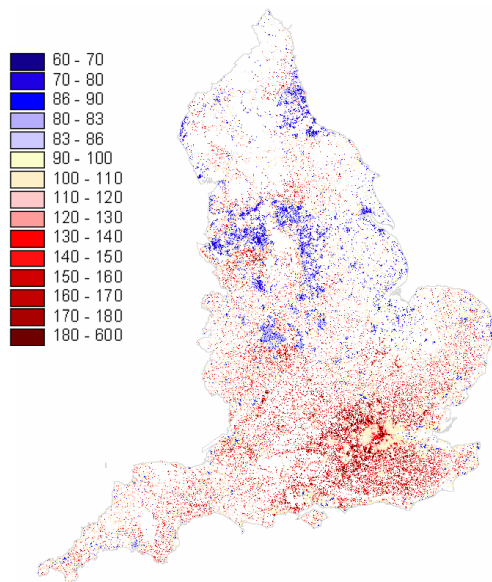
2 Причины существования бесхозной недвижимости различаются в зависимости от страны. Недвижимость может пустовать вследствие демографических изменений, эмиграции (на местном, региональном или международном уровнях) или изменений в распределении занятости (например, вследствие закрытия заводов). В странах с развитым летним туризмом (например, в Хорватии, Франции, Греции и Испании) пустующую собственность можно частично связать с наличием жилья на лето. В глобальных городах (например, Париже, Лондоне, Нью-Йорке, Москве, Иерусалиме) существование бесхозной недвижимости может быть связано со спекулятивными инвестициями, наличием второго жилья или более комфортного жилья (второго жилья).



социального жилья насчитывают 1,7 млн заявителей, в то время как в стране 2,4 млн нежилых домов. Количество пустующей недвижимости в Ирландии составляет 400 000, а в Испании — 3,4 млн. Сосуществование потребностей в жилье со значительным количеством пустующей недвижимости также было подтверждено в Албании, Румынии, Черногории и Хорватии. Даже страны с относительно равным соотношением между предложением жилья и спросом на национальном уровне (например, Чешская Республика, Финляндия, Греция) сталкиваются в дефицитом жилья в регионах с активной экономической деятельностью.

Эти данные подчеркивают сложный характер потребностей в жилье, а также различия таких потребностей в пределах отдельно взятой страны. В районах с экономически неэффективными рынками жилья потребности в жилье могут быть связаны с высоким уровнем безработицы и низким уровнем доходов. В районах с высокоактивными рынками домохозяйства со средними доходами при полной занятости испытывают сложности с приобретением жилья и, таким образом, могут нуждаться в социальном жилье в качестве финансово доступного варианта. В 2000-х годах ряд стран в Западной Европе и Северной Америке (а именно Нидерланды, Франция, Великобритания, Дания, Канада и Великобритания) начал осуществление программ по перестройке районов в целях сноса пустующих и разрушающихся объектов недвижимости в районах с низким уровнем спроса, одновременно поддерживая строительство в быстрорастущих районах, однако эти мероприятия принесли неоднозначные результаты (Rosenfeld, 2012 г.; 2013 г.; Kleinhans and Kearns, 2013 г.). В будущей политике необходимо учитывать фрагментацию национальных рынков жилья и разрабатывать решения для районов как с низким, так и высоким спросом на жилье, одновременно оказывая поддержку структурам управления, необходимым для реагирования на национальные движущие факторы перемен (Rosenfeld, 2013 г.).

ВСТАВКА 5. Фрагментированность национальных рынков жилья (Англия)



Карта. Цена, земля и их соотношение.

График. Цены на жилье в тыс. фунтов стерлингов (£).

Синяя, самая низкая цена: 60 000—70 000 — средний местный уровень, самая высокая: 180 000—600 000 — средний местный уровень.

Источник: Bibby and Brindley, 2006 г., стр. 135

Национальные рынки жилья фрагментированы. Спрос на жилье различается в зависимости от его местоположения. Несмотря на то, что в некоторых регионах страны (например, Юго-Восточная Англия (Большой Лондон)) могут существовать высокий спрос на жилье и высокие цены на него, в других может присутствовать низкий уровень спроса на жилье, для которого характерно наличие бесхозяйного имущества. Спрос на социальное и доступное жилье может существовать в обоих районах. Однако характер этого спроса различается. Несмотря на то, что в районах с низким уровнем спроса потребности в социальном жилье могут быть связаны с низким уровнем дохода, безработицей и уязвимостью, в районах с высоким уровнем спроса домохозяйства со средними доходами (а в некоторых случаях даже относящиеся к среднему классу) могут испытывать потребности в финансово доступных вариантах жилья. Вследствие этих отличий требуется разработка ответных мер в области жилищной политики, скорректированных под местные условия, надлежащие структуры управления (а также поддержка в управлении), усовершенствованное финансирование и сочетание финансовых средств. (Источник: Rosenfeld, 2012 г.; 2013 г.)

ТИП ЖИЛЬЯ И ЕГО ВЫБОР

В главе 4 демонстрировалось, что население, нуждающееся в жилье, диверсифицировано. Многие группы населения, такие как престарелые и стареющие лица, молодежь, лица со средним доходом, а также особые группы испытывают сложности с доступом к достойному, финансово доступному жилью. Этим группам необходимо будет уделить внимание в жилищной политике. Несколько респондентов, опрошенных для настоящего исследования, подчеркнули, что наиболее остро ощущается не дефицит жилья как таковой, а, скорее, дефицит надлежащих жилых помещений в надлежащих местах. Другими словами, существует дифференцированный спрос и потребности в жилье, основанные на том, характерен ли для рынка

высокий или низкий уровень спроса в дополнение к дефициту жилых помещений, которые могут удовлетворить потребности потребителей.

Растущая обеспокоенность в отношении удовлетворения потребностей в жилье стареющего поколения подчеркивалась, среди прочих стран, во Франции, Дании, Норвегии, Нидерландах и США. В Соединенных Штатах Америки увеличивается количество фактических данных, свидетельствующих о том, что стареющее население будет причиной основных проблем в будущей политике (Американская ассоциация планирования, 2010). Стареющее население во многих странах испытывает сложности в отношении использования своего текущего жилья без модификаций. Например, во многих странах с переходной экономикой многоквартирные дома строились без лифтов, что является препятствием для некоторых жильцов (Amann, 2013). Нехватка надлежащего типа жилья (социального жилья) также подчеркивалась в отношении особых групп. Все чаще приходит осознание того, что повсеместно предоставляемый социальный жилищный фонд недостаточно приспособлен к потребностям различных групп населения (например, молодежи, престарелых, инвалидов, беженцев, мигрантов/иммигрантов). Это может вызывать сложности в повседневном использовании пространства, повлечь за собой необходимость дополнительных медицинских услуг или перерасход денежных средств (в случае утверждения высокого уровня стандартов для удовлетворения всех потребностей). По словам Давида Гигинеишвили из Министерства экономики и устойчивого развития (Грузия), также существует необходимость провести корректировку проектов жилищного строительства в целях отражения в них потребностей внутренне перемещенных лиц; несомненно, расположение и размеры жилища среди прочего могут оказывать влияние на их интеграцию. Преимущества корректировки планировки и размеров единиц социального жилья под потребности различных уязвимых групп населения, в том числе мигрантов и иммигрантов, уже обсуждались неоднократно (см. Ronzo, 2010 г.; Allen and Rosenfeld, 2010 г.). В этих исследованиях делается вывод о том, что благодаря скорректированным потребителями проектам сокращаются затраты на строительство и техническое обслуживание, улучшается повседневное использование и поощряется сплоченность общества. Несмотря на то, что введение основных строительных стандартов является очень важным для обеспечения качества (например, высота потолка, размеры комнаты, ширина коридоров, число окон в комнате), в политике необходимо поддерживать гибкость на местном уровне, а также оперативность реагирования на потребности потребителей. Привлечение жильцов является очень важным в этом процессе, поскольку они могут напрямую информировать субъектов, предоставляющих жилье, о своих потребностях (а также о ненужных им элементах, таким образом сокращая затраты).

Необходимо учитывать, что дискуссии об адаптации процесса предоставления жилья часто сосредотачиваются на одной группе (например, стареющем населении, иммигрантах, больших семьях и молодых специалистах). Необходимо критически оценивать политику, направленную на одну единственную группу. Одним из недостатков такого подхода является то, что он может непреднамеренно привести к сегрегации этой группы, даже несмотря на то, что он направлен на удовлетворение ее потребностей. Необходимо подчеркнуть, что потребности, интересы и проблемы престарелых людей, семей с маленькими детьми и молодых людей имеют много общего. Основные элементы общины, необходимые пожилым людям для того чтобы благополучно доживать свою жизнь на одном месте, аналогичны элементам, необходимым молодым людям и семьям с детьми: безопасный район, удобный для прогулок; широкий спектр доступных услуг (дошкольные детские заведения, дома престарелых, парки, центры медицинского обслуживания); возможность участия в жизни гражданского общества; финансово доступное жилье; надлежащий уровень транспортных услуг (Американская ассоциация планирования, 2010 г.). Новая политика должна будет реагировать на диверсифицированные потребности в жилье. Очень важно, чтобы инновации были включены в процесс создания устойчивых общин, состоящих из нескольких поколений, реагирующих на потребности большинства и одновременно принимающих во внимание конкретные интересы особых групп.

КАЧЕСТВО ЖИЛЬЯ

Качество жилищного фонда оказывает непосредственное воздействие на жильцов. Оно влияет на их здоровье, продуктивность на работе и в учебе, затраты на здравоохранение, коммунальные платежи и энергоносители среди прочих важных вопросов. В настоящий момент перед ЕЭК ООН стоят две в большей или меньшей степени важные проблемы. Первая — это обеспечение качества существующего жилищного фонда, в том числе чаяния в отношении экономически эффективного технического обслуживания и энергетической модернизации. Вторая — обеспечение определенного уровня качества при новом жилищном строительстве (особенно в отношении энергетической эффективности). В целом качество жилищного фонда в регионе ЕЭК ООН выше, чем в других регионах мира (Tsenkova and French, 2011). Однако нехватка качественного жилья в том, что касается размеров жилища или его физического состояния, несоразмерно влияет на тех, кто перегружен затратами на жилье (те, кто тратит более 40% своего дохода на ипотеку или аренду и коммунальные услуги). Эти лица вынужденно оказываются перед нелегким выбором (см. главу 4): инвестиции в ремонт и содержание жилища обычно имеют меньший приоритет, чем затраты на коммунальные услуги,

продукты питания, здравоохранение и транспорт (см. ЕБРР, 2010 г.).

С учетом низких объемов нового строительства в регионе ЕЭК ООН вопрос о качестве имеющегося жилищного фонда приобретает важное значение. «Длительное проживание в жилище низкого качества может повлиять на физическое здоровье. Такие проблемы, как «сырость или течь в стенах или крыше» и «гниль в окнах, дверях или полу» прежде всего связаны с неудовлетворительным состоянием здоровья, даже если учесть другие проблемы и уровень доходов» (Европейский союз, 2012 г., стр. 108). «В целом показатели, связанные с ремонтом и содержанием жилища, свидетельствуют о менее положительной тенденции. Доля европейцев, которые не имеют средств на замену ветхой мебели или обогрев своих жилищ при таком желании увеличилась с 29 до 35% и с 9 до 12% соответственно» (Европейский союз, 2012 г., стр. 109).

ТАБЛИЦА 17. Проблемы, связанные с жилищем, в разбивке по странам (%) ЕС-28

	Дефицит пространства	Гниль в окнах	Сырость	Отсутствие туалета в доме	Отсутствие ванной комнаты	Отсутствие места перед домом	Среднее число проблем
Латвия	25	26	34	18	20	21	1,4
Эстония	15	18	22	13	15	22	1,1
Румыния	14	10	14	25	24	13	1,0
Болгария	18	16	22	18	8	4	0,9
Литва	17	16	12	16	13	10	0,8
Греция	21	25	19	1	2	9	0,8
Польша	23	12	15	5	6	15	0,8
Венгрия	14	16	14	4	5	12	0,7
Франция	18	10	14	1	1	20	0,6
Португалия	15	6	19	3	2	16	0,6
Кипр	21	8	26	1	0	4	0,6
Мальта	11	17	18	2	2	8	0,6
Бельгия	17	9	15	1	2	14	0,6
Чешская Республика	17	5	11	0	1	22	0,6
Великобритания	19	9	15	1	2	10	0,6
ЕС-27	15	9	12	3	3	14	0,6

	Дефицит пространства	Гниль в окнах	Сырость	Отсутствие туалета в доме	Отсутствие ванной комнаты	Отсутствие места перед домом	Среднее число проблем
Италия	13	11	10	1	1	11	0,5
Люксембург	12	7	9	3	2	13	0,5
Испания	9	4	10	1	1	19	0,4
Швеция	18	4	5	3	4	10	0,4
Германия	12	4	7	1	1	15	0,4
Финляндия	15	6	10	1	2	8	0,4
Австрия	10	3	5	2	1	18	0,4
Словакия	10	6	7	3	3	11	0,4
Нидерланды	13	8	12	0	0	5	0,4
Словения	11	8	12	1	0	5	0,4
Ирландия	13	5	10	1	1	6	0,4
Дания	13	6	10	0	0	6	0,4

Примечание. Страны расположены в соответствии со средним числом проблем.

Вопрос: Есть ли у вас следующие проблемы с жильем? а) Дефицит пространства; б) Гниль в окнах, дверях или полу; с) Сырость или течь в стенах или крыше; d) Отсутствие смывного туалета в доме; е) Отсутствие ванной комнаты или душа; f) Отсутствие места для сидения на улице (например, сада, балкона, террасы).

Источник: Европейский союз, 2012 г., стр. 107.

По данным исследования, проведенного Европейским союзом (2012 г.), «в целом европейцы удовлетворены своими жилищными условиями, в среднем присуждая им 7,7 баллов из 10. Самый низкий средний уровень удовлетворенности зафиксирован в Латвии (6,6), Болгарии и Польше (в обоих случаях — 6,9), а самый высокий — на Кипре (8,6), в Дании (8,4) и Финляндии (8,3)» (Европейский союз, 2012 г., стр. 106). (Различия между государствами-членами представлены в таблице 14 «Проблемы, связанные с жильем, в разбивке по странам (%) ЕС-28».)

Нехватка пространства является распространенной проблемой в Латвии и Польше. Гниль в оконных рамах наиболее распространена в Латвии и Греции. Проблемы с сыростью преобладают в Латвии и на Кипре. Туалеты внутри дома менее всего распространены в Румынии, Болгарии и Латвии. Наиболее распространенной проблемой в Эстонии и Чешской Республике является недостаток места, где можно было бы посидеть на улице. В целом,

исходя из этих критериев, качество жилища наихудшее в Латвии, Эстонии и Румынии, а лучшее в Дании, Ирландии и Словении³ (Европейский союз, 2012 г., стр. 106).

В обзоре жилищного хозяйства в Америке 2007 года, проведенного Министерством жилищного строительства и городского развития США (HUD), было установлено, что 6 млн домохозяйств испытывают физические жилищные проблемы умеренного или серьезного характера. К жилищным проблемам, имеющим «тяжелый характер», относятся: отсутствие туалета в жилых помещениях, неисправные или ненадежные системы отопления, незащищенная электропроводка, жилища, не защищающие жильцов от болезней или травм или являющиеся причиной серьезной психологической нагрузки. К жилищным проблемам, носящим «умеренный характер», относятся отсутствие системы отвода для газа, масла или керосина, использующихся в качестве основного источника нагрева, а также отсутствие раковины. Более того, отсутствие обычного бытового оборудования, такого как котел или раковина, могут стать причиной болезней или травмы у жителей. Качество жилья и последствия для здоровья в США неразрывно связаны. С точки зрения системы здравоохранения США жилище неудовлетворительного качества связано с травмами, респираторными инфекциями, отравлением тяжелыми металлами и астмой. Его также можно соотнести с умственной неполноценностью и ожирением и связанными с ним заболеваниями.

Вопрос о качестве существующего жилищного фонда наиболее остро стоит в странах ЮВЕ и ВЕЦА. Основную обеспокоенность вызывают многоэтажные жилые дома, построенные в 1970-х и 1980-х годах. Эти многоквартирные дома изначально были частью государственного жилищного фонда, а затем были приватизированы. Теперь перед странами в этих регионах стоят две основные проблемы. Первая связана с законодательством и организацией текущего или капитального ремонта. Во многих странах разработка нового законодательства и жилищной политики не успевает за темпами приватизации государственного жилищного фонда (подробнее см. Аманн 2013; ООН-Хабитат, 2013а). Вторая связана с уровнем доходов новых собственников, которые часто не в состоянии оплатить текущий или капитальный ремонт новоприобретенного жилища. Вследствие низкого уровня доходов в сочетании с увеличивающейся стоимостью коммунальных услуг и другими расходами у них остаются незначительные дополнительные средства на текущий ремонт и обслуживание⁴. Сочетание этих двух факторов означает то, что здания лишены

³ Тем не менее домохозяйства в пределах государств-членов ЕС очень неоднородны (Европейский союз, 2012 г., стр. 106).

