



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

HBP/2003/6
10 September 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Шестьдесят четвертая сессия

(Женева, 15-17 сентября 2003 года)

(Пункт 4 е) предварительной повестки дня)

ДОКЛАД РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ ПО СОЦИАЛЬНОМУ ЖИЛЬЮ

Подготовлен делегацией Чешской Республики и ЕККСЖ
при содействии секретариата ЕЭК ООН

Введение

1. В соответствии с решением шестьдесят третьей сессии Комитета по населенным пунктам, состоявшейся в сентябре 2002 года, 19 и 20 мая 2003 года в Праге было проведено рабочее совещание по социальному жилью. Рабочее совещание явилось первым этапом в процессе подготовки руководящих принципов по социальному жилью (см. пункт 4б).
2. Рабочее совещание было организовано по предложению министерства по вопросам регионального развития Чешской Республики в сотрудничестве с Европейским координационным комитетом по социальному жилью (ЕККСЖ). Накануне совещания 18 мая 2003 года состоялась ознакомительная поездка в микрорайоны социального жилья Праги.
3. В рабочем совещании участвовали представители следующих стран: Австрии, Армении, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Германии,

Греции, Ирландии, Исландии, Испании, Канады, Кипра, Латвии, Люксембурга, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Российской Федерации, Румынии, Сербии и Черногории, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Украины, Финляндии, Франции, Хорватии, Чешской Республики, Швейцарии, Швеции и Эстонии.

4. В работе участвовали следующие международные организации: Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (ЮНМИК), Банк развития Совета Европы (СЕВ) и Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы.

5. Присутствовало значительное число членов ЕККСЖ, а также представители местных органов управления, жилищных ассоциаций, кооперативов и следующих международных неправительственных организаций: ФЕАНТСА - Европейской федерации национальных организаций, работающих с бездомными, Международного совета женщин (МСЖ), Международной сети развития городов (ИНТА) и Международного союза арендаторов (МСА).

6. Цель рабочего совещания состояла в определении основных задач, стоящих перед государствами - членами ЕЭК в области проводимой ими политики по предоставлению социального жилья. Совещанию также предстояло определить наиболее важные направления, на которых страны-члены хотели бы сосредоточить свою работу в будущем, в частности в связи с подготовкой руководящих принципов по социальному жилью.

7. Совещание открыл г-н Франтишек Внучек (Чешская Республика), заместитель министра по вопросам регионального развития. В своем приветственном слове он подчеркнул важность государственной поддержки тем домашним хозяйствам, которые не в состоянии самостоятельно удовлетворить свои потребности в жилье. Он выразил свое удовлетворение в связи с многочисленностью участников совещания, которая свидетельствует о заинтересованности вопросами социального жилья, проявляемой во всех странах региона ЕЭК независимо от их социально-экономического положения и активности их рынка жилья. Он также подчеркнул важность обмена опытом и надлежащей практикой между странами региона.

8. Г-жа Кристина фон Швайнихен, заместитель директора Отдела по окружающей среде и населенным пунктам ЕЭК, упомянув о важности этого рабочего совещания для работы Комитета в области социального жилья, и в частности для подготовки руководящих принципов, обратила внимание на тот факт, что за последние годы во многих странах снизилась роль государства в жилищном секторе и для удовлетворения

потребностей в жилье на первый план все больше выдвигаются рыночные механизмы. Это означает, что в большинстве случаев потребности малообеспеченных и социально уязвимых слоев не находят полноценного удовлетворения, в связи с чем необходимо пересмотреть роль государства в предоставлении социального жилья. Она подчеркнула важность договоренностей о партнерстве с целью разработки и реализации программ в области социального жилья.

9. Г-н Юко Хайно, выступая от имени президента ЕККСЖ, остановился на современных тенденциях и задачах политики по предоставлению социального жилья. Он, в частности, упомянул о процессе децентрализации и все более жестких бюджетных ограничениях. Говоря о последствиях приватизации в странах с переходной экономикой, он сказал, что приватизация привела к существенному уменьшению роли государства в сфере предоставления жилья, имея крайне негативные последствия для социально незащищенных групп, что, как он подчеркнул, вызвало необходимость перестройки сектора социального жилья в странах с переходной экономикой. Он отметил важность рабочего совещания для укрепления сотрудничества между всеми сторонами, имеющими отношение к социальному жилью.

