

А.М. Платонов, канд. техн. наук, доц.
С.В. Рудный, аспирант
ГОУ ВПО УГТУ-УПИ, Екатеринбург

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ЖИЛЬЯ ДЛЯ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ НАСЕЛЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ И В РОССИИ

Потребность в жилье является одной из основных потребностей человека. Удовлетворение потребности человека в жилье формируется сегодня в виде спроса и получает свое, правда не всегда адекватное, отражение в виде предложения на строительство, продажу или аренду жилья. Возникают и развиваются соответствующие рынки жилья.

В промышленно развитых странах в результате расширенного воспроизводства жилья обеспеченность населения достигает 20-50 м²/чел. При этом механизм обеспечения жильем является многогранными, рассчитанным на различные группы населения. Он включает в себя широкий спектр форм и методов: от прямого приобретения (покупки) жилища и ипотеки (с залогом существующего или строящегося жилья) до долговременной аренды жилища и обеспечения части населения социальным жильем.

Несмотря на определенные различия в уровне развития экономически развитых стран, можно выделить общие тенденции в системе воспроизводства жилья и обеспечения им населения. Большой материал по этому вопросу представлен в книге В.В. Бузырева и В.С. Чекалина «Экономика жилищной сферы» [1]. С точки зрения решения проблемы обеспечения доступности жилья для различных категорий населения он представляет несомненный интерес. И прежде всего в том, что в развитых странах на воспроизводство жилищного фонда приходится значительный процент валовых инвестиций – в среднем 23-25%, а в США – около 30%, и от 20 до 25% личных накоплений граждан.

В ряде Европейских стран в последнее время увеличиваются объемы государственного жилищного строительства и создаются системы государственных субсидий и льготных кредитов на покупку или строительство жилья для удовлетворения жилищных потребностей населения с низкими доходами.

Кроме того, во многих развитых странах происходит перераспределение инвестиций с нового строительства на реконструкцию и модернизацию жилищного фонда. Доля инвестиций на эти цели, например в Канаде, Дании, приблизилась к 50% объема средств, расходуемых на новое строительство.

Проблема обеспечения населения жильем решается также с учетом различия в доходах семей. Так, например, в США в односемейных домах проживают около 65% населения с высокими доходами. Многоквартирные (многосемейные) двух - трехэтажные дома предназначаются для семей среднего достатка, которые не могут купить собственный дом. Для малоимущих семей, нуждающихся в социальной помощи, строятся многоэтажные дома. Принцип «семья-жилая ячейка» широко используется в других развитых странах при обеспечении населения жильем.

Представленная картина по обеспечению жильем населения развитых стран с точностью до наоборот соответствует обстановке в этой области в нашей стране. Ни процент инвестиций, ни процент личных сбережений основной массы населения, затрачиваемых на строительство и приобретение жилья, не отвечают объективным потребностям сегодняшнего дня. Не добавляет к решению проблемы обеспечения населения жильем и резкое снижение (в 2-3 раза) объемов государственного (муниципального) жилищного строительства. В этой связи говорить о широкой действенной системе государственных субсидий и льгот для населения с низкими доходами в нашей стране не приходится.

Не решается у нас реально и проблема сохранения жилищного фонда за счет его модернизации, реконструкции и реабилитации, хотя объемы выбывающего по ветхости жилья уже значительно превышают объемы его ввода, соответственно 48 и 34 млн. м² жилья по стране в 2000 году [2].

В этой остро социальной области нам предстоит еще не только многое сделать, но многому поучиться. Определить, с помощью каких организационно-экономических и финансовых механизмов можно наиболее полно реализовать принцип соответствия структуры нуждающихся в жилье семей с различными доходами структуре воспроизводства жилья.

С этой точки зрения интересными особенностями отличаются решения проблемы обеспечения населения жильем в Нидерландах. Основу управления жилищной средой страны составляет жилищный закон, принятый в 1901 году. Закон позволял тогда и позволяет сегодня центральному правительству страны выдавать субсидии для строительства социального арендуемого жилья, имеющего определенные стандарты качества.

Забота о жилище для бедных была признана по закону обязанностью государства. В течение 40 послевоенных лет объемы социального жилищного строительства в Нидерландах были значительно выше частного. К 1993 году общее количество жилых ячеек (домов и квартир) составило 6 млн. и примерно сравнялось с числом семей или так называемых домохозяйств.

