УДК 332.82(477)

Непомнящий А.М.,
директор Департамента государственных программ и развития жилищного строительства Министерства регионального развития и жилищно-коммунального хозяйства Украины,
докторант кафедры политологии и философии Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
кандидат экономических наук (Украина, г. Киев)

КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

Статья посвящена рассмотрению пяти ключевых элементов современной государственной жилищной политики. Рассматриваются их особенности, а также то, каким образом каждый из этих элементов должен учитываться при формировании и реализации жилищной политики со стороны государства.

Ключевые слова: жилищная политика, элементы жилищной политики, жилищный сектор, государственная политика в жилищной сфере.

Введение. Сегодня одним из наименее обеспеченных конституционных прав человека в Украине (и некоторых других странах СНГ) остается право на жилье. Экономическая ситуация пока не позволяет говорить о доступности жилья рядовым гражданам. Такое положение чрезвычайно актуализирует научные и теоретико-прикладные исследования возможностей влияния государства и органов государственного управления на оздоровление состояния строительной отрасли и государственного стимулирования развития жилищного строительства. Эффективность жилищной политики формирует не только здоровый экономический микроклимат общества, но и способствует снятию общественного напряжения, укреплению стабильности и легитимности государственной власти.

С точки зрения современного подхода к реализации государственной жилищной политики (см., напр., [2]) можно выделить пять ключевых элементов жилищной политики: право собственности на землю и жилье; наличие, развитие и регулирова-

ние финансирования жилищного сектора; управление жилищными субсидиями; развитие инфраструктуры; регулирование распределения земельных участков и жилой застройки. Данная статья посвящена рассмотрению каждого из этих элементов.

Право собственности на землю и жилье. Можно утверждать, что право частной собственности на землю и жилье — это краеугольный камень рыночной экономики. А наличие однозначных и понятных формальных (и неформальных) правил относительно приобретения собственности, ее продажи, развития и использования имеет критическую значимость в создании предсказуемых и эффективных рынков жилья. В отсутствие таких правил жилищный сектор становится заложником часто непредсказуемого политического интервенционизма, что, как правило, негативно влияет на функционирование жилищного сектора.

Как показывает история, законы и правила, касающиеся права собственности на жилье, часто оказывали влияние на права собственности в целом, поскольку именно жилье является наиболее важным и наиболее распространенным видом частной собственности. В связи с этим можно вспомнить, например, ситуацию с массовой приватизацией жилья в постсоветских государствах в 1990-е годы или нынешние проблемы узаконивания самовольных застроек и поселений во многих развивающихся странах, — все это дало сильный толчок к развитию института частной собственности. Права собственности на землю и жилье, которые могут быть как формальными, так и неформальными и которые делают человеческое поведение в этой сфере предсказуемым, на самом деле выстраивают отношения не между людьми и их землей и жильем, а между различными людьми. И в этом смысле право собственности является социальным институтом.

Право частной собственности является важным компонентом внешней среды реализации жилищной политики, поскольку способствует повышению общественного благосостояния через активные действия индивидов. К. Роуз объясняет это таким образом [9, с. 105]. Частная собственность поощряет владельцев к тому, чтобы тратить время и усилия на развитие и увеличение имеющихся ресурсов, связанных с этой собственностью. Кроме того, эксклюзивный контроль над своей собственностью позволяет владельцам идентифицировать других владельцев, что позволяет наладить систему продажи или обмена собственности, в результате чего собственность со временем оказывается в руках наиболее эффективных собственников, к совокупной выгоде всех. По этим причинам частная собственность способствует благосостоянию общества и дает его членам среду, в которой ресурсы используются, сохраняются и обмениваются наилучшим образом. Все отмеченное в полной мере относится и к частной собственности на жилье.

Законы и правила, которые определяют права собственности, важны для обеспечения инвестиций в жилье, для операции на рынках земли и недвижимости и для повышения эффективности функционирования жилищного сектора. Можно сказать, что они представляют собой «мета-собственность» общества в целом, и их основное предназначение состоит в обеспечении общественного блага. Но, к сожалению, абсолютное право на частную собственность не может быть установленным, не нанося ущерба общественному благу и основным социальным нормам. Поэтому права частной собственности на землю и жилье в той или иной степени должны быть ограничены государством с целью защиты общественного блага. В этом смысле существуют три типа приемлемых ограничений на указанные права: регулирование использования собственности, правила приобретения собственности, правила налогообложения собственности.

Регулирование использования собственности должно прежде всего ограничить возможность того, чтобы подвергать опасности здоровье, безопасность и благосостояние общества или сообщества в целом. Зонирование, ограничения в отношении использования грунтовых вод, контроль над выбросами и шумом и т.п., — все это направлено на защиту интересов других членов общества от злоупотребления правами собственности. Однако важно

отметить, что существуют пределы этому регулированию. Подобное регулирование становится дисфункциональным, когда оно приводит к неоправданно высокой стоимости на землю и жилищное строительство или когда, наоборот, радикально снижает стоимость собственности. Правила приобретения собственности должны быть такими, чтобы общественность сохранила право приобрести любую собственность, которую считают необходимой для общественного использования. Когда возникает такая общественная потребность, частные владельцы должны расставаться со своей собственностью, получая, однако, за нее справедливую рыночную цену.

Что касается налогообложения собственности, то для этого существуют две основные причины. Во-первых, оказание адекватных инфраструктурных услуг со стороны государства или местной общины для частных собственников не является бесплатным. Во-вторых, увеличение стоимости частной собственности прямо зависит от таких факторов, как развитость инфраструктуры, развития и роста общины, соседства, состояния окружающей среды, т.е. от того, что является следствием действий других субъектов, а не самих собственников. Поэтому справедливо, чтобы собственники, которые получают от этих действий прибавочную стоимость, платили соответствующие налоги.