⁴ Необходимо отметить, что во многих странах формирование новой культуры не успевало за темпами приватизации. Новые собственники не считали своей обязанностью принимать участие в обслуживании зданий, которые ранее находились в ведении государственных компаний.

не только основного обслуживания, такого как уборка, покраска и мелкий ремонт, но и то, что необходимое внимание не уделяется их структурным элементам (например, крыше), а также не производится их ремонт (это ставит под угрозу структурную целостность зданий). Многие многосемейные здания быстро разрушаются при отсутствии законоположений, регулирующих ремонт и обслуживание объектов общего пользования, которые ранее находились в ведении государственного сектора. В публикации ООН-Хабитат (2013а, стр. 8) подчеркивается: «получили значительное распространение вертикальные трещины в форме разрушающихся многоэтажных жилых комплексов с ненадлежащим обслуживанием». Действительно, один из респондентов, опрошенных для настоящего исследования подчеркнул, что «поскольку значительная часть населения сталкивается с необходимостью улучшения своих жилищных условий, проблемы, связанные с жильем, стали одними из наиболее серьезных социальных и экономических проблем».

Некоторые страны находятся в процессе решения проблемы недостаточного ремонта и содержания кондоминиумов, а также их капитального ремонта. По словам респондентов, опрошенных для настоящего исследования, в Украине, Беларуси и Российской Федерации были разработаны методики выявления лиц, нуждающихся в «улучшении жилищных условий». Например, сообщается, что в Российской Федерации 60% от общей численности населения желает «улучшить жилищные условия». В Беларуси о необходимости улучшения жилищных условий сообщили 250 000 человек. Однако кредитования и финансирования, необходимых для такого вмешательства, не хватает. Помимо проблем, связанных с институциональными вопросами, также существуют проблемы, связанные с разработкой и внедрением соответствующего законодательства. Более того, по-видимому, существует дефицит узкоспециализированных финансовых продуктов для ремонта жилья, находящегося в совместной собственности, его технического обслуживания и энергетического переоснащения.

Проблемы со здоровьем

Крайне важным вопросом является качество существующего и будущего жилья. Как упоминалось ранее, оно оказывает непосредственное воздействие на здоровье и благополучие жильцов — факторы, которые среди прочего влияют на их работоспособность в учебе или на работе. Вследствие дефицита качественного жилья в социальном жилищном фонде у уязвимых слоев населения возникают и приобретают хронический характер проблемы со здоровьем (особенно в случае если они не имеют возможности получить медицинское обслуживание). Там, где существует высокая концентрация домохозяйств без доходов или с низким их уровнем, еще больше

увеличивается концентрация безработных в социальном жилищном фонде (как это происходило бы в любом виде жилья с проблемами, имеющими пагубные последствия для здоровья). По этой причине качество жилья не только оказывает непосредственное влияние на здоровье, но и приносит экономический ущерб, а также закрепляет зависимость от социального жилья и медицинского обслуживания. В новейшем исследовании Всемирной организации здравоохранения «Экологическое бремя болезней, связанных с неудовлетворительными жилищными условиями» (2011 г.) дается оценка некоторых рисков в сфере жилищного хозяйства, связанных с воздействием на здоровье, выраженных через количество смертей и/или количество людей, страдающих от связанных с этим последствий для здоровья (см. таблицу 15 «Некоторые риски для здоровья, связанные с некоторыми факторами качества жилища»).

ТАБЛИЦА 18. Некоторые риски для здоровья, связанные с некоторыми факторами качества жилища

Жилищные условия	Основная причина	Нарушения здоровья
Сырость в помещении и появление у детей астмы, вызванной грибной инфекцией	<ul style="list-style-type: none"> Низкое качество технического обслуживания Причиной могут быть технические характеристики постройки Плохая вентиляция 	<ul style="list-style-type: none"> Хроническая астма у детей Смерть от астмы
Жилищные условия и травмы, полученные в домашних условиях	<ul style="list-style-type: none"> Низкое качество технического обслуживания Причиной могут быть технические характеристики постройки 	<ul style="list-style-type: none"> Другое: небольшие порезы, синяки, переломы костей, параличи, долгосрочные ограничения физической деятельности, ожоги, смерть от утопления, состояние, близкое к утоплению, а также смерть
Радон в помещениях и рак легких	<ul style="list-style-type: none"> Проникновение радона в помещения 	<ul style="list-style-type: none"> Рак легких Смерть вследствие рака легких
Влияние на здоровье находящегося в жилище свинца	<ul style="list-style-type: none"> Краска, содержащая свинец Почва и пыль, загрязненные свинцом 	<ul style="list-style-type: none"> Последствия для когнитивной, неврологической и сердечно-сосудистой систем, воздействие на поведение и развитие Высокая доза может вызвать острое отравление

Жилищные условия	Основная причина	Нарушения здоровья
Формальдегид и поражения респираторной системы у детей	<ul style="list-style-type: none"> ● Формальдегид применяется в клеевых составах, изделиях из древесно-стружечных плит и других строительных материалах ● Плохая вентиляция 	<ul style="list-style-type: none"> ● Недостаточное поступление свежего воздуха ● Повышенная частота симптомов поражения нижних дыхательных путей у детей
Холод в помещениях и смертность	<ul style="list-style-type: none"> ● Энергетическая неэффективность в зданиях (плохая теплоизоляция и/или неэффективное отопление) ● Отсутствие возможности оплаты отопления 	<ul style="list-style-type: none"> ● Сердечно-сосудистые заболевания ● Смерть от переохлаждения
Отравление окисью углерода в жилых помещениях	<ul style="list-style-type: none"> ● Отсутствие регулярного технического обслуживания обогревателей, в которых используется природный газ, масло или твердые виды топлива ● Плохая вентиляция 	<ul style="list-style-type: none"> ● Стойкие неврологические нарушения, связанные с отравлениями окисью углерода ● Смерть от отравления угарным газом
Дым внутри помещений от сжигания твердых видов топлива	<ul style="list-style-type: none"> ● Использование твердого топлива для приготовления пищи, нагрев на открытом огне в ненадлежащих или находящихся в плохом состоянии духовках и очагах 	<ul style="list-style-type: none"> ● Хроническое обструктивное легочное заболевание ● Рак легких ● Воспаление легких ● Смерть

Источник: Всемирная организация здравоохранения, ВОЗ, 2011 г.

Инвестиции в техническое обслуживание и капитальный ремонт существующего жилищного фонда и создание стандартов для нового строительства являются ключевыми факторами для устранения проблем со здоровьем, связанных с низким качеством жилища. Однако недостаточно решать проблемы со здоровьем и качеством жилища по отдельности. Увеличение расходов на решение проблем со здоровьем без изучения их причин может принести ограниченные результаты. Медикаментозное лечение детей, страдающих от астмы, без изменения ненадлежащих жилищных условий может облегчить последствия астмы, но не устраняет ее причину. При наличии возможности необходимо рассматривать устранение причин проблем со здоровьем, вместо того чтобы концентрироваться на облегчении их симптомов. Вследствие этого важное значение имеют обслуживание существующего жилищного фонда, а

также создание стандартов для нового строительства (см. вставку 7 «Пример: жилищные условия и бюджетные потери в сфере здравоохранения» ниже).

ВСТАВКА 6. Пример: жилищные условия и бюджетные потери в сфере здравоохранения

Всемирная организация здравоохранения указывает на серьезные нарушения здоровья, которые могут быть вызваны ненадлежащими жилищными условиями. Например:

- холод в помещениях и смертность вследствие холода в помещениях;
- перенаселенность жилищ и туберкулез;
- радон в помещениях и рак легких;
- отравление окисью углерода в жилых помещениях;
- сырость и плесень в жилище и начало бронхиальной астмы у детей;
- качество жилья и психическое здоровье.

Николь, Ройс, Дэвидсон, Орманди и Амброуз сообщают о разработке методики количественного определения годовых затрат сектора здравоохранения вследствие ненадлежащих жилищных условий по сравнению с одноразовыми затратами на реконструкцию. В одной только Англии оценивается, что эти затраты составляют не менее 600 млн фунтов стерлингов (приблизительно 717 млн евро) в год. Эти затраты в секторе здравоохранения составляют около 10% от общей стоимости для общества, поскольку в них не включены риски, связанные с низкой успеваемостью в учебе (из-за пропущенных в школе дней) и неявки на работу.

Источник: Всемирная организация здравоохранения, ВОЗ, 2011 г.

Энергоэффективность

Энергоэффективность в зданиях широко обсуждается Комитетом по жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК ООН. В двух публикациях ЕЭК ООН «Климатически нейтральные города» (Голубчиков, 2011 г.) и «Зеленые дома» (Голубчиков, 2012 г.) представлен всесторонний анализ вопросов, имеющих отношение к энергоэффективности в городских районах в целом и жилищного хозяйства в частности. В этих публикациях приводятся всеобъемлющие руководящие указания для осуществления целей в области сокращения выбросов углекислого газа и увеличения энергоэффективности в антропогенной среде. По этой причине в этом разделе в центре внимания находятся отдельные вопросы, связанные с доступностью энергоносителей (в основном для нужд отопления), программами модернизации существующего жилья и повышением стандартов для новостроек.



В публикации ЕЭК ООН «Зеленые дома» (2012 г.) демонстрируются экологические, экономические и социальные преимущества, возникающие вследствие перехода к энергоэффективному жилью. В ней описываются необходимые институциональные изменения и представляются некоторые основные принципы для успешного осуществления этой политики.



В докладе ЕЭК ООН (2011 г.) представлен целый ряд взаимосвязанных системных мер, направленных на поэтапный переход к энергоэффективным, низкоуглеродным, высокоустойчивым и в конечном счете климатически нейтральным городам. Ее рекомендации подпадают под четыре основных заголовка, причем координация осуществляется через хорошо налаженную структуру на уровне города, которая, возможно, является наиболее важной составляющей успеха.

Источник: Всемирная организация здравоохранения, ВОЗ, 2011 г.

В последние годы в регионе ЕЭК ООН увеличилась «энергетическая бедность». Энергетическая бедность — это «неспособность обеспечить социально и материально необходимый уровень энергетических услуг в жилище» (Bouzarovski, 2014 г., Herreo and Bouzarovski, 2014 г.)⁵. По данным публикации ЕЭК ООН «Зеленые города», «те [люди], которые не имеют средств на надлежащий уровень потребления энергии (обычно для обогрева и обеспечения горячей воды), либо имеют задолженность по оплате энергоснабжения, или находятся под угрозой отключения со стороны коммунальной организации, либо стоят перед перспективой сокращения потребления. Любой из вариантов влечет за собой трудности, подверженность рискам для здоровья и чувству социальной отчужденности, которые только укрепляют замкнутый круг социальной изоляции» (Голубчиков, 2011 г., стр. 11). Общеизвестно, что «энергетическая бедность» возникает вследствие сочетания низких доходов и неэффективности жилых помещений. Кроме снижения качества жизни и влияния на социальные

⁵ Необходимо упомянуть о том, что «энергетическая бедность» представляет собой развивающуюся область исследования, поэтому определения этого термина могут различаться. Например, «в последние годы произошел концептуальный сдвиг в основных теориях о нехватке энергоснабжения для бытовых нужд к более сложным и тонким вопросам о потребностях домохозяйства, гибкости антропогенной среды, а также о социальной устойчивости» (Bouzarovski, 2014 г.).

достижения бедность оказывает особенно сильное негативное воздействие на здоровье (Harrington et al., 2005 г.), часто приводящее к повышению сезонной заболеваемости и смертности (Bouzarovski, 2011 г.).

Как было показано в предыдущих разделах, явление «энергетической бедности» становится все более распространенным. Хотя доступные данные носят ограниченный характер, в недавнем обследовании фактов, свидетельствующих об этом явлении, приводится следующая оценка: 52,08 млн человек в ЕС не в состоянии надлежащим образом обогреть свое жилище, а 41,74 млн имеют задолженность по оплате коммунальных услуг (Pittini, 2012 г., стр. 9); как цены на жилье, так и затраты на энергию оказывают значительное влияние на финансовую доступность жилья. Затраты на коммунальные услуги, особенно отопление, являются ключевым фактором, ведущим к перегруженности затратами на жилье в странах с переходной экономикой. В некоторых странах 25% дохода домохозяйства отводится на оплату коммунальных услуг (например, в Хорватии).

В Западной Европе и Северной Америке высокая стоимость коммунальных услуг вызвана увеличением потребления энергии для бытовых целей и повышением цен на энергию. Однако в странах ЮВЕ и ВЕЦА реформа тарифов (часто не связанная с разработкой жилищной политики) играет дополнительную роль в увеличении перегруженности затратами на жилье. В странах с переходной экономикой, в которых коммунальные платежи составляют значительную долю затрат на жилье (или все затраты на него), установление тарифов на коммунальные услуги и потребление энергии должны быть более явно связаны с разработкой жилищной политики и строительством, особенно в отношении субсидий.

Энергетическая модернизация жилищного фонда и обновление связанных с ним систем энергоснабжения является очень важным и необходимым. Энергетическая бедность и неэффективность также, вне всякого сомнения, связаны с качеством жилища и энергоэффективностью, при этом 87,46 млн человек в ЕС живут в ненадлежащих жилищных условиях (Bouzarovski, цитата в работе Pittini, 2012 г, стр. 7). Энергоэффективность жилищного фонда значительно повысилась за несколько последних десятилетий. В новых технологиях жилищного строительства используются достижения технического прогресса в целях значительного сокращения потребления энергии, в то же время модернизация существующих жилых помещений также способствует сокращению спроса (JCHS, 2013а, стр. 29). Однако поскольку большая часть жилищного фонда в регионе ЕЭК ООН была построена до 1990 года, существует настоятельная необходимость в продолжении вмешательства. Как отмечалось в главе 5, энергоэффективность финансируется в ряде стран.

Значительный прогресс был достигнут в повышении энергоэффективности в жилищном хозяйстве в целом. Однако необходимо сделать еще больше, для того чтобы гарантировать, что это вмешательство не выходит за пределы контекста социального жилищного сектора. Необходимо решить три основные проблемы:

- ограниченная доступность узкоспециализированных финансовых инструментов для реконструкции (социального жилья);
- включение затрат на реконструкцию в арендную плату и превращение арендной платы в недоступную по средствам (для жильцов);
- увеличение затрат на жилищное строительство и стоимости жилья (для субъектов, предоставляющих жилье).

Специальное кредитование и финансирование модернизации (особенно жилья, находящегося в совместной собственности) все еще ограничено. Несмотря на достигнутые успехи, необходимо продолжать расширять доступ к финансовым механизмам для нужд модернизации, а также их предложение, для того чтобы решить проблемы, связанные с энергетической эффективностью существующего жилищного фонда. Европейские банки, такие как Европейский инвестиционный банк и Банк развития Совета Европы, разрабатывают инновационные финансовые механизмы для решения этих вопросов. Однако необходимо сделать еще больше, для того чтобы пакеты финансовой помощи в целях модернизации стали широко применяться и стали доступными. Как было отмечено несколькими представителями правительства, опрошенными в рамках настоящего исследования, доступ к специальным финансовым механизмам для энергетического переоснащения остается ключевым направлением, требующим дальнейшего развития.

ВСТАВКА 8. Инновационные финансовые механизмы для модернизации в целях повышения энергоэффективности в Эстонии: объединение средств ЕС с кредитами Банка развития Совета Европы (БСЕ)

В целях сокращения выбросов газа с парниковым эффектом в жилищном секторе Эстонии БСЕ предоставила кредит на сумму 28,8 млн евро Кредитно-экспортному гарантийному фонду (KredEx) для модернизации 17 700 жилых помещений в жилых зданиях, построенных до 1993 года. Эта программа осуществлялась в период между 2008 и 2012 годами при техническом содействии банка KFW Bankengruppe.

KredEx предоставил кредит из средств БСЕ (покрывающий 50% затрат) наряду со средствами из структурных фондов ЕС (17 млн евро или 29,5% затрат) двум местным коммерческим банкам SEB и Swedbank, которые выдали субкредиты

с большим сроком погашения и по льготным процентным ставкам жилищным ассоциациям Эстонии, кооперативам и сообществам владельцев квартир. Оставшаяся часть поступила из KredEx (5,5%) и от конечных выгодоприобретателей (15%).