Пример Нидерландов в создании системы по обеспечению жильем различных категорий населения, а точнее различных по уровню доходов домохозяйств, является довольно впечатляющим. В актив стратегии нашего государства по решению данной социальной проблемы следует также внести обязательное и значительное увеличение объемов социального жилищного строительства.

Несмотря на то, что социальное арендуемое (на длительный период) жилье является для нас новацией, государственным и муниципальным властям необходимо обратить на это серьезное внимание. Молодые семьи, начинающие совместную жизнь и не имеющие возможности приобрести жилье, за счет социального арендуемого жилья могли бы решить свои проблемы на длительный период.

Конечно же, Америка за океаном и Голландия довольно далеко от нас, а поэтому их проблемы и удачи трудно, видимо, переложить на российскую почву. Вот Финляндия рядом. И когда-то входила в состав Российской Империи. А если бы осталась в составе СССР и России, то смогла бы успешно решить проблемы с обеспечением населения жильем?

Так, за последние десятилетия в Финляндии было построено на душу населения больше жилья, чем в других промышленно развитых странах Запада. В Финляндии доля многоэтажных домов сегодня значительно превышает этот же показатель в других государствах Евросоюза. Чему же можно поучиться нам у ближайшего соседа?

В Финляндии преобладают частные квартиры. Основная часть квартир находится во владении отдельных семей. В собственных квартирах проживает около двух третей населения страны. Арендные квартиры так же, как в Нидерландах, составляют более одной трети от общего объема жилищного фонда. Из этого количества более половины квартир – частных владельцев, а остальная часть – во владении страховых компаний, фондов и других организаций.

Количество арендных квартир, построенных за счет государственного кредитования, составляет около 350 тысяч, из которых основная часть находится в собственности муниципалитетов. Крупнейшим собственником арендных квартир является город Хельсинки, который владеет 50 тысячами арендных квартир.

Экономическая конъюнктура оказывает очевидное влияние на соотношение объемов строительства частных и социальных арендных квартир. В период экономического спада (1980-1990 гг.) в Финляндии в основном велось строительство арендных квартир, финансируемое государством. При положительном развитии экономики в текущем десятилетии основная часть жилья строится за счет денежных средств частных владельцев. А у нас почему-то ситуация, как всегда, обратная.

Проведенный анализ показывает также, что одним из главных моментов в регулировании жилищной сферы в развитых странах является переход от численности нуждающихся в жилье по определенным категориям населения к домохозяйствам (семьям) по их численности, возрастному составу и получаемым доходам. Для России весь вопрос здесь заключается в проблеме получения регулярных статистических данных по количеству различных типов домашних хозяйств, численности их членов, структуре и доходам, а также по динамике и тенденциям развития.

Только в микропереписи 1994 г. в качестве единицы наблюдения было использовано впервые новое для российской статистики понятие «домохозяйство». Под домохозяйством стали понимать социально-экономическую ячейку, объединяющую людей отношениями, возникающими при организации их совместного быта: ведении общего домашнего хозяйства, совместном проживании и т.д. [3]. Это понятие близко к понятию «семья», используемому до недавнего времени в качестве основной единицы учета. Различие между этими понятиями состоит в том, что между членами одного домохозяйства отноше-

ния родства или свойства не обязательны. В большинстве экономически развитых стран основная часть домохозяйств состоит только из родственников, поэтому категории домохозяйства и семьи часто совпадают. Домохозяйства, состоящие только из родственников, называют семейными. Переход к рассмотрению домохозяйств дает нам возможность проводить международные сопоставления по данному вопросу.

Имея такие первичные данные, можно определить необходимую структуру воспроизводства жилья для покрытия потребностей всего спектра домашних хозяйств. И лишь после этого можно и необходимо разрабатывать и использовать адресные механизмы обеспечения доступности жилья для конкретных типов домохозяйств.

К сожалению, сегодняшнее соотношение структуры домохозяйств (семейной структуры) и структуры строящегося жилья в регионах и в стране в целом, несмотря на предпринимаемые усилия, характеризуется значительным несоответствием, что говорит о неэффективности разрабатываемых механизмов по обеспечению доступности жилья.