10. Совещание было организовано вокруг трех основных тем. По каждой теме докладчики подготовили предварительные документы. Докладчикам было предложено вынести на обсуждение разрабатываемые ими темы:

Тема I. Роль и определение социального жилья
Председатель: Г-жа Даниэла Грабмуэллорова (Чешская Республика)
Докладчики: Г-н Мартти Луханен (Финляндия): Роль социального жилья
Г-н Лоран Жекьер (ЕККСЖ): Определение социального жилья

Тема II. Система управления социальным жильем
Председатель: Г-н Клаус Хахманн (ЕККСЖ)
Докладчики: Г-н Эндю Денч (Соединенное Королевство): Фирмы, занимающиеся строительством социального жилья, и финансирование
Г-жа Екатерина Петрова (Российская Федерация): Собственники социального жилья и управление жилищным фондом
Г-н Жан-Ив Барсело (ООН-Хабитат): Партнерства в области строительства

Тема III: Устойчивое развитие социального жилья
Председатель: Г-н Хуберт ван Эйк (Нидерланды)
Докладчики: Г-н Клод Таффен (ЕККСЖ): Финансовая устойчивость
Г-н Бисер Хантов (Болгария): Социальная сплоченность
Г-жа Петра Неувиртова (Чешская Республика): Аспекты окружающей среды и качества

11. Помимо вводных документов были подготовлены и представлены тематические исследования, выполненные следующими участниками: Арменией, Беларусью, Венгрией, Испанией, Нидерландами, Норвегией, Польшей, Российской Федерацией, Румынией, Словакией, Соединенным Королевством, Швейцарией, Международным советом женщин и Международным союзом арендаторов.

12. В качестве основы для обсуждения рабочему совещанию был представлен документ (см. приложение), подготовленный секретариатом в сотрудничестве с ЕККСЖ и в консультации с консультативной группой по социальному жилью. Консультативная группа была образована для содействия секретариату в подготовке рабочего совещания и разработке концепции руководящих принципов. В ее состав вошли представители Норвегии, Польши, Российской Федерации, Финляндии и Чешской Республики.

13. В ходе ознакомительной поездки по городу у участников совещания была возможность получить информацию о проблемах и о подходах, применяемых в сфере социального жилья в Праге. Участники посетили различные микрорайоны социального жилья, в которых реализованы проекты по обеспечению социальным жильем для конкретных групп населения, в частности для пожилых людей. Они обсудили актуальные проблемы с представителями местных органов управления и представителями местных неправительственных организаций.

I. ВЫВОДЫ

14. В силу тесной взаимосвязи обсуждаемых трех тем выводы рабочего совещания не представляются в жесткой привязке к каждой из них. Скорее, в выводах находят отражение наиболее важные неоднократно поднимавшиеся в ходе обсуждения вопросы и связываются воедино актуальные аспекты всех трех тем. Этот подход позволяет разделить выводы по четырем основным направлениям: i) роль и определение социального жилья; ii) проектирование социального жилья и форма городской застройки; iii) система управления социальным жильем; и iv) финансирование социального жилья.

А. Роль и определение социального жилья

15. Опыт стран региона ЕЭК показывает, что существует различное понимание социального жилья, и к нему относятся различные категории владения. Это связано с целым рядом социальных факторов и конкретных исторических и экономических причин:

а) сектор социального найма (представлен государством, муниципалитетами, некоммерческими жилищными ассоциациями и т.д.) в большинстве случаев является высокодотационным и во многих случаях предназначен для определенных групп с учетом их доходов;

б) сектор коммерческого найма жилья ориентирован главным образом на получение прибыли и в некоторых случаях законодательно регулируется государством;

в) сектор жилья, в котором доминируют частные собственники (финансируется из частных источников или косвенно дотируется государством) с совместными формами владения (коллективная собственность, кооперативы и т.д., с участием или без участия государства).

16. Фактически социальное жилье не ограничивается сектором сдаваемого внаем жилья. Приватизация, осуществленная в прошлом десятилетии в странах с переходной экономикой, привела к широко распространенному явлению "малообеспеченных собственников", т.е. собственников, доход которых слишком низок, чтобы они могли осуществлять достаточные вложения в техническое обслуживание их жилья. Помощь малообеспеченным владельцам квартир, не способным заниматься техническим обслуживанием своих жилых помещений, также рассматривается в рамках социального жилья и имеет особое значение для стран с переходной экономикой.

17. Учитывая различие в определениях социального жилья в регионе ЕЭК, достижение согласия о едином четком определении не является простым делом. Однако существует общее понимание того, что в жилищной политике необходимо учитывать те домашние хозяйства, которые не в состоянии самостоятельно удовлетворять свои потребности в жилье. Кроме того, необходимо руководствоваться определенными критериями в процессе предоставления социального жилья. К ним относятся критерии распределения и доступности, включая определение целевых групп, и установления порядка распределения жилья. Критерии доступности и защиты прав владельцев должны учитываться наряду с проблемами вовлечения в социальную жизнь.

18. Наряду с этим существует широкий консенсус относительно того, что роль политики в области социального жилья не должна сводиться лишь к предоставлению жилья. Жилищная политика - это важный инструмент содействия вовлечению населения в общественную жизнь и стимулирования экономического развития.