С точки зрения экологических последствий проект предоставил возможность экономии потребления энергии на 20%, особенно в небольших (с жилой площадью до 3000 м²) многоквартирных домах, которые обычно имеют меньший доступ к финансированию.

Источник: представители Банка развития Совета Европы (БСЕ), опрошенные для настоящего исследования.

Вследствие модернизации повышаются стандарты, а также расходы. Эти расходы во многих случаях включаются в арендную плату. Сокращение коммунальных платежей в результате модернизации обычно является меньшим, чем увеличение арендной платы. Вследствие этого увеличения может снизиться доступность жилья. В секторе социального жилья затраты на работу по модернизации вызывают особую обеспокоенность. После завершения капитального ремонта оплата этих усовершенствований ложится на жильцов, вследствие чего существующие жильцы могут быть вынуждены переменить место жительства. Барбара Стинбергер (Международный союз квартиросъемщиков) подчеркнула, что включение затрат на капитальный ремонт в арендную плату жильцов является основной проблемой, особенно для уязвимых домохозяйств. Она обратила внимание на то, что «люди иногда вынуждены переезжать, будучи не в состоянии оплачивать арендную плату после модернизации». Это приводит к сегрегации и геттоизации недвижимости, не прошедшей капитальный ремонт (более дешевой), — жилья, которое могут позволить себе только лица с наиболее низкими доходами. Инновационным практическим решением, на которое обратили внимание некоторые наши респонденты, является Нидерландский договор об энергосбережении, который гарантирует, что затраты, связанные с энергетической модернизацией, не приведут к повышению арендной платы.

ВСТАВКА 9. Нидерландский договор об энергосбережении для социальных жилищ

« Нидерландский договор об энергосбережении для социальных жилищ вступил в силу в 2008 году, и на его основании были введены паспорта энергоэффективности в качестве одного из параметров регулируемой арендной платы в социальном жилищном фонде. Поэтому после осуществления мер в сфере энергосбережения собственники жилья имеют возможность поднять арендную плату для компенсации этих капиталовложений. В то же время для того чтобы получить необходимое одобрение своих жильцов, жилищные ассоциации должны доказать, что суммарные затраты на жилье (на энергию и аренду) не

увеличатся после инвестиций. Эта так называемая гарантия на затраты на жилье является важным фактором для преодоления конфликта интересов между собственниками социального жилья и жильцами. В обновленном Договоре об энергосбережении для арендного сектора была представлена более четкая цель в сфере обеспечения энергосбережения в социальных жилищах, находящихся в собственности социальных жилищных организаций Нидерландов. Кроме того, в этом случае повышаются возможности измерения цели. Министр внутренних дел Нидерландов совместно с ассоциацией «Адес» (нидерландской ассоциацией жилищных организаций), организацией «Воонбонд» (Союзом жильцов Нидерландов) и ассоциацией «Вастгоед Беланг» (нидерландской ассоциацией инвесторов в сфере недвижимости) подписали этот обновленный договор в июне прошлого года. Усилия подписантов будут способствовать улучшению окружающей среды, повышению качества жилья для жильцов и увеличению его стоимости. Контроль, проведенный в 2011 году, свидетельствует о том, что только в первые полгода в более 110 000 жилищ, находящихся в ведении жилищных организаций, были приняты меры по энергосбережению. Это привело к общей экономии в потреблении газа на 2% в жилищном фонде численностью 2,4 млн единиц».

Источник: Build UP EU, 2014.

Помимо модернизации существующего жилищного фонда не менее важным является обеспечение соответствия стандартов, применяемых для нового жилья, чаяниям в отношении энергоэффективности. Некоторые основные меры представлены в публикации ЕЭК ООН (Голубчиков, 2011 г., 2012 г.). Однако проблемой, которая подчеркивалась представителями профессиональных организаций, опрошенных для настоящего исследования (РИКС и Общественный союз жилищного строительства), является увеличение стоимости строительства (новостроек) вследствие внедрения новых стандартов энергоэффективности. Благодаря новым стандартам строительства могут быть сокращены затраты на энергоносители. Однако они также повышают стоимость строительства. Необходимо сделать еще больше, чтобы обеспечить доступность требуемых стандартов с точки зрения капитальных издержек. Если не принимать эти проблемы во внимание, масштаб осуществления этой политики будет ограничен. В настоящее время разрабатывается несколько программ для решения вопроса затрат на повышение энергоэффективности, в том числе торговля белыми сертификатами (см. вставку 10 «Торговля белыми сертификатами»), которая используется во Франции для частичного увеличения финансирования социального жилищного строительства. Однако необходимо сделать еще больше, для того чтобы гарантировать то, что возросшие стандарты являются жизнеспособными в финансовом отношении для субъектов, предоставляющих жилье.

ВСТАВКА 10. Торговля белыми сертификатами

Среди многих инструментов реализации политики, направленных на повышение энергоэффективности, в разных странах Европейского союза и штатах Соединенных Штатов Америки используются программы обязательств поставщиков энергоресурсов. В зависимости от конкретного проекта или условий осуществления, сертификаты, применяемые в рамках этих программ, обычно называются «энергосберегающими сертификатами» или «белыми сертификатами» в Европе и «энергосберегающими комплексными стандартами» или «паспортами энергоэффективности» в США. В работе Bertoldi and al. (2010 г) недавно сообщалось об опыте Великобритании, Италии, Франции, Дании, а также фламандского региона Бельгии, которые являются европейскими странами, выполнившими обязательства поставщиков энергоресурсов. Несмотря на то, что эти программы имеют общий замысел, многие параметры работы носят специфический характер для каждой страны, зависящий от местного контекста. В законе Франции № 2005-781 устанавливается общее направление энергетической политики. Он был принят 13 июля 2005 года, и в нем были заложены меры по экономии энергии. Во Франции эти сертификаты используются для сбора финансовых средств на социальное жилищное строительство».

Источник: Международное агентство по атомной энергии, 2014 г.

УВЕЛИЧЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЖИЛЬЯ И ПОВЫШЕНИЕ ЕГО КАЧЕСТВА

Нехватка жилья в целом, а социального жилья в частности является одной из основных проблем, с которой сталкиваются государства-члены ЕЭК ООН. Вследствие требований отрасли к получению крупномасштабных инвестиций, а также относительно долгого срока, необходимого на проектирование, лицензирование и строительство секторы жилищного хозяйства и недвижимости первыми пострадали из-за кризиса и последними восстановились после него. В связи с вышесказанным потребности в финансово доступном жилье также выросли в период кризиса; поскольку жилье является комплексным продуктом, его дефицит может также негативно повлиять на другие области жизни людей, такие как здравоохранение, образование и трудоустройство. Вследствие продолжительных периодов кризиса и снижения деловой активности накопился дефицит жилья, что усугубило кризис.

Правительствам следует стимулировать предложение жилья в целом и социального жилья в частности, одновременно требуя внедрения стандартов, соответствующих целям в области санитарных критериев и энергоэффективности. Для достижения этого политика должна полагаться на крупные, средние и мелкие инициативы, а также на индивидуальное

строительство (там, где это приемлемо с культурной точки зрения). Для коммерческих и некоммерческих застройщиков, а также для застройщиков с ограниченной прибылью необходимо создавать стимулы для строительства нового жилья. В странах, в которых с традиционной точки зрения для жильцов приемлемо самостоятельно строить себе жилище, эту практику необходимо поощрять и использовать для предоставления финансово доступного жилья. Существуют две группы субъектов, которые продолжают принимать более активное участие в предоставлении социального жилья. Первые — это лица, проживающие в социальных жилищах, а вторые — это субъекты, предоставляющие жилье (особенно частные).

«Вследствие комплексного характера вызовов необходимо, чтобы субъекты, предоставляющие жилье, и их заинтересованные стороны работали в тесном сотрудничестве в целях оказания поддержки и дальнейшего развития ответственного предоставления жилья, одной из форм справедливого и этического предоставления жилья и управления им, благодаря которой улучшаются экономические и социальные условия в местных общинах» (ЕИОПЖ, 2014 г.).

В новой энергетической политике необходимо учитывать интересы лиц, проживающих в социальных жилищах. Более того, участие жильцов в ремонте и обслуживании, модернизации и предоставлении нового жилья является очень важным по трем причинам. Во-первых, оно может способствовать информированности жильцов о том, как сократить затраты на энергообеспечение. Во-вторых, благодаря ему жильцы получают возможность влиять на проектирование. В-третьих, оно может способствовать трудоустройству жильцов в сфере социального жилья, таким образом укрепляя их экономическое положение.

Субъекты, предоставляющие социальное жилье, несут особую ответственность перед обществом. Их работа непосредственно влияет на качество нового жилья. Социальное жилье обычно предоставляется поддерживаемыми застройщиками, которые работают исходя из ограниченной прибыли. Однако общее предложение жилья зависит от застройщиков из частного сектора. Очень важным является создание стандартов и критериев оценки для внедрения передового опыта. Рекомендация ЕЭК ООН заключается в том, чтобы все субъекты, предоставляющие жилье, государственные и частные, несли корпоративную социальную ответственность. Таким образом, могло бы быть повышено качество жилья, а также увеличены объемы строительства социального жилья как части проекта по корпоративной социальной ответственности. Европейская инициатива по ответственному предоставлению жилья (ЕИОПЖ) является одним из последних инновационных практических

решений, в которых субъектам, предоставляющим социальное жилье, представляется концепция корпоративной социальной ответственности. Рекомендация ЕЭК ООН заключается в том, чтобы все субъекты, предоставляющие жилье, государственные и частные, несли корпоративную социальную ответственность. Таким образом, необходимо повышать качество жилья, а также увеличивать объемы строительства социального жилья как часть проекта по корпоративной социальной ответственности.

ВСТАВКА 11. Ответственные субъекты, предоставляющие жилье



Responsible Housing

Европейская инициатива по ответственному предоставлению жилья (ЕИОПЖ) — это проект, реализованный ДЕЛФИС, ЕФСЖХ и Международным союзом квартиросъемщиков при финансовом участии Европейской комиссии (Генерального директората по предпринимательству). Она направлена на то, чтобы сделать первый шаг к включению социальной ответственности бизнеса в жилищный сектор в качестве средства оказания поддержки жилищному сектору в Европе в переходный период, а также оказания помощи субъектам, предоставляющим социальное, государственное и кооперативное жилье, в решении этих проблем в сотрудничестве с заинтересованными сторонами. Ответственное предоставление жилья — это одна из форм справедливого и этического предоставления жилья и его управления, которая основана на следующих принципах:

- обеспечение качественного и финансово доступного жилья;
- обеспечение энергоэффективного жилья с низким уровнем воздействия на окружающую среду;
- содействие социальной интеграции уязвимых домохозяйств, социальному разнообразию, местному развитию и повышению привлекательности;
- опора на долгосрочные отношения с заинтересованными сторонами, основанными на взаимоуважении и ответственности;
- активное участие в динамике коллективного местного развития в целях создания максимальной долгосрочной ценности для общин, жителей и местных субъектов.

Источник: ЕИОПЖ, 2014 г.



ГЛАВА 7. Децентрализация и управление

Существуют две основные тенденции, которые характеризуют современное управление социальным жильем. Первая — это децентрализация и делегирование ответственности за социальное жилье более низким уровням государственного управления. Вторая представляет собой все более распространенное принятие того факта, что жилье является комплексным продуктом. В этом разделе рассматриваются основные субъекты, принимающие участие в разработке социальной политики и ее осуществлении. Освещаются три темы:

- Управление и жилье как «комплексный» продукт
- Ответственность и принятие решений в социальной жилищной политике
- Сети для осуществления социальной жилищной политики

ЖИЛЬЕ КАК «КОМПЛЕКСНЫЙ» ПРОДУКТ

Социальное жилье является неотъемлемой составной частью национальных систем жилищного хозяйства. Как и другие формы жилья, оно является комплексным продуктом. Это значит, что оно связано со многими другими секторами, такими как трудоустройство, здравоохранение, транспорт и образование; социальное жилье также влияет на такие проблемы, как обеспечение энергоэффективности и безопасности районов. Жилищный фонд играет очень важную роль в достижении устойчивого развития. Будучи составной частью работы в области развития, жилищное хозяйство является ключевым элементом в обеспечении устойчивого городского развития. Эта цель требует интеграционного подхода к социальным, культурным, экологическим и экономическим аспектам жилья.

В недавнем обследовании, проведенном ЕЭК ООН (2014 г.), изучалось, какие субъекты принимают участие в тех аспектах градостроительства, которые имеют отношение к жилищному фонду в целом и социальному жилищному фонду в частности. В отдельно взятой стране управление устойчивым жилищным строительством осуществляет как одно министерство, так и до пяти и более. В зависимости от институциональной структуры департаменты в одном министерстве могут получать задания, соответствующие другим странам с другими министерствами. Например, в Нидерландах и Польше вопросы, связанные с социальным жильем, энергоэффективностью,

стандартами на производство строительных работ, находятся в ведении одного министерства, но работа ведется несколькими департаментами, входящими в это министерство. В Финляндии и Чешской Республике четыре и пять министерств соответственно принимают участие в решении различных вопросов, связанных с социальным жильем, стандартами на производство строительных работ, энергоэффективностью и т. д.

ВСТАВКА 12. Делегирование заданий, связанных с жилищным хозяйством, в Европейской комиссии

По словам Барбары Стеенберген (Международный союз квартиросъемщиков), работа в области жилищного хозяйства требует сотрудничества с разрозненными департаментами на уровне ЕС:

«Приходится иметь дело по крайней мере с семью ГД (генеральными директоратами). Когда речь идет о предоставлении государственной помощи, вопросами жилья занимается Генеральный директорат по конкурентной политике. Генеральный директорат по энергетике занимается вопросами обновления энергосистем. Вопросами жилья занимается Генеральный директорат по вопросам занятости, социальных дел и интеграции; в этом случае речь идет о фондах сплочения и борьбе с энергетической бедностью. Этими вопросами занимается Генеральный директорат по региональной политике, при нем существует Европейский фонд регионального развития с прямым финансированием жилищного хозяйства. Этими вопросами занимается Генеральный директорат по предпринимательству и промышленности. Он заинтересован в поощрении правил корпоративной социальной ответственности для субъектов, предоставляющих жилье, и инвестиций в социальные инновации в жилищном хозяйстве. Генеральный директорат по экономике и финансам тщательно изучает национальные рынки жилья в рамках Европейского семестра. И наконец, этими вопросами занимается Генеральный директорат по здравоохранению и защите потребителей, для того чтобы предотвратить несправедливое выселение из жилья и отключение электроэнергии. Это очень большой объем работы, который необходимо контролировать, поскольку все эти Генеральные директораты занимаются жилищным хозяйством на европейском уровне».

В зависимости от характера строительства и сопутствующей политики ожидается, что другие министерства могут выступать посредниками в сфере социального жилья, например департаменты министерств, финансирующих и кредитующих предложение жилья и субсидии на стороне спроса, или департаменты министерств, принимающих участие в разработке инфраструктуры и установлении тарифов на коммунальные услуги (и субсидии на них в случае необходимости). Комплексный характер жилья, как продукта и как элемента устойчивого развития, требует взаимодействия

между несколькими департаментами (или министерствами). Связи между департаментами развиты в разной степени в зависимости от страны.

Синхронизация политики и направлений финансирования может быть интеграционной и затратоэффективной. Однако там, где синхронизация еще не произошла, может присутствовать недостаточный контроль над такими вопросами, как охрана здоровья (ВОЗ, 2011 г.), занятость, предоставление избыточных или недостаточных социальных льгот, а также контроль над трудностями, возникающими на стадии осуществления. Бывший председатель международного комитета Национальной ассоциации работников сферы жилищного строительства и реконструкции (НАХРО) в Соединенных Штатах Америки Элизабет Моррис подчеркивала важность согласования не только разрозненной политики, но и направлений финансирования, полагаясь на свой опыт работы в Соединенных Штатах Америки.

«Я не считаю, что мы уникальны в этом... денежные средства поступают разрозненно... это средства на здравоохранение, это средства на образование, это средства на жилищное хозяйство... А для эффективного осуществления программ необходимо иметь возможность сочетать эти средства. Особенно если вы хотите предоставить жилье людям с психическими заболеваниями или другими проблемами. Если вы имеете дело с бездомными, вам необходима конъюнктура с большим количеством услуг. Возникают сложности, необходимо обращаться в разные инстанции для получения денежных средств на разные нужды. В каждой существуют различные ограничения, различные временные рамки. Сложно создать интеграционную программу, когда вы выходите за пределы только лишь жилищного хозяйства и переходите к какому-либо виду поддерживаемого жилья. Поэтому очень сложно создать устойчивые инклюзивные общины... Для управления этим процессом требуется много терпения и умения. Одним из очень полезных навыков является умение работать коллективно... Любой бюрократический аппарат может создавать препятствия на вашем пути, но если вы найдете нужных людей в других организациях, все становится осуществимо...»