С учетом выявленного подхода под обеспечением доступности жилья для домохозяйств определенного типа и в рамках конкретного механизма будем понимать реальную возможность приобретения или строительства жилья в таком количестве (емкость механизма), которое должно составлять, например, не менее 70-80% от общей численности данных домохозяйств. Это влечет за собой необходимость введения градаций уровней доступности жилья по конкретному организационно-экономическому и финансовому механизму: низкий уровень – до 25-35%, средний уровень – от 25-35% до 60-70%, а также вопрос жизненного цикла конкретного организационно-экономического механизма.

С этой точки зрения заслуживают особого внимания кредитно-финансовые и организационно-экономические механизмы, разрабатываемые и применяемые в развитых странах. Условия кредитования, формы и методы субсидирования жилья, а также структуры управления жилищной сферы имеют много общего. Прежде всего, это рост доли заемных средств при строительстве или покупке жилья: доля достигает в среднем 80%, а первоначальный личный вклад составляет 20%. Для населения с низкими доходами доля ссуды может достигать 93-95%, а в отдельных случаях предоставляется полная ссуда гражданам, которые не имеют возможности сделать личный вклад. Обычно срок предоставления кредита составляет 30 лет, а плата за кредит в европейских странах 5-6%, в США-8-10% годовых [1].

Очевидно, что без достижения в нашей стране приемлемых для различных домохозяйств форм субсидирования и условий кредитования строительства и приобретения жилья невозможно реально решить задачу обеспечения населения жильем. А удачно найденное рыночно-социальное сочетание таких параметров, как первоначальный взнос за жилье, доля заемных средств, сроки кредитования и процент за кредит, должно дать и в наших условиях ожидаемый синергетический эффект – ликвидацию дефицита в жилье различного уровня.

В этом смысле весьма поучителен для нас пример США в решении жилищной проблемы. Реализация проблемы началась не в лучшие времена – с Великой депрессии 1929-1933 гг., когда финансово-экономические условия были совсем не подходящими для этого. Федеральное правительство реорганизовало тогда всю систему финансирования частного жилищного строительства, выдачи гарантий кредитным учреждениям и предоставления им кредитных фондов. Что позволило даже людям с ограниченными средствами покупать дома, так как первый взнос был сравнительно небольшим, а кредит предоставлялся на льготных условиях.

Начиная с 1937 г. в США стала проводиться в жизнь программа муниципального жилищного строительства (МЖС), направленная на обеспечение жильем малоимущих слоев населения. Выполнение этой федеральной программы осуществляли созданные местными властями управления МЖС.

Эти управления приобретали жилые многоквартирные дома, малоэтажные строения, а в некоторых случаях и односемейные дома для последующей продажи или сдачи в аренду квартиры семьям с низкими доходами. Малоимущие при этом платили за жилье не более 30% своего дохода, а разница покрывалась за счет правительственных дотаций.

Федеральные программы в США, направленные на решение жилищной проблемы, ставят сегодня своей целью либо изменение условий предложения жилья, либо повышение спроса на него со стороны семей с низкими доходами. Исходя из этих программ, местные органы власти могут строить и обслуживать социальное жилье для семей с низкими доходами.

В качестве альтернативы строительству государственного жилья в США выступает субсидирование частного жилья. Для этого реализуются две возможные программы: субсидирование сдаваемого внаем нового жилья лицам с низкими доходами и субсидирование уплаты процентов при покупке домов лицам этой категории. Обе программы предусматривают субсидии домовладельцам, строящим жилье для семей с низкими доходами.

Естественно, что невозможно механически перенести описанные выше методы, формы и способы обеспечения населения жильем в одной из самых богатых стран мира на российскую почву. Однако при наличии положительной и конструктивной мотивации государственных и муниципальных органов власти сегодня есть все реальные возможности встать на этот путь. И проблема это, скорее, политического и мотивационного, нежели экономического, свойства. Здесь нужна прежде всего добрая воля первых лиц государственной и муниципальной власти, а механизмы, как говорится, приложатся.

Актуальным для нас является также практический опыт построения органов регулирования и управления жилищной сферой в Нидерландах.

Основой жилищной системы Нидерландов являются жилищные корпорации (объединения). Жилищный закон 1901 г. официально закрепил статус жилищных корпораций как частных бесприбыльных организаций, действующих в сфере строительства дешевого арендного жилья при поддержке государства.