19. Во многих странах социальное жилье - это главным образом дешевое жилье, предоставляемое группам населения с низкими доходами. Зачастую речь идет о строительстве не отвечающих нормам низкокачественных многоэтажных домов квартирного типа в пригородах, в которых затруднен или ограничен доступ к транспорту и услугам. В этих районах происходит сосредоточение квартиросъемщиков социального жилья и одновременно их изоляция от таких преимуществ городской жизни, как легкодоступность мест работы и объектов инфраструктуры.

20. Такой подход, несмотря на решение наиболее насущных проблем с обеспечением жильем в краткосрочной перспективе, в долгосрочном плане привел к социальной напряженности, социальному исключению, снижению уровня общественной безопасности и к деградации кварталов. В этой связи находит все большее признание необходимость отказа от изолированного решения проблем политики по предоставлению социального жилья. Напротив, она должна связать воедино различные программы социально-экономического и городского развития. В политике по предоставлению социального жилья необходимо применять комплексный, рассчитанный на длительную перспективу подход.

21. Комплексный подход к политике в области социального жилья направлен на достижение целого ряда социальных целей. Помимо оказания помощи социально незащищенным слоям по удовлетворению их потребностей в жилье, такой подход может способствовать формированию в рамках единого интегрированного общества такой среды, которая бы благоприятно сказывалась на жизненных возможностях конкретных целевых групп. Для достижения этого предоставление жилья должно сочетаться с мерами, направленными на облегчение доступа к местам работы и таким социальным услугам, как обслуживание пожилых людей и детей или предоставление профессиональной подготовки безработным. Возможность участия в процессе принятия решений на уровне квартала способствует привитию чувства сопричастности и в конечном итоге социальной сплоченности.

22. Не существует одного инструмента в области социальной политики, позволяющего решить все проблемы. Вместе с тем имеется целый набор потенциально полезных инструментов и их сочетаний, которые могли бы использоваться в различных ситуациях. Странам необходимо приспособить инструменты политики по предоставлению

социального жилья к своим конкретным условиям и интегрировать в эту политику более широкие задачи социально-экономического развития.

В. Проектирование социального жилья и градостроительство

23. Архитектурно-пространственная планировка и проектирование вносят огромный вклад в устойчивое развитие социального жилья и имеют большое значение для успешного проведения политики в области социального жилья.

24. Строительство городского социального жилья должно осуществляться в соответствии с генеральным планом. Необходимо обеспечивать цельность планировочной структуры города путем обеспечения единства новых районов городской застройки с уже существующими районами города. Следует ставить цель по предотвращению утраты компактности городской застройки. В каждом случае следует обеспечивать комплексность новой городской застройки.

25. При строительстве нового жилья следует стремиться к обязательному пространственному включению установленной доли социального жилья, с тем чтобы способствовать развитию разнообразия и социальной сплоченности, а также обеспечению доступа к жилью для семей со средними и низкими доходами. Компактность застройки города является прочной основой для обеспечения социальной устойчивости. Концепция компактной городской застройки основана на идее о возможности формирования более самодостаточных городских общин. С этой целью необходимо добиваться комплексности городской застройки, повышать ее плотность и создавать условия для более активной общественной жизни и повышения качества услуг.

С. Система управления социальным жильем

26. Успешная реализация политики по предоставлению социального жилья связана с необходимостью формирования рациональной и эффективной институциональной структуры, которая способствовала бы эффективной деятельности всех органов государственной власти, а также их сотрудничеству и координации с другими участниками процесса.

27. Подробное определение роли органов власти различного уровня, а также застройщиков, собственников, менеджеров и инвесторов будет варьироваться в зависимости от принятых подходов, имеющих различную национальную, региональную и местную специфику. Однако важно добиться ясности в вопросе о роли, с тем чтобы обеспечить наиболее оптимальное распределение ответственности и рисков. Адекватный

и взаимодополняющий характер распределения ответственности и ресурсов между центральным и местным уровнями имеет особое значение для проведения эффективной политики в области социального жилья.

28. Центральным правительствам принадлежит важная роль в организации процесса широких консультаций по определению или совершенствованию основ национальной политики, а также вытекающих из них стратегий и планов действий в области социального жилья. Центральным правительствам следует также поощрять и поддерживать муниципалитеты и местные органы власти по проведению консультаций и формированию, координации и осуществлению политики, стратегий, планов действий и программ на местном уровне в соответствии с национальной стратегией.