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ

Децентрализация оказывает воздействие на политику в области социального жилья. В результате общих изменений в жилищной политике, вследствие которых ответственность была переложена с центральных на местные органы власти, в большинстве государств ЕЭК ООН местные органы власти

принимают участие в финансировании жилищных активов, управлении ими и их распределении¹. Однако необходимо подчеркнуть, что характер этой децентрализации различен в каждом государстве-члене ЕЭК ООН. Таким образом, важность приобретает вопрос «Кто принимает решения в отношении каких аспектов социального жилья?». Уайтхед и Сканлон (Whitehead and Scanlon (2007 г.)) изучают то, где принимаются решения об объемах и месторасположении новостроек, уровне арендной платы, а также о субсидиях в некоторых странах с развитым социальным жилищным сектором, в частности в Австрии, Дании, Англии, Франции, Германии, Ирландии, Нидерландах и Швеции. Их анализ свидетельствует о том, что «система, по которой определяется арендная плата, почти всегда является национальной (за исключением Венгрии, некоторых других стран с переходной экономикой и Ирландии до начала 1980-х годов); другие вопросы обычно решаются на уровне местных органов власти или в процессе переговоров с субъектами, предоставляющими жилье». (Whitehead and Scanlon, 2007, стр. 14). Эти вопросы связаны с осуществлением политики в отношении нового социального жилья, его количеством и расположением.

1 «За последние 20 лет в некоторых странах произошел официальный переход от принятия решений на национальном уровне к принятию их на местном. Это обычно является результатом конкретного законодательства — в частности в Австрии в 1987—1988 годах; в Нидерландах в 1989 году; в Дании в 1994 году; в Венгрии в 1990-х годах; во Франции в 1982, 1991, 2000 и 2004 годах, а также в Германии в 2006 году. В других странах произошел переход от муниципальных к независимым субъектам, предоставляющим жилье, а также к субъектам-партнерам, что может привести к сокращению объемов дешевого жилья на местном уровне» (Whitehead and Scanlon, 2007 г., стр. 14).

ТАБЛИЦА 19. Органы, принимающие решения в сфере социального жилья

	центральные/ федеральные	&-%	местные/ областные	&-%
Австрия	А		ЧН, ЛН, €	
Англия	А, ЧН, ЛН, €			ЧН, ЛН
Венгрия				А, ЧН, ЛН, €
Германия	А		€	ЧН, ЛН
Дания	А, €			ЧН, ЛН
Ирландия	А, €	АNC, LNC		ЧН, ЛН
Нидерланды	А, €			ЧН, ЛН
Франция	А ЛН, €	АNC		ЛН
Швеция	А, €			ЧН, ЛН

&-% — в процессе переговоров

ЧН — число новостроек

А — система определения арендной платы

ЛН — локализация новостроек

€ — определение системы финансирования/субсидирования

Источник: Whitehead and Scanlon 2007 г., стр. 14².

В странах с переходной экономикой, в особенности в новых государствах-членах ЕС, странах ЮВЕ и ВЕЦА, децентрализация также оказывает воздействие на политику в области социального жилья. Здесь также ответственность за осуществление социальной жилищной политики (в том числе строительство, контроль и управление, а также политика в области социального жилья) была переложена на местные органы власти. Однако в ряде стран эти институциональные изменения находятся на начальной стадии. Это значит, что многие местные органы власти не обладают полным потенциалом в отношении предоставления социального жилья. «Местные органы государственной власти во многих странах не имеют средств для удовлетворения потребностей в жилье: они не могут полностью полагаться на свои собственные доходы и зависят от центрального правительства» (Dandolnova, цитата в публикации Всемирного банка и БСЕ, 2003 г., стр. 36). Председатель комитета государственной Думы Российской Федерации г-жа Галина Хованская обратила внимание в этом исследовании на то, что «все запланированные меры в области жилищной политики... предполагают формирование новых учреждений в Российской Федерации. Эти институциональные перемены требуют времени и ресурсов».

2 Со времени издания публикации Уайтхеда и Скэнлона (2007 г.), цитируемой здесь, в шведской системе произошли изменения. С января 2011 года переговоры об арендной плате и ее согласование в Швеции осуществляют три стороны жилищного сектора: Союз жильцов Швеции (местные отделения); Шведская федерация недвижимого имущества (местные отделения); местные/муниципальные жилищные компании.

По ее словам решением является «систематическое осуществление планов путем разработки не только правовых рамок, но и методов контроля и анализа возникающих проблем, а также их своевременное решение».

СЕТИ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

В предыдущем разделе указывалось, что ответственность за обеспечение социальным жильем была переложена на местные органы власти во многих государствах-членах ЕЭК ООН. Однако из-за структуры жилищного хозяйства, его обеспечения и финансирования, а также задач, связанных с управлением социальным жильем и его обслуживанием, местные органы власти часто работают с несколькими субъектами из государственного, частного и некоммерческого секторов, а также зависят от них. В странах с переходной экономикой (новые государства-члены ЕС, страны ЮВЕ и ВЕЦА) социальное жилье обычно находится в собственности местных органов власти и предоставляется ими; это в меньшей степени относится к кооперативам и жилищным ассоциациям (некоммерческим субъектам). Однако в странах с развитым сектором социального жилья оно обычно предлагается множеством субъектов. Аналогично финансовые механизмы в странах с развитым сектором социального жилья требуют участия различных субъектов. В таблице 17 «Три курса осуществления децентрализации в социальном жилищном хозяйстве в странах с развитым социальным жилищным сектором» представлены субъекты, наиболее часто принимающие участие в осуществлении социальной жилищной политики, финансировании, кредитовании и предоставлении жилья. Участие различных субъектов привело к появлению новых институциональных форм, например государственно-частного партнерства, для осуществления конкретных проектов.

ТАБЛИЦА 20. Три курса осуществления децентрализации в социальном жилищном хозяйстве в странах с развитым социальным жилищным сектором

	Новые субъекты	Описание
Совместная разработка и/или осуществление политики в сфере социального жилья	<ul style="list-style-type: none"> • Местные органы власти 	Органы центрального государственного управления в большинстве стран все еще играют значительную роль в разработке основного курса в политике. В некоторых странах это задание делегируется федеральным органом власти (например, в Германии и Канаде). Однако разработка и корректировка политики на местах, ее осуществление и управление находятся в ведении местных органов власти.
Кредитование и финансирование социального жилья	<ul style="list-style-type: none"> • Местные органы власти • Субъекты, предоставляющие жилье • Частные банки • Институциональные инвесторы • Международные банки • Международные доноры • Благотворительные организации • Службы по накоплению портфелей облигаций • Организации, торгующие налоговыми субсидиями 	В большинстве случаев центральные органы власти предоставляют субсидии на стороне спроса (людям). Однако, кроме того, они в значительной мере или полностью отстранились от финансирования/кредитования жилищного строительства. Финансирование сейчас предоставляется совместно несколькими субъектами.
Предоставление социального жилья	<ul style="list-style-type: none"> • Местные органы власти • Частные застройщики • Субъекты с ограниченной прибылью • Некоммерческие субъекты 	В большинстве государств ЕЭК ООН центральные органы власти принимали непосредственное участие в предоставлении социального жилья в период после Второй мировой войны. Однако с тех пор они отстранились от этой функции, пытаясь создать условия для существования рынка. Поэтому к сфере жилищного хозяйства присоединился ряд субъектов.

Авторские права © ЕЭК ООН, 2014 г.

Страны с формирующимся сектором социального жилья можно разделить

на две группы: страны, не заинтересованные в дальнейшем участии новых субъектов, за исключением местных органов власти; и страны, стремящиеся привлечь застройщиков из частного сектора, создать большее число жилищных ассоциаций, а также принимать участие в государственно-частном партнерстве. Однако в центре внимания обеих групп продолжают находиться главным образом местные органы власти.

ГОРОДСКИЕ И МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ И СОЦИАЛЬНОЕ ЖИЛЬЕ

Городские и местные органы власти теперь способны играть решающую роль в формировании социальной жилищной политики и контроле над ее осуществлением также за счет адаптации национальной политики к местным условиям. Местные органы власти могут осуществлять свои полномочия в функциях регулирования и планирования, реагировать на динамику внутреннего рынка и управлять социальным жилищным хозяйством. Они могут транслировать национальную политику в «местную» стратегию реализации, но также считают себя важным двигателем инноваций в социальной жилищной политике и ее осуществлении на практике. Однако реакция на потребности в социальном и финансово доступном жилье сильно варьируется не только среди местных органов власти в разных странах, но и также на национальном уровне среди различных регионов и столичных районов. Например, во вставке 13 «Новое жилье, сдаваемое в социальную аренду в боро Лондона» показано, что существуют разные решения для выполнения целей в области социального жилья, поставленных местными органами власти (боро) в одном столичном регионе, в данном случае в Большом Лондоне.

В регионе ЕЭК ООН можно выявить три различных типа местных органов власти:

- Местные органы власти, которые не обладают потенциалом, квалификацией или финансированием для осуществления социальной жилищной политики.
- Местные органы власти, которые отказываются предоставлять социальное жилье.
- Местные органы власти, которые предоставляют социальное жилье по плану и/или занимают лидирующие позиции в предоставлении социального жилья (часто устанавливая целевые показатели, превышающие государственные и проводя международные кампании).

Все три типа местных органов власти могут существовать в каждой отдельно взятой стране. В странах со сравнительно новой политикой и

законодательством (в основном страны ЮВЕ и ВЕЦА) проблема заключается в том, что институциональные изменения, необходимые для поддержки таких перемен, занимают время. Некоторые представители стран ЮВЕ и ВЕЦА указывали на то, что децентрализация привела к тому, что ответственность за социальное жилье была переложена на местные органы власти, даже Несмотря на то, что они редко обладают квалификацией или средствами для осуществления вверенной им политики. Поэтому во время процесса децентрализации крайне важно проводить подготовку кадров в целях укрепления потенциала. И чем сложнее структура сети на местном уровне, тем масштабнее должна быть такая подготовка.

Ко второй группе местных органов власти относятся те, кто не желает предоставлять социальное жилье. Их можно найти в восточных и западных пограничных областях региона ЕЭК ООН. В нескольких странах, например во Франции, подчеркивалось, что местные органы власти и мэры обладают большой властью и отказываются высвободить землю или выдавать разрешение на строительство социального жилья. Более того, сектор социального жилья обычно порождает другие реальные и мнимые социально-политические проблемы. Местные жители боятся, что наплыв социальных жильцов может негативно сказаться на их общине и вследствие этого отказываются от такого строительства. Это, в свою очередь, оказывает влияние на местные выборы в данной местности. Об аналогичной обеспокоенности сообщалось в Соединенных Штатах Америки. В странах с формирующимся сектором социального жилья «муниципалитеты в целом имеют низкую мотивацию для расширения социального жилья, поскольку фискальное давление новых единиц составляет конкуренцию другим секторам, таким как образование, здравоохранение и инфраструктура. Получаемой арендной платы часто недостаточно для покрытия расходов на управление и обслуживание. Субсидий недостаточно для сокращения этого разрыва. Вследствие этого отрицательного движения наличных средств почти невозможно обеспечить финансирование капиталовложений в новое строительство» (Hegedüs quoted in Whitehead and Scanlon, 2007).

ТАБЛИЦА 21. Новое жилье, сдаваемое в социальную аренду в боро Лондона

Боро	Цель по социальному/доступному жилью	Построено		
		Социальная аренда	Доступная аренда	В итоге
Баркинг и Дагенем	276	370	201	571
Барнет	554	223	8	231
Бексли	82	99	20	119
Брент	262	151	0	151

Боро	Цель по соци- альному/до- ступному жилью	Построено		
		Социальная аренда	Доступная аренда	В итоге
Бромли	123	62	0	62
Камден	164	159	13	172
Лондонский Сити	27	24	0	24
Кройдон	327	57	63	120
Илинг	219	98	7	105
Энфилд	138	123	0	123
Гринвич	638	450	12	462
Хакни	285	305	0	305
Хаммерсмит и Фулем	151	-11	0	-11
Харинги	202	68	0	68
Харроу	86	10	0	10
Хаверинг	239	51	5	56
Хиллингдон	105	22	0	22
Хаунслоу	116	20	0	20
Ислингтон	288	160	0	160
Кенсингтон и Челси	144	143	0	143
Кингстон-апон-Темс	92	48	13	61
Ламбет	294	334	13	347
Луишем	272	103	0	103
Мертон	79	50	14	64
Ньюэм	615	334	0	334
Редбридж	187	1	0	1
Ричмонд-апон-Темс	60	81	0	81
Саутуарк	493	239	34	273
Саттон	52	17	27	44
Тауэр-Хамлетс	709	73	0	73
Уолтем-Форест	187	-234	90	-144
Уондсуэрт	282	62	0	571
Вестминстер	189	9	0	9
Итог	7920	3701	520	4221

Источник: Федерация квартиросъемщиков Лондона, 2014 г.

Несколько стран разработали стратегии для решения этой проблемы. Во Франции государство установило «правило 25%»: каждый местный орган власти должен выделять на социальное жилье 25% от стоимости каждой жилой застройки.

ВСТАВКА 13. Франция: обеспечение предоставления социального жилья на уровне местных органов власти

«Правило 25%»

Правительство Франции разработало систему, в рамках которой от местных органов власти (которые обладают полномочиями выдавать разрешение на строительство) требуется достичь показателя в 25% социального жилья в пределах своего округа до 2025 года. Это обязательство определено в ст. 55 закона Solidarité et renouvellement urbain (обновленного в 2013 году). Оно не применяется к каждому местному органу власти, а только к городам, определенным в ст. 55 (иными словами, к городам, в которых ощущается очень серьезный дефицит жилья). Если это обязательство не будет выполнено до конца требуемого периода, местные органы власти, которые не сумели предоставить необходимое жилье, должны будут выплатить штраф государству. Денежные средства, собранные за счет штрафов, образуют отдельный бюджет, из которого финансируется будущее строительство социального жилья в других районах.

Источник: представитель Общественной союза жилищного строительства Мартин де Беттини, принявший участие в опросе для настоящего исследования.

И наконец, на другом конце спектра находятся выбранные городские власти, которые проявляют больше инициативы в поддержке социального жилья, чем их национальные правительства. В некоторых крупных столичных округах, таких как Нью-Йорк, Лондон, Вена и Ванкувер, существуют свои собственные рабочие группы по вопросам социального и доступного жилья, критерии оценки которых превышают требования национальных правительств. Например, мэр Лондона увеличивает предложение доступного жилья как для аренды, так и для покупки. Он взял на себя обязательство предоставить 55 000 доступных жилых помещений в период между 2011 и 2015 годами и инвестирует в эту инициативу 1,8 млрд фунтов стерлингов. В Ванкувере рабочая группа мэрии по вопросам доступности жилья, в которой сопредседателем является бывший член совета министров провинции, стремится сделать город финансово более доступным. Целью мэра Нью-Йорка является строительство 200 000 финансово доступных единиц жилья на свободных земельных участках в течение следующих десяти лет. Мэры европейских городов призывают к

увеличению размера социального жилищного фонда. В крупных столичных округах цены на жилье выше, чем в остальных регионах страны. Но эти города также являются центрами экономического роста и вносят значительный вклад в национальный ВВП. Поддержка социального и финансово доступного жилья происходит вследствие понимания того, что финансово доступное жилье предоставляет возможность обрести жилище лицам со средними или низкими доходами; эта поддержка стимулирует мобильность рабочей силы и способствует долгосрочной конкурентоспособности этих городов.

ВСТАВКА 14. Мэры европейских городов, поддерживающие социальное жилье

АМСТЕРДАМ, БЕРЛИН, БРАТИСЛАВА, БРЮССЕЛЬ, БУХАРЕСТ, ФРАНКФУРТ, ГАМБУРГ,
КОПЕНГАГЕН, ЛЕЙПЦИГ, ЛИССАБОН, ЛЮКСЕМБУРГ, МИЛАН, МЮНХЕН, НАНТ,
ПАРИЖ, РОТТЕРДАМ, ВЕНА И ЦЮРИХ

«Социальное жилье играет важную роль в наших городах»

Бургомистр Вены Михаэль Хойпл приступил к осуществлению общеевропейской инициативы «в целях сохранения и дальнейшего развития социального и устойчивого жилья в Европе». На сегодняшний день эту резолюцию подписали 30 мэров европейских городов, являющихся членами различных партий и представляющих более 33 млн человек. В своем решении мэры подчеркнули, что гарантия финансово доступного жилья является одним из основных требований для появления возможностей роста и развития талантов людей, сохранения многообразия европейских городов и успеха европейской социальной модели.