Решающим новшеством 60-70-х гг. стало признание за корпорациями преимущественного права на строительство, что определило разделение функций исполнения и контроля, ранее сосредоточенных в руках муниципалитетов.

Далее, корпорации получили право принимать самостоятельные инвестиционные решения, обращаться за кредитами на свободный рынок капиталов и планировать собственную финансовую деятельность.

Сегодня более семисот жилищных корпораций владеют более чем 1/3 всего жилищного фонда в Нидерландах или 2,3 млн. жилья, в то время как 60 жилищных организаций муниципалитетов – лишь 33 тыс. Центральное правительство контролирует деятельность жилищных корпораций и ежегодно требует от них отчета.

Все жилищные корпорации объединены сегодня в две общенациональные федерации – Национальный совет по жилищу и Христианский институт Нидерландов. Федерации лоббируют интересы корпораций на государственном уровне и оказывают им помощь в управлении собственностью. Они издают периодику и книги, проводят конференции. Активными деятелями нидерландской жилищной системы являются многочисленные общественные организации, объединяющие отдельные группы населения по социальным и демографическим признакам, и, в свою очередь, объединенные в Жилищную конфедерацию Нидерландов.

Государство, хотя и отменило прямое субсидирование жилищных корпораций, позаботилось о создании механизма, повышающего для них коммерческую доступность рыночных кредитов. Два специальных страховых фонда гарантируют возврат корпорациям заемных средств и снижают, таким образом, риск банков и размер процентной ставки. Первый из них – Гарантийный фонд социального жилья – создан в 1984 г. из долевых средств самих жилищных корпораций и депозита центрального правительства. Второй – Центральный фонд жилищного строительства – оказывает помощь бедствующим жилищным корпорациям, которые не в состоянии пользоваться обычными рыночными кредитами.

В жилищной системе Нидерландов жителям, которые в основном являются арендаторами, отводится особая роль. Они являются не только конечными потребителями, но и активными субъектами разработки и реализации жилищной политики.

Жители социально арендуемого сектора отлично организованы и в основном объединены Союзом арендаторов, который отстаивает их права. Его главная задача – участие в ежегодных договорах с правительством и домовладельцами по установлению уровня арендной платы. Жилищная корпорация законодательно обязана привлекать организацию своих арендаторов к решению всех важнейших вопросов.

Для современного этапа развития жилищной системы Нидерландов также характерна общая переориентация с нового строительства на реконструкцию и так называемую конверсию нежилых помещений (пустующих зданий школ, больниц, складов, фабрик и т.п.) в жилые.

Таким образом, главным достижением в создании структуры управления жилищной сферой и разработке соответствующих механизмов доступности жилья в этой стране является широкое привлечение населения и общественных организаций наряду с правительством к выработке жилищной политики и к контролю за деятельностью всех ее участников. В целом для этой структуры характерна хорошо отработанная система социально направленного сдерживания, противовесов и подстраховок.

Удачный опыт финансирования и управления жилищной сферой, отличный от описанных выше, показывает также ближайший наш сосед – Финляндия.

Типичной формой управления многоэтажными домами, находящимися в частной собственности, является квартирное акционерное общество (КАО). Оно владеет зданием и зачастую также земельным участком. В собственности покупателя квартиры находятся акции, которые дают ему право на владение определенной квартирой. Заказчик-застройщик отвечает за строительство квартир, а КАО - за организацию содержания недвижимости.

Финансирование дома КАО осуществляется на основе банковского кредита, который выплачивается заказчиком-застройщиком после получения от акционеров цены по купле-продаже квартиры. Акционеры в свою очередь обеспечивают финансирование покупки своей квартиры за счет собственных сбережений и банковских кредитов, которые могут составлять 70-80% от стоимости сделки. Если покупатель не имеет достаточно средств или не может предоставить другие гарантии банку, то для покупки квартиры он может получить от государства обязательство удовлетворение кредитора в случае недостаточности залога, что освобождает родственников покупателя квартиры от ответственности поручителя.

Частные арендные квартиры расположены обычно в многоэтажных домах. Их строительство и финансирование осуществляется аналогично финансированию частных квартир.

В Финляндии деятельность по сдаче жилья в аренду была освобождена от регулирования в 1995 году. Уменьшение налогообложения доходов с капитала привело к оживлению рынков арендного жилья.