29. Местным органам власти принадлежит ведущая роль в оценке местных условий, разработке комплексной политики и стратегии на местном уровне, определении соответствующих инструментов и, наконец, в мобилизации местных партнеров и координации программ по предоставлению социального жилья. Оценка местных потребностей в свою очередь помогает формировать национальную политику и облегчает центральному правительству задачу по разработке основ политики по предоставлению социального жилья. Предпосылкой, позволяющей местным органам власти эффективно решать свои задачи, является создание потенциала в интересах местных управленческих кадров.

30. Вовлечение всех заинтересованных сторон в разработку и осуществление политики по предоставлению социального жилья необходимо для обеспечения ее эффективности и оптимального использования государственных и частных источников финансирования. В этой связи основной задачей является сбалансирование интересов всех участников, т.е. достижение политических целей государством и местными органами власти, удовлетворение интересов арендаторов и домовладельцев и в то же время обеспечение условий для получения достаточных прибылей инвесторами и застройщиками.

31. Успех политики по предоставлению социального жилья имел место в тех случаях, когда органы власти стремились привлечь к ее осуществлению все заинтересованные стороны и когда они активно участвовали в партнерствах по строительству. Это предполагает налаживание сотрудничества между органами власти всех уровней и поощрение активного участия частного сектора и различных общественных объединений граждан в подготовке и реализации политики на местном и национальном уровнях.

32. Особое значение имеет вовлечение целевых групп: малообеспеченных домовладельцев и съемщиков сдаваемого в наем социального жилья. Опыт показывает эффективность вовлечения целевых групп в проекты в области социального жилья. Оно способствует более оперативному выявлению и удовлетворению потребностей домашних хозяйств и формированию у них отношения к проекту как к своему собственному делу. Результатом этого является рост инициативы и личной ответственности по отношению к проекту, что в конечном итоге способствует его успеху.

33. С целью обеспечения эффективного участия домашних хозяйств следует создать соответствующие механизмы. основополагающим условием для любого участия является наличие информации и прозрачность функционирования структур. Кроме того, следует постоянно прилагать усилия по вовлечению социально незащищенных домашних хозяйств в процесс принятия решений. Облегчению процесса будет способствовать выявление "лидеров" среди домашних хозяйств. Не менее важно, чтобы каждое домашнее хозяйство имело возможность выражать свои заботы, потребности и первоочередные нужды.

D. Финансирование социального жилья

34. Для реализации проектов по обеспечению социальным жильем необходима готовность действовать и инвестиции. В некоторых странах ЕЭК проблема социального жилья не рассматривается в качестве таковой. Однако существуют различные способы оказания поддержки наиболее нуждающимся, например предоставление субсидий для стимулирования предложения или субсидий с учетом потребностей. Субсидии с целью стимулирования предложения или поддержки производства, как правило, предоставляются в форме субсидий общего характера, при этом основной целью является расширение жилого фонда. Они также могут предоставляться на основе учета потребностей. Предоставление субсидий на основе потребностей, как правило, осуществляется с учетом индивидуальных запросов. Ставится цель обеспечить возможность для групп населения с низкими и средними доходами проживать в жилищах более высокого качества.

35. Необходимо принятие новых обязательств в отношении проектов по обеспечению социальным жильем и изыскания необходимых финансовых ресурсов. Кроме того, государствам необходимо дополнять свои ограниченные ресурсы альтернативными источниками финансирования и обеспечивать сбалансированность между государственным и частным финансированием с целью предоставления социального жилья. Следует принимать социальные меры и оказывать финансовую поддержку семьям с низкими доходами и социально незащищенным группам, с тем чтобы помочь им

выплачивать растущую арендную плату (покрывать расходы на ремонт и техническое обслуживание) и не допускать случаев их выселения или стимулировать собственников жилья проводить его обновление. К другим мерам по стимулированию обновления жилья относятся кредитование на льготных условиях, прямое субсидирование и предоставление налоговых льгот.

36. В долгосрочной политике финансирования жилищного сектора следует учитывать не только потребность в новом социальном жилье, но и ресурсы, необходимые для технического обслуживания или улучшения состояния уже существующего фонда социального жилья. Восстановление жилого фонда, состоящего из домов многоквартирного типа, построенных во второй половине двадцатого столетия, является особенно важной задачей для большинства европейских стран, и в первую очередь для стран с переходной экономикой. Для решения этих проблем необходимо создание финансовых и институциональных механизмов. Уже накопленный определенный опыт по реконструкции городских зданий свидетельствует о преимуществах процесса восстановления (увеличение дохода от налогов и более высокий уровень социальной защиты). Для обеспечения успеха следует рассмотреть вопрос о сохранении равновесия социального состава населения.

37. В различных странах используются различные механизмы финансирования и политические инструменты. Как уже упоминалось, существуют разнообразные инструменты, и нередко они имеют сложную природу. Для того чтобы директивные органы делали правильный выбор, необходимо распространять информацию о разных механизмах и вариантах политических решений, а также об опыте их применения.