Источник: журнал Wien International, 2014 г.



**ЧАСТЬ III. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ
ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В
РЕГИОНЕ ЕЭК ООН**

РЕКОМЕНДАЦИИ

В этой главе правительствам и заинтересованным сторонам в регионе ЕЭК ООН предлагаются рекомендации в отношении политики. В исследовании ЕЭК ООН демонстрируется, что для сектора социального жилья в государствах-членах ЕЭК ООН характерны значительная диверсификация и различный уровень развития. Показывается, что государства ЕЭК ООН находятся на разных стадиях разработки политики в сфере социального жилья (см. рис. 10 «Неравномерность развития политики в сфере социального жилья в регионе ЕЭК ООН»), и привлекается внимание к тому, что децентрализация обязанностей в сфере социальной жилищной политики на центральном, федеральном и местном уровнях органов государственной власти иным образом формирует тенденции и вызовы на национальном уровне. Высокая степень разнообразия предполагает, что не существует простых решений, применимых во всех случаях.

РИС. 9. Неравномерность развития политики в сфере социального жилья в регионе ЕЭК ООН



* «Социальное жилье» представляет собой широкое понятие и соответствует определению, принятому в конкретной стране
Авторские права © ЕЭК ООН, 2015 г.

Жилье является комплексным продуктом. В нем объединяются социальные и экономические интересы. Поэтому национальная политика должна реагировать на многоаспектные и междисциплинарные вызовы, которые по-разному взаимодействуют в каждом конкретном контексте. В то же время в секторе жилищного хозяйства постоянно происходят изменения в ответ на экономическую динамику на местном, национальном и все чаще на международном уровнях. Это требует неуклонного выполнения долгосрочных целей и одновременно постоянной корректировки текущих действий для принятия мер в ответ на изменения социальных, экономических

и экологических аспектов. Для этого необходимо многоотраслевое сотрудничество между разными уровнями государственного управления, заинтересованными сторонами и областями специализации. Достигаются успехи в отношении координации, присутствует и передовой опыт, однако необходимо, чтобы появился намного более высокий уровень политической ответственности на международном, национальном и местном уровнях, а также стратегическая интеграция, для того чтобы усовершенствовать предложение достойного и финансово доступного жилья для всех.

Читатели этого исследования в большинстве государств ЕЭК ООН находятся на распутье между старыми методами работы, которые привели к жилищному кризису, и реализацией новых и инновационных решений в сфере жилищного хозяйства. Реакция на любой кризис требует жесткой расстановки приоритетов и целенаправленных действий в целях придания необходимого позитивного импульса в условиях дефицита ресурсов. Это исследование объединило множество сторон из различных секторов, что свидетельствует об увеличении интереса к жилью и социальному жилью на международном уровне. В рамках запланированного формата в настоящем исследовании удалось осветить только ряд тщательно отобранных вопросов, иллюстрирующих то, как социальное жилье могло бы играть положительную роль в решении возникающих проблем. В этом исследовании всем заинтересованным сторонам рекомендуется воспользоваться этой активизацией деятельности и проявлением энтузиазма в сфере жилищного хозяйства, объединить силы на международном, национальном и местном уровнях, а также в разных секторах, для того чтобы сделать жилье доступным для большего числа нуждающихся людей и семей.

Рекомендации, изложенные в этом разделе, касаются вопросов, названных наиболее острыми 31 экспертом в области жилищного хозяйства, принявших участие в опросе для настоящего исследования (см. «Выражение признательности»), обмена знаниями с партнерскими организациями, а также обзора литературных источников, насчитывающих более 200 публикаций по вопросам жилищного хозяйства более чем в 50 странах региона ЕЭК ООН. Ввиду рамок этого исследования было принято стратегическое решение заниматься только теми вопросами, которые на момент проведения исследования имели отношение к максимально возможному числу заинтересованных сторон. Представленные рекомендации не являются готовыми решениями, а, скорее, представляют собой призыв к дальнейшей работе и увеличению потенциала региона в отношении более качественной работы в областях, которые были определены как наиболее важные для обеспечения достойного и финансово доступного жилья для максимального числа людей.

Эту главу открывает краткий обзор изменений, которые произошли в социальном жилищном секторе в регионе ЕЭК ООН. В первом разделе представлены общие рекомендации в отношении эффективной политики в области социального жилья, основанной на анализе передового опыта, который принес положительные результаты в некоторых государствах региона ЕЭК ООН и который может быть полезен для разработки новой политики. В последующих разделах приводятся рекомендации, имеющие отношение к социальной жилищной политике, в частности вопросы, связанные с балансом форм пользования на национальных рынках жилья, фрагментированностью рынков жилья, необходимостью разработки политики для работы как в районах с высоким уровнем спроса, так и низким, а также необходимостью увеличения объемов предоставляемого жилья. Важность комплексного подхода к социальному жилью имеет большее значение, чем вопросы, связанные с энергоэффективностью, качеством жилья и охраной здоровья, а также необходимостью инклюзивного проектирования и расширения выбора жилья. За ними следуют рекомендации в отношении управления социальным жилищным хозяйством. Эту главу завершают рекомендации для международных организаций, им настоятельно рекомендуется взять на себя долгосрочные обязательства в отношении жилищного хозяйства, консолидировать усилия и углубить взаимодействие.

ПОСЛЕДСТВИЯ ПОЛИТИКИ

Вследствие мирового финансового кризиса изменился контекст, в котором функционируют системы жилищного хозяйства. В исследовании ЕЭК ООН в области социального жилья подчеркивается, что большинство государств-членов ЕЭК ООН проводят серьезную переоценку своей политики в сфере жилищного хозяйства и механизмов его финансирования.

Для периода, предшествовавшего мировому финансовому кризису (МФК), была характерна почти единодушная поддержка института домовладения во всем регионе ЕЭК ООН. В тот же период во всем регионе ЕЭК ООН был сокращен сектор социального жилья. Несмотря на то, что институт домовладения предоставляет преимущества тем, кто может приобрести и поддерживать жилье, недавний кризис выявил недостатки системы, основанной главным образом на одной форме пользования. В исследовании ЕЭК ООН демонстрируется, что потребности в достойном и финансово доступном жилье достигло беспрецедентного уровня во всем регионе ЕЭК ООН. Даже в странах наименее затронутых финансовым кризисом отмечается рост потребностей в социальном жилье в качестве доступного варианта жилья. В то же время вследствие финансового кризиса и спада активности возникла необходимость сокращения государственного

финансирования. Однако потребности в жилье не только увеличились, но и диверсифицировались. В настоящем исследовании демонстрируется, что потребности в жилье увеличились среди всех групп населения: лиц со средними доходами, стареющего населения, молодежи (подростков), уязвимых групп (разных групп в зависимости от страны, но прежде всего групп с низкими доходами или без таковых, беженцев и бездомных) (см. главу 4). В этом контексте вновь возникает вопрос о будущем моделей социального жилья. Важным продолжает быть то, чтобы изменения были полезными для лиц с наиболее низкими доходами и одновременно служили потребностям новых формирующихся нуждающихся групп. Рекомендации в данной главе направлены на оказание поддержки политики развития одновременно с поощрением «финансово доступного жилья для всех».

ВСТАВКА 15. Основные принципы эффективной политики в области социального жилья, основанные на передовом опыте в регионе ЕЭК ООН

- Предоставление социального/финансово доступного жилья считается важной частью государственной политики и предоставляет дополнительные социальные, экологические и экономические преимущества.
- Существуют долгосрочные политические обязательства в отношении жилья в целом и социального жилья в частности.
- Существует всесторонняя социальная жилищная политика с четко определенной концепцией социального жилья, связанного с ним законодательства и учреждениями, управляющими финансированием, предложением жилья и его распределением.
- Действующая понятная система оценки потребностей в жилье как основа для переоценки политики и/или ее разработки.
- Присутствует институциональный потенциал и профессиональный опыт и знания в разработке жилищной политики, ее осуществлении и продолжении, а также управлении ей.
- Наличие четких стандартов, касающихся качества строительства, размеров пространства (минимальная высота потолка, минимального числа окон в комнате, минимального размера комнат), основных удобств (туалеты/ванные комнаты, кухня).
- Справедливые и прозрачные системы распределения имеющегося в наличии социального жилищного фонда.

Авторские права © ЕЭК ООН, 2015г.

СБАЛАНСИРОВАННАЯ В ОТНОШЕНИИ ФОРМЫ ПОЛЬЗОВАНИЯ ПОЛИТИКА ДЛЯ СБАЛАНСИРОВАННЫХ РЫНКОВ ЖИЛЬЯ

В новой политике необходимо поддерживать увеличение предложения жилья, нейтрального в отношении формы пользования. В регионе ЕЭК ООН потребности в жилье не только увеличились, но и диверсифицировались. В целях удовлетворения этих потребностей необходимо поддерживать разные формы пользования жильем. Сочетание форм пользования способствует экономической мобильности, позволяет более оперативно реагировать на динамику рынка, а также способствует устойчивости к кризисам при их возникновении. Правительства обязательно принимают участие в формировании национальных систем жилищного хозяйства и используют разные инструменты в целях активизации и стимулирования рынков жилья. В целях разрешения проблем в жилищном хозяйстве, возникших после МФК, в новой политике в сфере жилищного хозяйства необходимо учитывать, ориентируясь на конкретные условия, основополагающие связи между рынками жилья и финансовыми рынками. Необходимо будет расставить приоритеты в отношении баланса будущих форм пользования и государственного вмешательства в финансирование жилищного хозяйства. В частности, существует потребность в тщательно выверенном участии государства в финансировании жилья, необходимо уменьшить акцент на прямое предоставление ипотечных кредитов и проявлять большее внимание к системным последствиям и внешним факторам. Такое участие государства также зависит от более целенаправленных мер по достижению социальных целей, таких как финансово доступное жилье для домохозяйств с низкими доходами (МВФ, 2011 г.). В целях оказания помощи в отношении удовлетворения растущих потребностей в этой важнейшей форме достойного, финансово доступного жилья правительствам придется пересмотреть приоритеты и поставить четкие цели относительно того, как обеспечить жильем домохозяйства с низкими доходами и одновременно стимулировать предложение жилья и/или местную экономику, таким образом гарантируя обеспечение жильем для поощрения мобильности рабочей силы.

Адаптируемость к районам с высоким и низким спросом на жилье

Для обеспечения эффективности с точки зрения затрат необходимы решения, скорректированные под местные условия, а также восприимчивость к контексту. Разница в ценах на жилье и неоднородный спрос на него в пределах отдельно взятого государства-члена свидетельствует о том, что национальные рынки жилья фрагментированы (Rosenfeld, 2013 г.). Другими словами, цены на жилье разнятся в любом отдельно взятом государстве; часто цены на жилье в крупных городах выше, чем в других регионах

страны. Конкретные потребности в жилье и затраты на удовлетворение этих потребностей различаются в районах с низким и высоким уровнем спроса. В районах с низким уровнем спроса потребности в жилье лиц с низким доходом и малоимущих могут сосуществовать с миграционным оттоком других групп населения и наличием бесхозного имущества. В районах с высоким уровнем спроса представители среднего класса и лица со средними доходами могут испытывать затруднения с получением доступа к финансово доступному жилью. В будущей политике в области социального жилья необходимо принимать во внимание раздробленность национальных рынков жилья, а также создавать возможности для реагирования на потребности в жилье в районах с низким спросом (сокращающихся районах) и районах с высоким спросом такими методами, которые были бы приспособлены как к динамике местных рынков, так и были бы актуальными для лиц, испытывающих потребности.

Увеличение объемов предоставленного жилья

Дефицит жилья является одной из основных проблем, с которой сталкивается регион ЕЭК ООН. Этот дефицит проявляется как в дефиците строительства, так и в ограниченном восстановлении существующего фонда (см. главу 6). Вследствие продолжительных периодов кризиса и снижения деловой активности накопился дефицит жилья, а также происходил износ существующего жилищного фонда. Было доказано, что жилищное строительство и восстановление стимулируют местную экономику и увеличивают занятость. Правительствам следует стимулировать предложение жилья в целом и социального жилья в частности, одновременно требуя внедрения стандартов, соответствующих целям в области санитарных критериев и энергоэффективности. Такие меры потребуют комплексных стратегий, которые способствуют тому, чтобы все застройщики, физические лица, инвесторы, а также местные органы власти увеличили предложение нового жилья, репрофилировали пустующие жилые помещения и повысили объемы восстановления существующих домовладений. В зависимости от национального контекста эти стратегии, возможно, потребуют переоценки систем планирования (либо для уменьшения их сложности или создания необходимых правил); инновационные стратегии для финансирования жилищного хозяйства, обеспечения условий для увеличения предоставления социального жилья и его восстановления; а также усовершенствование управления жилищным хозяйством и партнерских отношений (см. главу 7).

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К СОЦИАЛЬНОМУ ЖИЛЬЮ

Жилье является комплексным продуктом. Доступ к достойному и финансово доступному жилью способствует осуществлению права на продукты питания и воду, права на физическое и психическое здоровье, права на образование, права на семью, права на работу и права на участие в культурной жизни сообщества. Доступ к достойным жилым помещениям сокращает вероятность «энергетической бедности» и ее отрицательных последствий. Политика в сфере социального жилья взаимодействует с национальными системами социальной помощи и их направлениями финансирования, которые оказывают поддержку улучшению показателей с точки зрения охраны здоровья и энергоэффективности среди прочих целей. В рамках политики в сфере социального жилья необходимо четко сформулировать цели не только по отдельным направлениям политики, но и для сочетания разных направлений и их согласованности на системном уровне, в том числе в отношении того, как они осуществляются и кем (это особенно важно в децентрализованных системах) (Gibb et al., 2013 г.). Для улучшения показателей затратоэффективности необходимо проводить тесты, для того чтобы предотвратить предоставление субсидии в избыточном размере или их нецелевое назначение не только в сфере социального хозяйства, но и в разных секторах политики, непосредственно или косвенно связанных с жилищным хозяйством (например, здравоохранение, трудоустройство, сплоченность общества). Необходимо поддерживать продуктивное сочетание финансовых средств, особенно в проектах, направленных на создание устойчивых общин (в том числе социальное разнообразие), для того чтобы обеспечить достижение этих целей на местном уровне посредством сотрудничества различных местных субъектов.

Энергоэффективность

Повышение энергоэффективности приносит многочисленные выгоды не только жильцам, но и окружающей среде в целом. Благодаря ей сокращаются затраты на энергию, повышается качество зданий, а также сокращаются выбросы углекислого газа. Интеграция и внедрение стандартов энергоэффективности для социального жилищного строительства полезны в том отношении, что благодаря им снижается «энергетическая бедность» и перегруженность затратами на жилье вследствие расходов на коммунальные услуги (из которых отопление часто является наиболее дорогой статьёй). В ряде государств ЕЭК ООН существует большое разнообразие инновационных практик, повышающих энергоэффективность антропогенной среды. Однако необходимо продолжать работу, для того чтобы такая практика стала нормой и для того чтобы сделать ее финансово жизнеспособной для субъектов,


предоставляющих жилье, и для потребителей, одновременно адаптируя ее для нужд жилищного сектора и осуществляя ее в крупном масштабе. Несмотря на то, что технологически продвинутое решения приветствуются, необходимо поощрять финансово доступные и традиционные технологии строительства, проверенные с точки зрения их энергоэффективности, а также такие, которые могут быть реализованы самими жильцами. Необходимо уделять внимание экономически жизнеспособным и финансово доступным для потребителей усовершенствованиям. Необходимо избегать повышений арендной платы, не пропорциональных экономии энергии (коммунальным платежам), поскольку они могут непреднамеренно привести к вынужденному переселению имеющих жильцов и геттоизации более дешевой, немодернизированной недвижимости. Для получения наилучших результатов финансирование, направленное на повышения энергоэффективности, необходимо сочетать, применяя творческий подход, с финансированием социального жилищного хозяйства.

Качество жилья и состояние здоровья

На физическое и умственное здоровье жителей непосредственное влияние оказывает качество их жилья, но до последнего времени на санитарные нормы для жилища обращалось недостаточное внимание. Нехватка качественного жилья и разрушение жилищного фонда приводят к увеличению затрат на здравоохранение, причем эти затраты не учитываются в затратах на жилье (ВОЗ, 2011 г.). Другими словами, сокращение инвестиций в жилищное хозяйство может привести к увеличению расходов на здравоохранение, что принесет ограниченные результаты для обоих секторов. Во всем регионе ЕЭК ООН наблюдается увеличение интереса к повышению качества жилья. С учетом ограниченного предложения жилья все большую важность приобретает обеспечение качества существующего и нового жилищного фонда. Интеграция и утверждение стандартов качества жилья благоприятно влияет на обеспечение здорового образа жизни, а также на производительность в учебе и на работе. Однако стандарты качества жилья должны разрабатываться в тесной связи с обеспечением финансовой жизнестойкости программ для субъектов, предоставляющих жилье, и их доступности для текущих жильцов. Эти меры могли бы гарантировать успешное осуществление будущей политики, а также то, что более качественное жилье может быть доступно людям с низким уровнем дохода.