Интересно, что доходы владельцев арендных квартир с капиталовложений, то есть с рыночной стоимости квартиры, составляют в среднем 4,8%, что почти совпадает с процентной ставкой на жилищные кредиты. Поэтому арендатор всегда стоит перед дилеммой – снимать квартиру или взять кредит для покупки собственной квартиры.

В настоящее время на рынках капитала в Финляндии наблюдается оживление. Банки ведут конкурентную борьбу за клиентов, берущих кредит, и предлагают займы на весьма выгодных условиях. Сроки выплаты кредитов являются гибкими и составляют максимум 30 лет. Разнообразие вариантов финансирования обеспечивает приемлемый уровень процентов по банковскому кредиту.

Цель строительства арендных квартир с государственным кредитованием в Финляндии состоит в обеспечении населения с невысоким уровнем доходов

качественным жильем по приемлемой цене путем предоставления долгосрочных кредитов.

Из проведенного анализа напрашивается вывод о том, что даже при преодолении количественного дефицита жилья потребность в государственном регулировании жилищной политики не исчезает. Деятельность государства становится более избирательной, но по-прежнему, даже в экономических развитых странах, направлена в первую очередь на оказание помощи менее обеспеченным гражданам. Без сомнения, это актуально и для нашей страны.

На примере США, Нидерландов и Финляндии довольно широко и полно очерчен тот круг проблем, которые нам необходимо решить как можно быстрее. За годы советской власти, в перестроечное время и в условиях рыночной экономики в странах также был накоплен определенный опыт обеспечения доступности жилья для различных категорий населения. Разрабатывались, а также более или менее успешно реализовывались различные программы, направленные на решение указанной проблемы. В результате чего обеспеченность населения жильем достигает норматива до 18 м²/чел. Однако не обошлось без ошибок и провала в политике, в методических подходах, в принципах разработки и реализации подобных программ.

Глубокий анализ путей решения проблемы доступности жилья в нашей стране будет обязательно сделан в последующих публикациях, однако уже сейчас на основе проведенного исследования по зарубежным странам можно сделать следующие выводы:

1. Данную остро социальную проблему необходимо решать в обстановке общественного согласия, с привлечением общественных организаций и различных групп населения и на основе компромиссного сочетания рыночной эффективности и социальной защиты населения, государственного регулирования и частных интересов и инициатив, приоритетов сегодняшнего дня и будущих перспектив.

2. Забота нашего государства о доступности жилья для категорий населения с низкими доходами должна быть приоритетной, а решение проблемы значительного увеличения доли государственного жилищного строительства – делом чести первого лица государства.

3. Созрела необходимость роста или перераспределения инвестиций (государственных и частных) с нового жилищного строительства на ремонт, реконструкцию и реабилитацию существующего жилья и конверсию нежилых помещений. В противном случае преодолеть вал выбывающего жилья и обеспечить его воспроизводство не представляется возможным. В этом ряду находится также актуальная проблема массового строительства арендного жилья из государственных и частных источников финансирования.

4. Давно застывшую без движения ипотеку можно сдвинуть с места только при наличии совместных усилий и доброй воли государства, федеральных округов, областей и муниципалитетов. Законодательная база для этого практически есть.

5. Созрела необходимость создания и выделения жилищной сферы как отдельной отрасли в системе государственного управления и регулирования со всеми участниками, заинтересованными и призванными решать эту жилищную проблему в государстве.

6. Необходимо вводить учет нуждающихся в жилье по структуре и численности домохозяйств (семей) для обоснования и разработки адресных и действенных механизмов обеспечения доступности жилья.

Для повышения эффективности действующих механизмов обеспечения доступности жилья для населения их анализ требуется также проводить с этих позиций.

1. Бузырев В.В., Чекалин В.С. Экономика жилищной сферы. М.: ИНФРА-М, 2001.

2. Румянцева А.В. Реформирование экономического механизма реконструкции жилищного фонда промышленных предприятий: Автореф. дис.... канд. экон. наук. Екатеринбург: УГТУ – УПИ, 2001.

3. Лаурила У. Формы собственности, организация управления и финансирования жилья в Финляндии // Недвижимость: Экономика и управление. 2002. №3-4.