38. Директивные органы, работающие в области социального жилья, в частности, должны обеспечивать равновесие между субсидиями, предоставляемыми для стимулирования предложения и для удовлетворения спроса. Субсидии для стимулирования предложения, например субсидии строительным фирмам, предоставляемые путем снижения НДС, освобождения от налогов на недвижимость, субсидии на процентную ставку, долгосрочные кредиты под низкие процентные ставки и государственные гарантии, помогают стимулировать предложение социального жилья. Такие субсидии для стимулирования спроса, как субсидии на аренду жилья и жилищные пособия, не имеют этого стимулирующего эффекта. Однако жилищные пособия позволяют, в частности, расширить выбор возможностей, имеющихся у целевых групп населения.

39. Выбор инструментов зависит от конкретных условий, существующих в стране, в частности, от наличия и состояния имеющегося жилого фонда. В странах региона ЕЭК существуют большие различия в области жилищной политики и в связи с этим различия в применении политических инструментов. Современная тенденция в большинстве западноевропейских стран заключается в сочетании инструментов по стимулированию предложения и спроса. Они не рассматриваются в качестве взаимоисключающих; обе формы поддержки находят совместное применение во многих проектах по предоставлению социального жилья.

40. В силу чрезвычайно малых размеров государственного фонда сдаваемого внаем жилья в большинстве стран с переходной экономикой возможности для использования этого жилого фонда в будущем в целях социального найма ограничены. Кроме того, сдаваемое внаем государственное жилье в этих странах, как правило, сконцентрировано в окраинных жилых районах низкого качества, поскольку жилые помещения в них не были приватизированы квартиросъемщиками по причине их малой привлекательности. Необходимо поставить вопрос о том, насколько недостаток сдаваемых в наем жилищ во многих странах с переходной экономикой затрудняет достижение целей в области социального жилья.

41. В большинстве стран Западной Европы наличие сдаваемого внаем государственного жилищного фонда по существу является составной частью политики социального жилья.

42. Необходимо по-новому взглянуть на проблему сдаваемого внаем социального жилья в странах с переходной экономикой, с тем чтобы удовлетворять потребности пользующегося им групп населения. Расширение фонда сдаваемого внаем социального жилья не всегда означает немедленное начало нового строительства. Альтернативой ему могла бы стать попытка передачи существующего государственного фонда сдаваемого внаем жилья, которое в настоящее время арендуется всеми слоями населения, независимо от дохода, в жилой фонд для социального найма, предназначенного исключительно для групп населения, нуждающегося в таком жилье.

43. В то же время, хотя создание нового фонда жилья для социального найма поможет удовлетворить потребности некоторой части социально-уязвимого населения, оно не поможет найти решение для значительной части многочисленной группы малообеспеченных собственников жилья в странах с переходной экономикой. Возможности для оказания помощи таким собственникам путем предоставления новых жилых помещений из фонда социального жилья ограничены. Их количество слишком велико, и, возможно, они не проявят готовности отказаться от своего приватизированного жилья.

44. Одним из решений вопроса может стать предоставление жилищных пособий. Предоставление жилищных пособий могло бы оговариваться условием о максимальном уровне дохода. Более широкое предоставление жилищных пособий также могло бы быть увязано с обязательством собственников принимать участие в соответствующих системах управления (например, в ассоциациях жильцов кондоминиума) зданием. В случае расширения участия в управлении зданием, владельцы отдельных квартир могли бы почувствовать бóльшую ответственность за здание, что улучшило бы его техническое обслуживание и, следовательно, его благоустройство.

II. ПЕРСПЕКТИВЫ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО СОЦИАЛЬНОМУ ЖИЛЬЮ

45. Проведенные на рабочем совещании обсуждения вновь подтвердили насущную необходимость в обмене опытом, связанным с политикой и практикой в области социального жилья в регионе ЕЭК, а также необходимость в документально подтвержденной информации о такой политике и практике, которая явилась бы руководством для принятия директивных решений в будущем.

46. Результаты рабочего совещания явятся вкладом в подготовку руководящих принципов по социальному жилью ЕЭК ООН в соответствии с решением Комитета по населенным пунктам, принятым на предыдущей сессии в сентябре 2002 года. Руководящие принципы будут нацелены на обеспечение директивных органов инструментом для оценки различных вариантов политики, используемых в настоящее время для обеспечения социальным жильем. В них будут закреплены институциональные, правовые и финансовые принципы социального жилья, а также опыт проектирования социального жилья. В них будет проанализирована роль политики по предоставлению социального жилья для всего общества в целом. В частности, их целью явится использование всесторонней и хорошо проанализированной информации о различных инструментах, применяемых для финансирования и предоставления социального жилья, которая поможет в процессе принятия решений.