Инклюзивное проектирование и расширение выбора жилья

Необходим разноплановый портфель вариантов социального и финансово доступного жилья для удовлетворения возросших и неоднотипных



потребностей в жилье. В настоящем исследовании показывается, что потребности в жилье не только увеличились, но и диверсифицировались. Остро ощущаются потребности в жилье среди домохозяйств со средними и низкими доходами. В то же время все больше осознается необходимость приблизить жилье к потребностям стареющего населения. Молодые люди и лица, впервые покупающие недвижимость, также нуждаются в поддержке. Увеличивается число уязвимых лиц и малоимущих с ограниченными доходами или без таковых, наряду с этим увеличивается нищета. Необходимо постоянно уделять внимание особым группам, таким как этнические меньшинства, беженцы и просители убежища в целях их успешной интеграции в принимающих странах. Людям, страдающим психическими заболеваниями и злоупотребляющим психоактивными веществами, необходимо предоставить соответствующие решения и особые услуги. Бездомным должны быть предложены удовлетворительные решения в отношении их жилищных потребностей. Другими словами, разноплановые потребности населения требуют увеличения количества вариантов жилья и их выбора. Очень важно, чтобы такие инновации были включены в процесс создания устойчивых общин, состоящих из нескольких поколений, реагирующих на потребности большинства и одновременно принимающих во внимание конкретные интересы особых групп. Этот подход мог бы извлечь пользу из привлечения разнообразных застройщиков и жильцов запланированных к постройке домовладений.


УПРАВЛЕНИЕ И ПАРТНЕРСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

Правительства играют крайне важную роль в формировании своих систем жилищного хозяйства в условиях рыночной экономики. Экономически здоровые рынки жилья являются результатом политических усилий (политики, требований) не в меньшей степени, чем экономических возможностей. Во многих странах роль правительства изменилась: полномочия были переданы другим лицам, а к процессу разработки политики и ее осуществлению подключились новые субъекты. Децентрализация государственной власти является одной из основных тенденций в современном управлении жилищным хозяйством. Управление социальным жильем представляет собой сложный процесс. Он объединяет сеть субъектов из разных секторов и многочисленные уровни государственного управления; специалистов по многим дисциплинам; а также национальных и все чаще международных участников. Для успеха данной политики необходимо признать роль этих субъектов в процессе ее разработки, а также создать условия для эффективных партнерских отношений. Основное значение имеют четкое видение политики в области социального жилья, четкое распределение ролей и ответственности, а также системы обеспечения подотчетности в

пределах заданных политических рамок. Самой главной рекомендацией для управления социальным жильем на национальном уровне является как горизонтальная, так и вертикальная интеграция усилий и соответствующих фондов. Жилищный сектор по своей природе носит комплексный характер. Он требует объединения усилий в различных дисциплинах, уровнях государственного управления и секторах, для того чтобы продемонстрировать жизнеспособные результаты. Объединение усилий разрозненных министерств государства и департаментов, отвечающих за разные аспекты жилищного хозяйства (или вопросы, связанные с жилищным хозяйством, например социальные льготы, энергоэффективность, здравоохранение, инфраструктура (тарифы на коммунальные услуги)), представляет большую ценность и может способствовать согласованности в действиях на системном уровне и согласованию направлений финансирования. Также важно сотрудничество между различными уровнями государственного управления (в вертикальном отношении). На местные органы власти была возложена ответственность по предоставлению социального жилья, но во многих случаях они также зависят от финансирования на национальном (федеральном или региональном) уровне. В период децентрализации к процессу предоставления социального жилья подключились многие субъекты. Государственные организации, управляющие социальным жилищным хозяйством, должны стремиться взаимодействовать с заинтересованными сторонами, принимающими участие в предоставлении социального жилья, его финансировании, управлении и обслуживании (например, инвесторы из частного сектора, субъекты, предоставляющие жилье, а также жители) на первых стадиях разработки жилищной политики и ее осуществлении в целях получения долгосрочных и жизнеспособных результатов.

Местные и городские органы власти

В регионе ЕЭК ООН местные органы власти выполняют важную роль в проектировании, совместном проектировании и/или осуществлении политики в области социального жилья. Поддерживая прямой контакт с населением, местные органы власти могут наилучшим образом определить масштаб и особенности потребностей в жилье и предпринять ответные меры. Однако способность, а также желание предоставлять социальное жилье значительно различаются в пределах одной страны или даже региона и района. Во многих крупных столичных округах уже признали важность предоставления финансово доступного и социального жилья для стимулирования экономической конкурентоспособности и поддержания социального разнообразия (например, в Брюсселе, Копенгагене, Лондоне, Нью-Йорке, Париже, Ванкувере, Вене и т. д.). В ряде больших городов были приняты высокие критерии оценки социального и финансово доступного



жилья, превышающие государственные. Несмотря на то, что контексты могут различаться, изучение опыта этих городов могло бы быть полезным для других местных органов власти. Многие местные органы власти могут обнаружить, что развитие социального жилищного хозяйства является новой для них задачей или что они возвращаются в этот сектор после многих лет приватизации. Такие органы власти должны стремиться повышать свою квалификацию в этой области, сотрудничая с правительством, местными органами власти соседних районов, городскими властями или международными агентствами или организациями. Сотрудничество между муниципалитетами соседних районов также важно: например, характерные признаки внутренних рынков могут выходить за пределы отдельных административных юрисдикций (например, города, в которых есть районы с аналогичными характерными признаками могут быть связаны), в частности в крупных столичных регионах (например, Лондон, Париж). Взаимодействие между муниципалитетами в строительстве и предоставлении социального жилья может принести положительные результаты, поможет избежать несогласованности в работе на местном уровне и обеспечить эффективность с точки зрения затрат (или даже будет способствовать комбинированию финансовых средств). Кроме сотрудничества между городами местные органы управления должны добиваться более широкого участия заинтересованных сторон и привлекать будущих жильцов к проектированию и процессу предоставления социального жилья. Включение будущих жильцов в процесс строительства, обслуживания социального жилья, а также управления им может способствовать созданию рабочих мест, таким образом смягчая потребности в субсидиях и снижая уровень затрат, одновременно выстраивая сообщество, заинтересованное в своих условиях жизни.

Взаимодействие с жильцами

Лица, проживающие в социальных жилищах, должны активно привлекаться к процессу проектирования, строительства, восстановления и обслуживания социального жилья. Жильцы, обладающие желанием и опытом, должны принимать участие в обеспечении специальных услуг для престарелых, детей или других уязвимых групп, проживающих в социальных жилищах. Их необходимо привлекать к процессу повышения и обеспечения энергоэффективности своих жилых помещений прежде всего в своих собственных интересах, но и также для сокращения выбросов углекислого газа. Это особенно важно в больших имущественных комплексах и кондоминиумах. Привлечение жильцов является оптимальным способом получения сведений об их конкретных потребностях, вместо того чтобы спускать им стандарты от вышестоящих инстанций, причем эти стандарты могут быть более дорогостоящими или неприемлемыми и в этой связи требовать дальнейших

и помогает проектировщикам создать жилье, адаптированное согласно потребностям его жильцов и может даже способствовать экономии средств (за счет предоставления скорректированных решений и ответственного потребления энергии), одновременно стимулируя создание устойчивых и сплоченных общин.

Взаимодействие с инвесторами и банками

Конструктивное и затратоэффективное привлечение инвесторов в социальный жилищный сектор требует от правительства взять на себя долгосрочные обязательства в сфере социального жилищного хозяйства, в том числе четкое видение социальной жилищной политики и требований к ней. Быстрые изменения в процессе принятия решений на всех уровнях государственной власти (национальном, региональном и местном) обязательно повышают осознание риска, связанного с жилищным сектором, одновременно увеличивая затраты на инвестиции и финансирование. Такие перемены могут повлечь за собой убытки, особенно в случае крупномасштабных проектов, которые могут остаться незаконченными. Государственные гарантии инвестиций и/или пособий на жилье (гарантии оплаты аренды) важны для сокращения предполагаемого риска этого сектора и обеспечения его долгосрочной привлекательности для индустрии инвестиций. В странах, заинтересованных в расширении сотрудничества с международными банками, инвестиционными банками и институциональными инвесторами необходимо преодолевать информационный барьер между инвестиционным и социальным жилищным секторами. Необходимо установить конструктивный диалог между секторами. Международные организации, возможно, пожелают выступить в качестве нейтральной площадки для такого обмена.

Субъекты, предоставляющие жилье (некоммерческие и частные застройщики, а также застройщики с ограниченной прибылью)

Во всем регионе ЕЭК ООН жилищный сектор в настоящее время претерпевает значительные изменения. Субъекты, предоставляющие жилье, являются наиболее важными участниками этих перемен. Правительствам следует стимулировать предложение жилья в целом и социального жилья в частности, одновременно требуя внедрения стандартов, соответствующих целям в области санитарных критериев и энергоэффективности. Для достижения этого политика должна оказывать поддержку всем: крупным, средним и мелким субъектам, предоставляющим жилье, а также индивидуальным застройщикам (там, где это приемлемо с культурной точки зрения). Необходимо создавать застройщикам стимулы для строительства нового жилья. В странах, в которых с традиционной точки зрения для жильцов приемлемо самостоятельно

строить себе жилище, эту практику необходимо поощрять и использовать для обеспечения финансово доступным жильем. Необходимо требовать, чтобы все субъекты, предоставляющие жилье, государственные и частные, несли корпоративную социальную ответственность. Таким образом, необходимо увеличить качество жилья, а также объемы строительства социального жилья как часть проекта по корпоративной социальной ответственности.

ИНТЕГРАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ УСИЛИЙ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ

Вследствие МФК в международном диалоге о вопросах жилищного хозяйства произошли изменения. Возрос интерес к восстановлению равновесия форм пользования и поиску новых и инновационных решений. Существенно увеличилась потребность в социальном жилье. Однако наряду с этим увеличилось и количество государственных и частных организаций, благотворительных обществ, НПО, а также специалистов в области жилищного хозяйства. Международным организациям следует поддержать этот энтузиазм и усилия, а также содействовать работе, направленной на предоставление жилья максимальному числу людей. Международные организации рассматриваются в качестве центров обмена знаниями и передовой практикой. Организациям следует принять долгосрочные обязательства в отношении жилищного сектора, а не только осуществлять инициативы в период кризиса. Вопросы жилищного хозяйства объединяют многочисленные секторы и области знаний. Если рассматривать его лишь как часть других областей знаний, маловероятно, что эти решения принесут значимые результаты. К жилищному хозяйству необходимо относиться как к самостоятельному профессиональному вопросу, в котором специалисты должны объединиться в целях разработки комплексного решения. В результате МФК сфера жилищного хозяйства заинтересовала многие организации. Международным организациям предлагается объединить свои усилия. Каждая из них обладает своими собственными специальными знаниями и опытом, а также сильными сторонами, и в случае объединения жилищное хозяйство может стать общей заботой, оказывать более сильное воздействие в целом, и жильем может быть обеспечено большее число людей. Специалисты сообщали о следующих инициативах как о представляющих особый интерес: создание аналитических центров для конкретных направлений в социальном жилищном хозяйстве (например, финансирование жилья), а также для конкретных групп стран; укрепление потенциала путем обучения местных органов власти, которые желают предоставлять социальное жилье; создание площадок, на которых частные и государственные субъекты могли бы собраться для обмена знаниями; и самое важное — гарантирование

долгосрочных и скоординированных обязательств в области жилищного хозяйства как комплексной сферы.





СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- Allen, J. and O. Rosenfeld (2010). Social Housing Policies and Ethnic Minorities in the UK: Developing and Ethnically Sensitive Approach. In Immigrant Integration Policies and Housing Policies: The Hidden Links. I. Ponzio (ed.). Torino: Forum of International and European Research on Immigration (FIERI). С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://fieri.it/2011/03/16/immigrant-integration-policies-and-housing-policies-the-hidden-links/>
- Allen, K. (2014). European Investment Bank to fund UK social housing. Financial Times. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4489efe0-97e9-11e3-8dc3-00144feab7de.html>
- Alterman, R. (2013). Planning Laws, Development Controls, and Social Equity: Lessons for Developing Countries. The World Bank Legal Review. Vol. 5, pp. 329-350.
- Amann, W.(2013). Housing Review 2013 on 23 countries in the Europe and Central Asia region. Vienna. Institute for Real Estate Construction and Housing Ltd.
- American Planning Association (2010) Multigenerational Planning: Using smart growth and universal design to link the needs of children and the aging population. Family-friendly communities briefing papers 02. С текстом можно ознакомиться по адресу: <https://www.planning.org/research/family/briefingpapers/pdf/multigenerational.pdf>
- Amzallag, M. and C. Taffin (2010). Social Rental Housing in France. Paris: L'Union Sociale pour Habitat. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.iut.nu/members/Europe/West/2010/France_SocialRenting_WorldBank2010.pdf
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 836. Paris: OECD Publishing. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>
- Azizov, D. (2013). ADB approves second loan for housing finance in Uzbekistan. Tashkent: TREND. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://en.trend.az/capital/business/2203325.html>
- Ball, M., M. Harloe and M. Martens (2006). Housing and Social Change in Europe and the USA. Abingdon: Routledge
- Bibby, P.R. and Brindley P. (2006). A Report Prepared for The Department for Communities and Local Government: RESIDENTIAL DEVELOPMENT SINCE 2000. Sheffield. Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield.
- Bouzarovski, S. (2011). Energy poverty in the EU: a review of the evidence. Paper presented at DG Regio workshop: 'Cohesion policy investing in energy efficiency in buildings'. Brussels, October 2011. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/energy2011nov/doc/papers/

bouzarovski_eu_energy_poverty_background%20paper.pdf

- Bouzarovski, S. (2014) Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability. Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment. Vol.3, No. 3, pp. 276–289.
- Braga, M. and P. Palvarini (2013). Social Housing in the EU. Brussels: The European Parliament. С текстом можно ознакомиться по адресу: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT\(2013\)492469_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT(2013)492469_EN.pdf)
- Brown, C. (2013). Housing associations double bond financing. Inside Housing. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.insidehousing.co.uk/housing-associations-double-bond-financing/6527297.article>
- Buchanan, F. (2013). Quarter of Canadians spend more on housing than they can afford. Financial Post. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://business.financialpost.com/2013/09/11/canada-housing-costs/>
- Build UP EU (2014) Review of Dutch energy saving covenant for social dwellings. Build Up. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.buildup.eu/blog/29121>
- CMHC- Canada Mortgage and Housing Corporation (2011a).The evolution of social housing in Canada. In Canadian Housing Observer 2011. Toronto: Canada Mortgage and Housing Corporation. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.cmhc.ca/en/corp/about/cahoob/upload/Chapter_9_EN_W.pdf
- CMHC- Canada Mortgage and Housing Corporation (2011b). Housing in Canada Online. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://cmhc.beyond2020.com/HiCODefinitions_EN.html
- CASH (2010). Energy efficiency for social housing. Baseline Study. URBACT. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://urbact.eu/fileadmin/Projects/CASH/documents_media/cash_brochure_Baseline_Study_web-1.pdf
- CEB (2010). Sustainable Housing and Urban Development: The CEB's contribution. Paris: Council of Europe Development Bank.
- CEB and the World Bank (2003). Housing in South Eastern Europe, solving a puzzle of challenges. Paris: Council of Europe Development Bank. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.coebank.org/upload/infocentre/Brochure/en/Housing_in_SEE.pdf
- CECODHAS (2005a) CECODHAS–Report to the European Commission (March 2005). Brussels: CECODHAS Housing Europe.
- CECODHAS (2005b). Social Housing in the EU. Brussels: CECODHAS Housing Europe.
- CECODHAS (2010) Country Profiles: Social Housing in Europe. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.housingeurope.eu/section-15/resources-articles?type=country-profile>
- CECODHAS (2011). 2012 Housing Europe Review. The nuts and bolts of European social housing systems. Brussels: CECODHAS Housing Europe.

- CECODHAS (2012). Impact of the crisis and austerity measures on the social housing sector. CECODHAS Housing Europe's Observatory Research Briefing. Vol. 5, No.2. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.housingeurope.eu/publication/research-briefings>
- CECODHAS (2013). Study on Financing of Social Housing in 6 European countries. Brussels: CECODHAS Housing Europe.
- CECODHAS (2014). 9 Paths to Better Homes for a Better Europe. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.housingeurope.eu/resource-137/9-paths-to-better-homes-for-a-better-europe>
- Chalabi, M. (2014). Record numbers of young adults living with their parents. The Guardian DATABLOG. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.theguardian.com/news/datablog/2014/jan/21/record-numbers-young-adults-living-with-parents>
- City of Vancouver (2013). Mayor's Task Force on Housing Affordability. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://vancouver.ca/your-government/mayors-task-force-on-housing-affordability.aspx>
- CMHC-SCHL (2010). Russian Home Construction Product Market: Report for Canada Mortgage and Housing Corporation. Canada: CMHC-SCHL.
- Czischke, D. (ed.) (2009). Proceedings of the CECODHAS Seminar: Financing Social Housing after the Economic Crisis. Brussels: CECODHAS Housing Europe. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.housingeurope.eu/resource-213/financing-social-housing-after-the-economic-crisis>
- Czischke, D. and A. Pittini (2007). Housing Europe 2007 review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states. Brussels: CECODHAS Housing Europe
- Darmawi, F. (2014). How Affordable Housing Can Make a Name for Itself (and Why). Affordable Housing Finance. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.housingfinance.com/affordable-housing/how-affordable-housing-can-make-a-name-for-itself-and-why_o.aspx
- Delli, K. (2013). Draft report on social housing in the European Union (2012/2293(INI)) Committee on Employment and Social Affairs. Strasbourg: European Parliament.
- DCLG - Department for Communities and Local Government (2012). Definitions of general housing terms. С текстом можно ознакомиться по адресу: <https://www.gov.uk/definitions-of-general-housing-terms>
- Deutsch, E. (2010). Some principles of social housing. Paper presented at the CCHPR conference. Cambridge, September 2010. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://publik.tuwien.ac.at/files/PubDat_193697.pdf
- Dodd J., T. Fox, S. Güntner, B. Provan and I. Tosics (2013). Housing investments supported by the European Regional Development Fund 2007-2013 Housing in sustainable urban regeneration. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Doling, J., P. Vandenberg and J. Tolentino (2013). Housing and Housing Finance - A Review of the Links to Economic Development and Poverty Reduction. Asian Develop-

ment Bank Economics Working Paper Series. No. 362.

- Driant, J.C. and M. Li (2012). The ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System?. International Journal of Housing Policy. Vol. 12, No. 1, pp. 91–103.
- Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement en Ile-de-France (DRIHL) (2014) Qui demande un logement social en Ile-de-France ? C текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/qui-demande-un-logement-social-en-a3271.html>
- EBRD (2010). Life in Transition: After the Crisis. London: EBRD .
- EconStats (2014). US Housing: Completions Annual. C текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.econstats.com/hs/hs_a15.htm
- EIB (2013). THFC Affordable Housing Finance. C текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.eib.org/projects/pipeline/2013/20130244.htm>
- EIB (2014). Projects to be financed. C текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.eib.org/projects/pipeline/index.htm>
- Eliasson, K. and S. Bergenstråhle (2014). Housing market, financial and social stability in Europe: evicting households not able to pay off their mortgage is no solution! CECOD-HAS Housing Europe sends a joint letter with the IUT to EU Commissioners. C текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.housingeurope.eu/resource-146/housing-market-financial-and-social-stability-in-europe>
- Elsinga, M. and H. Lind (2012). The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands, KTH Royal Institute of Technology Working Paper. Vol. 01/2012. C текстом можно ознакомиться по адресу: https://www.kth.se/polopoly_fs/1.343275!/Menu/general/column-content/attachment/Nr%203.pdf
- EMF HYPOSTAT (2013). HYPOSTAT 2013 A review of europe's mortgage and Housing market. Brussels: European Mortgage Federation (EMF).
- Engberg, L.A. (2000). Social housing in Denmark. Department of Social Sciences Roskilde University Research Paper. No. 6/00. C текстом можно ознакомиться по адресу: www.ssc.ruc.dk/workingpapers/
- Enterprise (2014). Impact of Affordable Housing on Families and Communities: A review of the evidence base. Columbia: Enterprise Community Partners .
- Epoch Times (2014) De Blasio's Plan to Develop NYC Public Housing Land. Epoch Times. C текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.theepochtimes.com/n3/669746-de-blasios-plan-to-develop-nyc-public-housing-land/>
- ERHIN (2014). European Responsible Housing Initiative. C текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.responsiblehousing.eu/en/>
- Euranet (2014) Mayors from European cities call for more social housing. Euranet. C текстом можно ознакомиться по адресу: <http://euranetplus-inside.eu/mayors-from-european-cities-call-for-more-social-housing/>

- European Commission (2011). Commission decision of 20.12.2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/decision_en.pdf
- European Commission (2014). Poverty and social exclusion. European Commission Employment, Social Affairs & Inclusion [online]. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>
- EESC- European Economic and Social Committee (2013). Large European Cities: RESOLUTION for social housing in Europe. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/resolution-for-social-housing-in-europe.pdf>
- European Mortgage Federation (2013). HYPOSTAT 2013. A review of Europe's mortgage and Housing markets. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.hypo.org/DocShareNoFrame/docs/1/FFFEPPADIGFDOJMNHGHDPDCBPDW69DBYW6TE4Q/EMF/Docs/DLS/2013-00113.pdf>
- European Parliament (2012). European Parliament resolution of 11 June 2013 on social housing in the European Union (2012/2293(INI)). С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0246+0+DOC+XML+V0//EN>
- European Parliament. (2014). Housing Policy in the EU Member States. Directorate General for Research. Working Document Social Affairs Series W14. European Parliament [online]. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/default_en.htm
- European Union (2012). Third European Quality of Life Survey- Quality of life in Europe: Impacts of the crisis. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europolitics (2011). EU gradually recognises key role of social housing. Europolitics. No. 4328 Friday 16 December 2011.
- Eurostat (2011). EU-27 construction activity falls by 16 % from its pre-crisis high by the second quarter of 2011. Eurostat Statistics in Focus. Vol. 61/2011.
- Eurostat (2014a). Glossary:Housing cost overburden rate. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Housing_cost_overburden_rate
- Eurostat (2014b) Housing Statistics. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics
- Eurostat (2014c). People at risk of poverty or social exclusion. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Main_statistical_findings
- Fankhauser, S. and S. Tepic (2005). Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries. European Bank of Reconstruction and

Development Working paper. No. 92 . С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0092.pdf>

- Federal Reserve Bank of San Francisco (2013). The New Era of Affordable Housing. Community Investments Federal Reserve Bank of San Francisco. Vol. 25. No. 1.
- Department of Finance Canada (2010). Government of Canada Takes Action to Strnghten Housing Financing. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.fin.gc.ca/n10/10-011-eng.asp>
- Fisher, A. (2012). London’s housing crisis hotspots. The Guardian DATABLOG. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/aug/22/housingmarket-london-data>
- Fitzpatrick, S. and M. Stephens (2009). The Future of Social Housing. European Journal of Homelessness. Vol. 3, pp. 347-351.
- Freysson, L. and L. Wahrig (2013) General government expenditure in 2011 – Focus on the functions ‘social protection’ and ‘health’. Eurostat Statistics in Focus. Vol. 9/2013. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-009/EN/KS-SF-13-009-EN.PDF
- Gee, L. and J. Dijol (2014). Exemplary Financing Models from across the European Union. Brussels: CECODHAS Housing Europe.
- Gelebart, A. (2013). Trois millions de mal-logés en France: Le logement, un scandale à tous les étages. 20 minutes. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.20minutes.fr/societe/1275467-20140117-20140117-avoir-35-millions-mal-loges-france-cest-scandaleux>
- Ghekiere, L. (2007). Le développement du logement social dans l’ Union européenne. Caisse Nationale des Allocations Familiales. С текстом можно ознакомиться по адресу: <https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/PSF/094/RP94-LGhekiere.pdf>
- Gibb, K. and C. Leishman (2011). Delivering affordable housing in troubled times. York: Joseph Rowntree Foundation (JRF).
- Gibb, K, D. Maclennan and M. Stephens (2013). Innovative Financing of Affordable Housing: International and UK Perspectives. London: Joseph Rowntree Foundation. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/affordable-housing-finance-full.pdf>
- Gold, J. and A. Kim (2011). Policy Brief: Another Kick in the Teeth: Loan Limits and the Housing Market. Progressive Policy Institute. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.progressivepolicy.org/>
- Golubchikov, O. (2011) Climate Neutral Cities. New York and Geneva: United Nations.
- Golubchikov, O. (2012) Green Homes: Towards energy-efficient housing in the UNECE region. New York and Geneva: United Nations.
- Golubchikov, O. and Badyina A.(2012) Sustainable housing for sustainable cities a

policy framework for developing countries. Nairobi. UN-Habitat.

- Government of Canada (2011). 2011 National Household Survey: Data tables. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/dt-td/Lp-eng.cfm?LANG=E&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=0&GK=0&GRP=0&PID=0&PRID=0&PTYPE=105277&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2013&THEME=98&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF>
- Government of the United Kingdom (2014). Improving the rented housing sector. С текстом можно ознакомиться по адресу: <https://www.gov.uk/government/policies/improving-the-rented-housing-sector--2>
- Greater London Authority (2014). Increasing housing supply. С текстом можно ознакомиться по адресу: <https://www.london.gov.uk/priorities/housing-land/increasing-housing-supply>
- Griggs, J. and P.A. Kemp (2012). Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes. *International Journal of Housing Policy*. Vol. 12, No. 4, pp. 391-412.
- Gruis, V. and H. Priemus (2008). European Competition Policy and National Housing Policies: International Implications of the Dutch Case. *Housing Studies*. Vol. 23, No. 3, pp. 485-505.
- Guerra, T. (2014). The Recommended Ratio of a House Price to Your Yearly Income. *Home Guides*. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://homeguides.sfgate.com/recommended-ratio-house-price-yearly-income-44843.html>
- Habitat for Humanity Hungary (2013). Social housing in the context of the rental sector in Visegrad countries. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.habitat.hu/files/V4_booklet_20131018.pdf
- Hall, D. and K. Gibb (2010). Increasing supply within the social rented sector. York: Joseph Rowntree Foundation (JRF).
- Hammar, M. (2014). Governments do invest in rental housing. *Global Tenant: International Union of Tenants Quarterly Magazine*. Vol. April.
- Harrington, B. E., B. Heyman, N. Merleau-Ponty, H. Stockton, N. Ritchie and A. Heyman (2005). Keeping warm and staying well: Findings from the qualitative arm of the Warm Homes Project. *Health & Social Care in the Community*. Vol.13, pp. 259-267.
- Hegedüs, J. (2009). Housing affordability issues in Eastern and Central European countries. Paper presented at seminar on Housing, Social inclusion and the Economy Social Situation Observatory – Network on Income distribution and living conditions. Brussels April 2009. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/DEMHOW/B2.pdf>
- Hegedüs, J. and R. Struyk (2005). Housing Finance: new and old models in Central Europe, Russia, and Kazakhstan. Budapest: Metropolitan Research Institute.
- Herrero, S.T. and Bouzarovski, S, (2014) Energy Transitions and Regional Inequalities in Energy Poverty Trends: Exploring the EU Energy Divide. USAEE Working Paper

No. 14-193. С текстом можно ознакомиться на веб-сайте SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2537067> или по адресу <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2537067>

- Heywood, A. (2012). How can we make housing affordable: new answers to an old question? Housing Finance International. Vol. Winter 2012. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.housingfinance.org/uploads/documents/Editor's%20Introduction%20Winter%202012.pdf>
- Houard, N. (2012). Social housing in Europe: the end of an era?. MetropolitiquesEU. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.metropolitiques.eu/Social-housing-in-Europe-the-end.html>
- Houard, N. (ed.) (2008) Social Housing across Europe. Paris: Direction de L'information Légale et Administrative.
- Houard, N. (ed.) (2011) Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États. Paris: La Documentation Française.
- HUD- U.S. Department of Housing and Urban Development (2007). U.S. American Housing Survey (2007). С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.huduser.org/DATASETS/ahs/ahsdata07.html>
- HUD- U.S. Department of Housing and Urban Development (2014a). American Housing survey New AHS PUF Information on HUD-Assisted rental Housing. Washington DC.: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- HUD- U.S. Department of Housing and Urban Development (2014b). Public Housing: What is public housing? С текстом можно ознакомиться по адресу: http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/ph
- Hulín, M., V. Antolová, M. Martinkovič, L. Kovács and D. Knošková (2013). Where is my home? Homelessness and Access to Housing among Asylum-Seekers, Refugees and Persons with International Protection in the Slovak Republic. Kraków: Wydawnictwo Salwator.
- Ichikawa, N. (2011). Environmental & Social Issues of EBRD Housing Projects. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://eashousingforum.eu/PDF/Session-Materials/Track-B/Environmental-Social-Issues-of-EBRD-Housing-Projects-by-Nobuko-Ichikawa.pdf>
- МВФ Международный валютный фонд (2011 г.). Доклад о глобальной финансовой стабильности Durable Financial Stability: Getting There from Here. IMF World Economic and Financial Surveys. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/pdf/text.pdf>
- МВФ (2014 г.). Canadian Banks Safe and Sound, Housing Poses Risks. IMF Survey. Financial Sector Assessment Program. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/pol020314a.htm>
- Integrated Financial Engineering Inc. (2006). Evolution of the U.S. Housing Finance System. A historical survey and lessons for emerging mortgage markets. U.S. Department of Housing and Urban Development. Office of Policy Development and Research.

С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.huduser.org/publications/pdf/US_evolution.pdf

- IEA- International Energy Agency (2014). International Energy Agency. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.iea.org/>
- IUT- International Union of Tenants (2012). Report of the activities of the International Union of Tenants 2010-2012. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.iut.nu/Congress/2013/Report_of_Activities-2010_2012.pdf
- IUT (2014). Global Tenant: IUT International Union of Tenants' Quaterly Magazine, Vol. April, 2014.
- JCHS- Joint Center for Housing Studies of Harvard University (2013a). In The State of the Nation's Housing 2013. Cambridge: JCHS.
- JCHS- Joint Center for Housing Studies of Harvard University (2013b). America's Rental Housing: Evolving Markets and Needs. Cambridge: JCHS.
- Kemeny, J., J. Kersloot, P. Thalmann, (2005). Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. Housing Studies. Vol. 20, No.6, pp. 855–872.
- Kenna, P. (2005) Housing Rights and Human Rights. Brussels: FEANTSA.
- Kenneth, N., Kuttner and Shim I. (2013). Can non-interest rate policies stabilise housing markets? Evidence from a panel of 57 economies. Bank for International Settlements (BIS) Working Papers. No. 433. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.bis.org/publ/work433.pdf>
- Kern, V. (2013). Social housing in Europe. European Parliamentary Esearch Service. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://epthinktank.eu/2013/04/04/social-housing-in-europe/>
- Kleinhans, R. and A. Kearns (2013). Neighbourhood Restructuring and Residential Relocation: Towards a Balanced Perspective on Relocation Processes and Outcomes. Housing Studies. Vol. 28, No.2, pp. 163-176.
- Kleinhans, R. and M. van Ham (2013). Lessons Learned From the Largest Tenure-Mix Operation in the World: Right to Buy in the United Kingdom. Cityscape: A Journal of Policy Development and Research. Vol. 15, No. 2, pp. 101-117.
- Kotkin, J. (2013). America's Emerging Housing Crisis. Forbes. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2013/07/26/americas-emerging-housing-crisis/>
- Krajewski, M., U. B. Neergaard and , J. W Gronden (2009). The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe: Between competition and solidarity. Hague: TMC Asser Press.
- Krouse, S. (2012). Institutional investors turn to social housing. Financial News. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.efinancialnews.com/story/2012-08-13/institutional-investors-turn-to-social-housing?ea9c8a2de0ee11104>