Приложение

История вопроса

1. После глубокого обсуждения вопроса о доступном социальном жилье, проведенного на тридцать третьей сессии Комитета по населенным пунктам, в качестве первого этапа подготовки руководящих принципов по социальному жилью ЕЭК ООН будет проведено рабочее совещание по социальному жилью в регионе ЕЭК ООН.

2. Цель совещания состоит в определении основных задач в области социального жилья, стоящих перед государствами-членами. На рабочем совещании будет также сделана попытка сформулировать исчерпывающее определение социального жилья, которое станет основой для общего понимания и международного сопоставления.

3. Настоящий документ подготовлен в качестве справочного материала для обсуждения на рабочем совещании. Участникам предлагается рассмотреть поднимаемые ниже вопросы, высказать свою точку зрения и поделиться опытом своих стран с целью формулирования политических рекомендаций, относящихся к сектору социального жилья. В структуре документа для обсуждения отражена структура рабочего совещания. Для обсуждения предлагаются три основные темы:

- a) роль и определение социального жилья;
- b) система управления социальным жильем;
- c) устойчивое развитие социального жилья.

Результаты обсуждения и тематические исследования, представленные участниками, будут использоваться в будущей работе группой экспертов по разработке руководящих принципов по социальному жилью в регионе ЕЭК ООН.

Введение

4. Для определения направлений политики по предоставлению социального жилья в странах ЕЭК ООН необходимо рассмотреть три следующие тематические области:

- a) определение социального жилья следует рассматривать с точки зрения выбора критериев, позволяющих провести разделительную черту между социальным и частным жильем. Социальное жилье получило развитие в связи с неспособностью рынка жилья

реагировать на общие потребности в жилье. Каково его состояние в настоящее время? Не менее важно рассмотреть вопрос о роли социального жилья с точки зрения политической ответственности;

b) система управления социальным жильем, и в частности отношения между четырьмя основными группами сторон: органами власти, организациями, предоставляющими социальное жилье, домашними хозяйствами и частным секторами. В условиях децентрализации полномочий по принятию политических решений в области социального жилья и с учетом участия общественности, а также необходимости в партнерских отношениях между государством и частным сектором система управления выходит на первый план в обеспечении устойчивого и эффективного реагирования на потребности в жилье. Четкое разделение ответственности между сторонами, включая вопросы финансирования, застройки, прав собственности и управления объектами социального жилья, имеет решающее значение;

c) при разработке основ устойчивой государственной политики в области социального жилья необходимо принимать во внимание финансовую устойчивость, качество и соответствие нормам предоставляемых услуг и товаров (включая энергоэффективность), социально-территориальное комплексное планирование и участие домашних хозяйств в деятельности по вовлечению съемщиков социального жилья в общественную жизнь. При формулировании политики по предоставлению социального жилья следует учитывать принципы устойчивого развития в долгосрочной перспективе;

d) появление социальных гетто в некоторых кварталах и деградация жилых кондоминиумов после приватизации государственного жилищного фонда квартиросъемщиками в странах с переходной экономикой являются лишь двумя примерами необходимости новых подходов к социальному жилью, отвечающих целям устойчивого развития, социальной сплоченности и включения граждан/жильцов в общественную жизнь.



I. РОЛЬ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ

5. Прежде чем давать определение социального жилья, важно выяснить, каковы цели политики по предоставлению социального жилья с точки зрения более широкого политического контекста. Каковы социальные и/или экономические доводы, заставляющие принимать политические обязательства в отношении сектора социального жилья? Где проходит разделительная линия между рынком и социальным жильем? Кроме того, где проходит разделительная линия между социальным и доступным жильем?

6. Общеизвестное и часто цитируемое определение социального жилья гласит: "Социальным жильем является жилье, доступ к которому регулируется существующими правилами распределения, отвечающими интересам домашних хозяйств, которые испытывают затруднения с нахождением жилья на рынке"¹.

7. Однако, будучи весьма общим, это определение не охватывает вопросы, связанные с правами собственности, и лишь в общих чертах определяет целевые группы. Это может привести к его различному толкованию в различных странах. В связи с этим оно недостаточно для проведения международного сопоставления.

8. С тем чтобы дать исчерпывающее определение социального жилья, следует учитывать следующие критерии:

а) критерии распределения и доступа (определение целевых групп и порядка распределения и критерии, определенные государственными, региональными или местными органами власти: предельная величина дохода, приоритеты);

б) критерии доступности (низкая цена или низкая арендная плата, обеспечивающая доступ к социальному жилью группам с низкими доходами);

в) гарантии прав владения (гарантированная или долгосрочная аренда в секторе коммерческого найма и обеспечение гарантий в секторе социального жилья, занимаемого на правах собственности).