5601ab04d673622

- Kuzenbayeva, D. (2009). PhD Thesis: A study on the housing policy in the Republic of Kazakhstan. Seoul: KDI School of Public Policy and Management.
- Large European cities (2013). Resolution for social housing in Europe. Brussels: Large European cities.
- Lawson, J. (2013). The use of guarantees in affordable housing investment—a selective international review. Australian Housing and Urban Research Institute AHURI Positioning Paper No.156.
- Leckie, S. (2000). Legal Resources for Housing Rights. Geneva: COHRE.
- Lipman, B., J. Lubell and E. Salomon (2012). Housing an Aging Population: Are we prepared? Washington D.C.: Center for Housing Policy. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.nhc.org/media/files/AgingReport2012.pdf>
- London Tenant Federation (2014). New Homes for Social Rent in London. Planning Resource. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://planningresource.tumblr.com/post/5796924694/new-homes-for-social-rent-in-london>
- Lux, M. (ed.). 2001. Social Housing in Europe 2000. International Workshop Prague, October 6th- 7th 2000. Prague: Sociologický ústav. AV ČR. 89 s. ISBN 80-85950-90-1.
- Lux, M. (2003). Social Rental Housing in the Czech Republic Now and Tomorrow. In Lowe, S. and S. Tsenkova (eds.). Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation? Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- McDonald, H. (2014). Ireland’s bailout may be over but its housing crisis is far from finished. The Guardian. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/23/ireland-predicted-26000-empty-properties-end-2014>
- Ministry of Regional Development of the Republic of Kazakhstan (2014). Information about progress of “Affordable Housing – 2020”. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://minregion.gov.kz/eng/information-about-progress-of-affordable-housing-2020-program-implementation-in-2012/>
- Moreau, S., A. Pittini, J. Cameron, J. Thorogood and D. Wood (2012). Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World. Brussels: CECODHAS Housing Europe and ICA Housing.
- Navarro, M. (2013). 227,000 Names on List Vie for Rare Vacancies in City’s Public Housing. The New York Times. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.nytimes.com/2013/07/24/nyregion/for-many-seeking-public-housing-the-wait-can-be-endless.html?pagewanted=all&_r=0
- NYCHA- New York City Housing Authority (2014). About NYCHA Fact Sheet. The Waiting List for Public Housing. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.nyc.gov/html/nycha/html/about/factsheet.shtml>
- niDirect Government Services (2014). Supporting People Programme. С текстом можно

ознакомиться по адресу: <http://www.nidirect.gov.uk/supporting-people-programme>

- Nieboer, N., S.Tsenkova, V. Gruis, and A. van Hal (2012). *Energy Efficiency in Housing Management: Policies and practices in eleven countries*. Abingdon: Routledge.
- Nolan, A. (2006). *Litigating Housing Rights: Experiences and Issues*. *Dublin University Law Journal*. Vol. 28, pp. 145-171.
- Oren, M., R. Alterman and Y. Zilbershatz (2014). *Housing Rights in Constitutional Legislation: A conceptual classification*. In P. Kenna (ed.). *Contemporary Housing Issues in a Globalized World*. Aldershot: Ashgate.
- Osborne, H. (2014). *Help to Buy assists 20,000 in its first year as house prices dip for March*. *The Guardian*. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.theguardian.com/money/2014/apr/30/help-to-buy-house-prices-dip>
- Oxley, M. (2009). *Financing Affordable Social Housing in Europe*. Nairobi: UN-Habitat.
- Oxley, M., M. Elsinga, M. Haffner and H. Van der Heijden (2010). *Competition and Social Rented Housing*, *Housing. Theory and Society*. Vol. 27, No. 4, pp. 332-350.
- Pawson, H., J. Lawson and V. Milligan (2011). *Social housing strategies, financing mechanisms and outcomes: an international review and update of key post 2007 policy developments: Report prepared for: Housing NSW Department of Families and Communities NSW Government*. Sydney: City Futures Research Centre, University of New South Wales.
- Peppercorn, I. and C. Taffin (2013). *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*. Washington D.C.:The World Bank. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-9655-1>.
- Pittini, A. (2012). *Housing affordability in the EU: Current situation and recent trends*. *CECODHAS Housing Europe's Observatory Research Briefing*. Vol.5, No.1.
- Pittini, A. and E.Laino (2011). *Housing Europe Review 2012 The nuts and bolts of European social housing systems*. Brussels: CECODHAS Housing Europe. .
- PMR (2011). *Russian Construction Data: Construction and assembly output (value and year-on-year change), 2003-2010*. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.constructionrussia.com/Russian_Construction_Data.shtml
- Pogliani, L. (2013). *Key players in the Social and Affordable Housing provision in Italy*. Milano: Dipartimento di Architettura e Pianificazione DiAP.
- Ponzo, I. (ed.) (2010) *Immigrant Integration Policies and Housing Policies: The Hidden Links*. Torino: Forum of International and European Research on Immigration (FIERI). С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://fieri.it/2011/03/16/immigrant-integration-policies-and-housing-policies-the-hidden-links/>
- Priemus, H. and P. Boelhouwer (1998). *Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities*. *Urban Studies*. Vol. 36. No. 4, pp. 633- 645.
- Radzimski, A. (2014). *Subsidized mortgage loans and housing affordability in Poland*.

GeoJournal. Vol. 79, No. 4, pp 467-494.

- Rakhlin, A. (2002). Social Housing in Russia. Habitat International Coalition. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=1683>
- Rhodes, M. and D. Mullins (2009). Market Concepts, Coordination Mechanisms and New Actors in Social Housing. International Journal of Housing Policy. Vol. 9, No. 2, pp. 107-119.
- RICS (2011). The Housing Sector- Household Consumption from a European Perspective. London: RICS. С текстом можно ознакомиться по адресу: www.rics.org/research
- RICS (2012). Financial viability in planning RICS guidance note 1st edition (GN 94/2012) London: RICS. С текстом можно ознакомиться по адресу: www.rics.org/standards
- RICS (2014). Property in Politics Driving economic growth and building better communities. London: RICS. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.rics.org/Global/Property-in-Politics.pdf>
- Rosenfeld, O. (2013). Governance of Relocation: An Examination of Residential Relocation Processes in Housing Market Renewal Areas in England. Housing Studies. Vol. 28, No. 4, pp. 338-362. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/VCFw5ttXuEY>.
- Rosenfeld, O. (2012). PhD Thesis: Governance of Relocation: an examination of residential relocation processes in Housing Market Renewal Pathfinder areas in England. London: University of Westminster. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/12565/>
- Росстат (2012 г.). Федеральная служба государственной статистики С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/main/.
- Sambucini G. (2013). Towards sustainable cities in the UNECE region. Geneva: UNECE.
- Scanlon, K. and C. Whitehead (2011). French Social Housing in an International Context. OECD Economics Department Working Papers. No. 862. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kgcd9s0q8f8-en>
- Schwartz, M. and E. Wilson (2006). Who Can Afford To Live in a Home? A look at data from the 2006 American Community Survey. US Census Bureau. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.census.gov/housing/census/publications/who-can-afford.pdf>
- Sean, M. Hoskins, K. Jones, and N. E. Weiss (2013). An Overview of the Housing Finance System in the United States. Congressional Research Service. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42995.pdf>
- Seidman, E., P. Swagel, S. Wartell. And M. Zandi (2013). A Pragmatic Plan for Housing Finance Reform. Washington D.C.: Moody's Analytics, Inc., The Urban Institute and The Milken Institute.
- Shelburne, R (2009). The Global Economic Crisis and the Transition Economies.

Paper presented at Project LINK Conference Bangkok. Thailand, October 2009. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://projects.chass.utoronto.ca/link/shelburneoct2709.pdf>

- Shostya, A. (2012). PhD Thesis: The Effect of the Global Financial Crisis on Transition Economies: Which Initial Conditions Matter? New York: New School University.
- SFRB- State Housing Development Fund (2014). Establishment and administration of the State Housing Development Fund. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.sfrb.sk/node/139>
- Stephens, M. and M. Norris (2011). Introduction to Special Issue: Comparative Housing Research. International Journal of Housing Policy. Vol. 11, No.4, pp. 333-336.
- Stephens, M. (2013). Comparative Housing Research: A 'System-Embedded' Approach. In M. Stephens and N. Michelle (eds). Meaning and Measurement in Comparative Housing Research. Abingdon: Routledge.
- Stephens, M., Burns, N., and MacKay, L. (2002) Social market or safety net? British social rented housing in a European context. Bristol: The Policy Press.
- Stothart, C. (2013). European politicians vote for social housing quotas. Inside Housing. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.insidehousing.co.uk/european-politicians-vote-for-social-housing-quotas/6527344.article>
- Tähtinen, T. (2003). Financing Social Housing in Finland. Housing Finance International. Vol. 17, No. 4, pp. 22-26.
- The New Israel Fund (2014). Civil society wins public housing battle. The New Israel Fund Initiative for Social Change. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://english.shatil.org.il/civil-society-wins-public-housing-battle/>
- The World Bank (2012). 5th Global Housing Finance Conference: Housing Finance in Emerging Markets: Providing Shelter, Creating Jobs, Fuelling Growth. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23142505~menuPK:34482~pagePK:2524753~piPK:51421526~theSitePK:4607,00.html>
- Thornhill, J. (2010). Allocating social housing: opportunities and challenges. Coventry: Chartered Institute of Housing.
- Tosics, I. (2001). The mass give-away – lessons learnt from the privatization of housing in central and eastern Europe. Eurocities Magazine. Vol.14, pp. 15-16.
- Tsenkova, S. (2005). Trends and Progress in Housing Reforms in South Eastern Europe. Paris: CEB.
- Tsenkova, S. (2008). Provision of affordable housing in UNECE Countries: policies and practices. Nairobi: UN-Habitat.
- Tsenkova, S. and M. French (2011). Affordable Land and Housing in Europe and North America. Nairobi : UN-Habitat.
- ООН (1948 г.). Всеобщая декларация прав человека Организации Объединенных

Наций Париж: Организация Объединенных Наций. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

- UNCHS/ILO (1995). Shelter provision and employment generation. Nairobi and Geneva. United Nations.
- UNECE (1996). Country Profiles on the Housing Sector: Bulgaria. Geneva: United Nations.
- UNECE (1998). Country Profile on the Housing Sector: Poland. Geneva: United Nations.
- UNECE (1999). Country Profile on the Housing Sector: Slovakia. Geneva: United Nations.
- UNECE (2000). Country Profile on the Housing Sector: Lithuania. Geneva: United Nations.
- UNECE (2001). Country Profile on the Housing Sector: Romania. Geneva: United Nations.
- UNECE (2001). ECE Strategy for a Sustainable Quality of Life in Human Settlements in the 21st Century. New York and Geneva: United Nations.
- UNECE (2002a). Country profile on the Housing Sector: Republic of Moldova. Geneva: United Nations.
- UNECE (2002b). Country Profile on the Housing Sector: Albania. Geneva: United Nations.
- UNECE (2002c) Report of the workshop on social housing, Prepared by the delegation of the Czech Republic and CECODHAS with the assistance of the UNECE secretariat. Committee on human settlements Sixty-fourth session (Geneva, 15-17 September 2003) (Item 4 (e) of the provisional agenda). С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2003/hbp/hbp.2003.6.e.pdf>
- UNECE (2003a). Workshop proceedings 19-20 May 2003 in Prague: Workshop on social housing organized at the invitation of ministry for regional development of the Czech Republic in cooperation with European liaison committee for social housing (CECODHAS). Prague: UNECE. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/hmm/social%20housing/soc.hou.proceedings2003.pdf>
- UNECE (2003b). Guidelines on condominium ownership of housing for countries in transition. Geneva: UNECE.
- UNECE (2004a). Country Profile on the Housing Sector: Armenia. Geneva: United Nations.
- UNECE (2004b). Country Profile on the Housing Sector: Russia. Geneva: United Nations.
- UNECE (2005a). Report UNECE Conference on Social Housing 28-30 November 2004 in Vienna. Vienna: City of Vienna. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.unece.org/index.php?id=11460#/>
- UNECE (2005b). Housing finance systems for countries in transition. Principles and examples. Geneva: United Nations.
- UNECE (2006a). Guidelines on social housing. Principles and examples. Geneva:

United Nations.

- UNECE (2006b). Country Profiles on the Housing Sector- Serbia and Montenegro. Geneva: United Nations.
- UNECE (2007). Country Profile on the Housing Sector: Georgia. Geneva: United Nations.
- UNECE (2008). Country Profile on the Housing Sector: Belarus. Geneva: United Nations.
- UNECE (2010a). Country Profile on the Housing Sector: Azerbaijan. Geneva: United Nations.
- UNECE (2010b). Country Profile on the Housing Sector: Kyrgyzstan. Geneva: United Nations.
- UNECE (2011). Country Profile on the Housing Sector: Tajikistan. Geneva: United Nations.
- UNECE (2013a). Statements of Ministers and Heads of Delegations at the Ministerial Meeting on Housing and Land Management, Geneva, 8 October 2013. Geneva: United Nations. UNECE (2013b) Proceedings 2012 UNECE Ministerial Conference on Aging 19-20 September 2012 in Vienna: Ensuring a society for all ages: Promoting quality of life and active aging. New York and Geneva: United Nations.
- UNECE (2014). Workshop proceedings 4-5 February 2014 in Geneva: Будущее социального жилья: экологические и социальные вызовы и направления дальнейшей работы. Geneva: UNECE. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.unece.org/index.php?id=33997#/>
- UNEP (2013). Sustainable Social Housing Initiative (SUSHI) Promoting Sustainability in Affordable Housing. Nairobi: UNEP.
- UN-Habitat and OHCHR (2009). The Right to Adequate Housing. Geneva: OHCHR. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.ohchr.org/Documents/publications/Fs21_rev_1_Housing_en.pdf
- UN-Habitat (2009). Concept Note on Affordable Housing and Housing Finance in the Face of the Global Financial Crisis for the Luncheon Meeting. New York: UN-Habitat.
- UN-Habitat (2013a). The state of European Cities in Transition 2013: Taking stock after 20 years of reform. Krakow: Institute of Urban Development.
- UN-Habitat (2013b). Urban Planning for City Leaders. Nairobi: UN-Habitat.
- UN-Habitat (2014a) The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1. Geneva: United Nations. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf
- UN-Habitat (2014b). UN-Habitat initiative to fund pro-poor housing in six countries. Nairobi: UN-Habitat. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.citiesalliance.org/node/424>
- UNHCR (2010). Twenty New Apartments in Leskovac. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.unhcr.rs/en/resources/press-releases/twenty-new-apartments-in-leskovac.html>

- UNHCR (2014). Social Housing for Vulnerable Families. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://unhcr.ba/major-initiatives/ceb/>
- USAID (2007). Regional Synthesis Paper: Addressing Affordability of Utility Services in Urban Housing: Energy Efficiency Solutions. Alliance to save energy: Municipal Network for Energy Efficiency. С текстом можно ознакомиться по адресу: http://www.ase.org/sites/ase.org/files/residential_ee_study_final.pdf
- Weinrich, M. and J. Schudrowitz (2012). Sustainable housing finance- an approach to get housing finance back on track. Housing Finance International. Vol. 26, No. 4, p. 35.
- Wellesley Institute (2013). Toronto Housing Wait List Passes 90,000 Households, 165,723 People. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.wellesleyinstitute.com/housing/toronto-housing-wait-list-passes-90000-households-165723-people/>
- Werczberger, E. and N. Reshef (1993). Privatisation of public housing in Israel: Inconsistency or complementarity?. Housing Studies. Vol. 8, No. 3, pp. 195-206.
- Whitehead, C. and K. Scanlon (eds.) (2007). Social Housing in Europe I. London: London School of Economics.
- Whitehead, C. and K. Scanlon (eds.) (2008). Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes. London: London School of Economics.
- Wides, B. (2006). Investing in Low-Income Housing Tax Credits: A Sound Opportunity for Community Banks. Community Developments US Department of the Treasury. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.occ.gov/static/community-affairs/community-developments-investments/spring06/index.htm>
- Wien International (2014). Vienna/EU: collecting signatures to protect social housing. С текстом можно ознакомиться по адресу: <https://www.wieninternational.at/en/aktuell/vienna-eu-collecting-signatures-to-protect-social-housing-en>
- Williams, P. (2013). Housing finance and the housing market; lessons from the UK?. Housing Finance International. Vol. Winter, pp. 21-26.
- Williams, P., C.Whitehead,C. Tang, S. Monk, S. Holmans and M. Jones (2012). Funding future homes: An evidence base. Cambridge: Cambridge Centre for Housing & Planning Research.
- ВОЗ- Всемирная организация здравоохранения (2011 г.). Экологическое бремя болезней, связанных с неудовлетворительными жилищными условиями. С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/environmental-burden-of-disease-associated-with-inadequate-housing.-summary-report>.
- Yong Pang, S. (2013). Housing Finance Systems: Market Failures and Government Failures. New York: Palgrave Macmillan.



Социальное жильё в регионе ЕЭК ООН

Модели, тенденции и вызовы

Информационная служба ЕЭК ООН

Дворец Наций

СН-1211 Женева 10, Швейцария

Тел: +41(0)22 917 44 44

Факс: +41(0)22 917 05 05

Эл. почта: info.ece@unece.org

Веб-сайт: <http://www.unece.org>