9. Хотя социальное жилье традиционно связывается со сдаваемым внаем жильем, в настоящее время в регионе ЕЭК существуют различные формы владения. В определении социального жилья должны найти свое отражение все возможные формы владения:

- жилье социального найма;
- кооперативное жилье;
- жилье, находящееся в частной собственности в результате приватизации государственного жилищного фонда в странах с переходной экономикой (малообеспеченные собственники);

¹ Определение социального жилья было предложено ЕККСЖ Европейской комиссии в 1998 году.

- жилье, находящееся в частной собственности, - построено при существенной государственной поддержке, оказываемой частной собственностью (доступное жилье для групп со средними доходами);
- совместные формы владения.

10. При определении целевых групп, имеющих право на социальное жилье, следует применять демографические, экономические, социальные критерии, а также критерии, отражающие истинное положение с жильем. Особое внимание следует уделять следующим социально уязвимым группам:

- домашние хозяйства с одним из родителей, в первую очередь домашние хозяйства, возглавляемые женщинами;
- безработные, особенно длительно безработные;
- пенсионеры и пожилые люди (особенно одинокие пожилые люди);
- большие или молодые семьи с детьми, находящимися на иждивении;
- инвалиды;
- мигранты, беженцы, лица, ищущие убежища;
- этнические меньшинства;
- другие перемещенные лица.

II. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ ЖИЛЬЕМ

11. Вопрос о системе управления социальным жильем поднимается в ряде стран, в частности в странах, имеющих давнюю традицию государственного вмешательства, и где вследствие этого существует немало населенных пунктов с жильем социального найма. Вопрос также обсуждается в странах с переходной экономикой, в которых на национальном и местном уровнях разрабатывается новая жилищная политика.

12. Систему управления социальным жильем можно определить с помощью существующих взаимоотношений между сторонами, участвующими в подготовке и осуществлении политики в области социального жилья. Решающее значение имеет четкое разделение ответственности в сфере финансирования, проектирования застройки, строительства, распределения жилья и управления микрорайонами социального жилья. Ведущая роль в этом вопросе принадлежит местным органам власти. Они должны добиваться единства всех сторон, участвующих в проектах, с целью обеспечения устойчивого развития социального жилья.

13. Необходимо обсудить вопрос о создании долгосрочных партнерских отношений между следующими четырьмя основными категориями заинтересованных сторон с целью обеспечения гарантий эффективному функционированию системы социального жилья:

а) **государственный сектор/органы власти.** Какова роль государства, регионов и местных общин в новых условиях децентрализации политики обеспечения социальным жильем? Для формирования и осуществления жилищной политики на местном уровне, несмотря на то, что на этом уровне имеется самое непосредственное представление о потребностях в жилье, существует необходимость в основах политики, определяемых на региональном и национальном уровнях. Особое значение имеет разработка национальных основ и определение порядка применения таких инструментов финансирования социального жилья, как предоставление жилищных пособий;

б) **ассоциации социального жилья/учреждения, предоставляющие жилье,** традиционно находившиеся в прямой зависимости от центральных или местных органов власти, в настоящее время приобретают все большую самостоятельность по мере создания партнерств на местном уровне. Изменение в характере отношений между учреждениями, предоставляющими социальное жилье, и органами власти ставит вопрос о том, как обеспечить выполнение обязательств государства по предоставлению социального жилья, и о том, какие формы должен приобрести государственный контроль за осуществлением проектов в области социального жилья в первую очередь в отношении соблюдения договорных обязательств;

с) **граждане, социально уязвимые группы.** Чем сильнее потребность в социальном жилье, тем шире должно быть участие общественности с целью обеспечения стабильности и эффективности политики по предоставлению социального жилья. Участие граждан в исполнительных советах организаций по социальному жилью, в процессах принятия решений по проектам реконструкции городов и кварталов также имеет важное значение. В случае признания необходимости этого участия, следует создать возможности для повышения роли жильцов и их участия в обсуждении осуществляемых проектов. Общественное участие ставит вопрос о новых формах управления проектами и о новых обязанностях и функциях учреждений, предоставляющих социальное жилье, и местных органов власти;

д) **частный сектор - застройщики, инвесторы, частные владельцы** - также должны получать информацию о целях местной политики в области социального жилья, включая необходимость обеспечения социально разнородного состава жильцов и территориального включения проектов социального жилья. Целесообразно укреплять партнерство между государством и частным сектором с целью преодоления финансовых

трудностей, которые могли бы в долгосрочной перспективе подорвать успешное осуществление проектов в области социального жилья.

III. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ

14. Проекты по обеспечению социальным жильем дают хорошую возможность для осуществления принципов устойчивого развития на местных уровнях. По сути дела, рекомендуется, чтобы принципы устойчивости и долгосрочного планирования учитывались при формировании и осуществлении политики по предоставлению социального жилья, с тем чтобы обеспечивать комплексное решение проблем и избегать в будущем появления новых проблем в этом секторе.

15. При комплексном подходе к проектам по обеспечению социальным жильем необходимо учитывать некоторые из следующих аспектов, имеющих отношение к понятию устойчивости:

- финансовая устойчивость (финансовая система и субсидии);
- социальная разнородность - социальное сплочение, с уделением особого внимания группам с низкими доходами и лицам, утратившим социальные связи;
- преодоление пространственной изолированности - доступ к местам работы и услугам общего пользования (а также социально-культурное развитие);
- качество природной и физической среды.

A. Финансовая устойчивость (финансовая система, субсидии и пособия)

16. Устойчивость государственного финансирования социального жилья с целью стимулирования предложения социального жилья, а также прямой поддержки домашних хозяйств должна обеспечиваться в условиях все более жестких бюджетных ограничений.

17. Необходим поиск новых форм государственной помощи и финансирования в условиях децентрализации политики по предоставлению социального жилья и разработка жилищной политики на местном уровне.

В. Социальная разнородность - содействие социальной сплоченности в рамках комплексного планирования

18. Обеспечение разнородности социального состава столь же важно, как и работа с наиболее нуждающимися домашними хозяйствами. Это означает создание социально-разнородной среды жильцов в зданиях, частично состоящих из фонда социального жилья и частично из фонда частного жилья. В связи с этим потребуется определенная гибкость в применении критериев распределения жилья.

19. Другим способом обеспечения социально-разнородного состава может явиться предоставление жилья различных категорий (количество комнат и размеры общей площади) и, тем самым, удовлетворение потребностей в жилье домашних хозяйств с разными уровнями доходов. Существующие и будущие потребности в жилье с точки зрения размера жилых помещений следует оценивать с учетом меняющейся структуры домашних хозяйств в регионе ЕЭК в результате старения населения и утраты семейных связей, которая является причиной роста числа домашних хозяйств, состоящих из одного человека, и нетрадиционных семей. С другой стороны, важно оценивать и должным образом удовлетворять особые нужды семей с одним из родителей.

С. Преодоление пространственной изолированности - доступ к местам работы и услугам общего пользования (а также социально-культурное развитие)

20. Пространственная изолированность связана с ограниченным доступом той или иной общины к товарам и услугам. Ограниченный доступ, в свою очередь, приводит к углублению социального расслоения. Предотвращение пространственной изолированности и содействие социальной сплоченности должны стать двумя основными целями политики по предоставлению социального жилья. Эту проблему можно рассматривать на двух уровнях: на уровне квартала и города.

21. Наличие на уровне квартала таких коммунально-бытовых служб и объектов, как озелененные пространства, игровые площадки, бакалейные лавки, парикмахерские, прачечные, детские сады, являющиеся составными элементами районной застройки, позволяет сокращать расстояние до предприятий торговли, мест отдыха и до других объектов и в то же время способствует их большей доступности. Кроме того, наличие этих служб дает возможность создавать рабочие места для членов общины.

22. В то же время комплексная планировка кварталов не должна приводить к появлению отдаленных, замкнутых мест проживания. Следствием этого является изолированность всей общины от других городских структур. Местоположение микрорайонов социального

жилья должно обеспечивать их достаточную интеграцию в городскую среду и доступ к транспортным сетям и службам общего пользования, включая школы и больницы.

Д. Демократические принципы в отношениях квартиросъемщиков и создание потенциала

23. Одним из путей удовлетворения нужд домашних хозяйств является реальное включение этих групп в процесс принятия решений. Участие квартиросъемщиков в процессе подготовки проекта застройки микрорайона или его реконструкции должно влиять на качество и соответствие социального жилья нормам (квартиры и коммунально-бытовые службы). Включение квартиросъемщиков социального жилья (а также малообеспеченных собственников) в процесс принятия решений, а также в осуществление этих решений позволит развивать чувство сопричастности к жизни общины. В этой связи участие квартиросъемщиков должно рассматриваться не только с точки зрения консультирования с ними, но и в плане их активного вовлечения.

Е. Экологически приемлемые стратегии (планирование)

24. Следует оказывать поддержку стратегиям, позволяющим создавать устойчивые кварталы и города. Охрана окружающей среды, поощрение экологически приемлемого поведения, использование новаторских энергосберегающих решений в проектировании и сокращение расстояний ежедневных поездок на общественном транспорте позволяют экономить ресурсы и повышать качество жизни в этих кварталах. Также важно найти оптимальное равновесие между принципами компактной планировки города с повышенной плотностью населения и принципами зеленых зон.