Развитие и регулирование финансирования жилищного сектора. Появление такого явления, как ипотека для получения долгосрочной ссуды для строительства или покупки жилья, преобразило жилищный сектор до неузнаваемости, подобно тому как появление двигателя внутреннего сгорания изменило всю транспортную сферу. Корни этого явления уходят в Англию восемнадцатого столетия, где создавались «строительные клубы самопомощи» («self-help building clubs»), члены которых объединяли свои сбережения для финансирования индивидуального жилищного строительства. Со временем эти клубы переросли в более масштабные строительные кооперативы, причем уже не только в Англии, но и в других странах, что дало существенные финансовые ресурсы для жилищного строительства и позволило активно использовать долгосрочные займы под залог жилья. Подобная активность привлекла внимание правительств, которые стали поддержать развитие ипотечных рынков посредством создания соответствующих финансовых учреждений, государственного регулирования, защиты ипотеки и предоставления различных субсидий домовладельцам. Постепенно модифицировались и усовершенствовались ипотечные инструменты с целью того, чтобы противостоять инфляции и финансовой либерализации, а также были созданы вторичные ипотечные рынки для увеличения потока долгосрочных вкладов в жилищный сектор. Кроме того, ряд действий правительств был направлен на ликвидацию дискриминации и другой социальной несправедливости в ипотечной сфере, что открыло доступ к ипотечным кредитам для малообеспеченных семей.

Вообще у государства существуют четыре взаимосвязанные цели относительно развития и регулирования финансирования жилищного сектора:

1. Развитие финансирования жилищного сектора как неотъемлемой части финансового сектора в целом.

2. Улучшение общих жилищных условий посредством развития жилищного сектора как ключевого сектора экономики с точки зрения сбережений, инвестиций, производства, занятости и благосостояния.

3. Стимулирование владения недвижимостью посредством увеличения массового доступа к ипотечному финансированию.

4. Обеспечение социальной справедливости в сфере жилищного финансирования [7].

Для достижения этих целей государство может использовать три различных и часто конфликтующих друг с другом инструмента жилищной политики: 1) Регулирование финансирования жилищного сектора для гарантирования его жизнеспособности, но не вмешиваясь при этом в его функционирование. 2) Поддержка создания и развития институтов финансирования жилищного сектора. 3) Направление жилищных субсидий через или совместно с финансированием жилищного сектора [1].

Говоря о государственном регулировании в сфере финансирования жилищного сектора, следует отметить, что существуют три основные группы инструментов такого регулирования: 1) нормативно-правовые акты и действия, что гарантируют безопасность сделок в данном секторе; 2) нормативно-правовые акты и действия, что гарантируют «здоровье» финансовых институтов в данном секторе; 3) нормативно-правовые акты и действия, что регулируют ипотечное кредитование.

Однако, пожалуй, самый главный инструмент развития финансирования жилищного сектора — это создание такого режима прав собственности, который позволяет свободно иметь, покупать, продавать и закладывать жилье. В отсутствие ясных и бесспорных прав собственности, должным образом зарегистрированных и юридически передаваемых, жилая единица не может функционировать эффективно как имущественный залог для ипотечного кредитования. Кроме того, для развития института ипотеки в качестве одного из важнейших регуляторных инструментов должен использоваться закон (или другой нормативный акт), позволяющий передавать право собственности на жилье от домовладельца, который не в состоянии выполнять свои кредитные обязательства, к учреждению, давшему ипотечный кредит на приобретение этого жилья. Поэтому государство должно создать такие условия, при которых заемщики понимают и соблюдают свои договорные обязательства, поскольку в случае их несоблюдения они могут быстро по решению суда быть лишены права собственности на жилье.

Второй группой регуляторных инструментов, необходимых для развития эффективного финансирования жилищного сектора, являются, как отмечалось, нормативно-правовые акты, гарантирующие жизнеспособность и «здоровье» финансовых институтов. Как известно, многие системы финансирования жилья в разных странах в последнее время испытали очень серьезные трудности в результате слабого (или несуществующего) государственного регулирования в данной сфере, что стало результатом либеральной политики 1980-х и 1990-х годов. Так, толчком к глобальному финансово-экономическому кризису 2008—2009 годов послужила ситуация на рынке жилой недвижимости в США, ставшая результатом отсутствия надлежащего государственного контроля над ним.

Третья группа регуляторных инструментов направлена на управление ипотечным кредитованием и может включать в себя: а) ограничение ипотечного кредитования в отношении определенных типов жилья; б) ограничение ипотечного кредитования в отношении определенных групп населения; в) ограничение максимальных процентных ставок по ипотечным кредитам. Однако следует иметь в виду, что в то время как некоторые из этих ограничений могут устанавливаться из лучших побуждений, а другие быть просто дискриминационными, вместе они имеют тенденцию негативно сказываться на развитии финансирования жилищного сектора и даже способны вызывать крах некоторых финансовых институтов.

Вообще следует подчеркнуть, что для многих людей, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, первичной проблемой является возможность получения кредита, а стоимость этого кредита — это уже вторичная проблема, хотя и не менее важная. В этом смысле государственное вмешательство, направленное на ограничение процентных ставок в отношении ипотечных кредитов, создает искусственный дефицит кредитных средств. Поэтому стимулирующий подход отделяет политику роста и развития финансирования жилищного сектора, нацеленную на обеспечение стабильности функционирования кредитных институтов и учреждений (не важно, какой формы собственности), от политики субсидирования, нацеленной на обеспечение большей социальной справедливости.

Управление жилищными субсидиями. Многими ключевыми акторами в жилищном секторе проблема жилищных субсидий (и связанная с ней проблема налогообложения жилья) считается центральной проблемой жилищной политики. И хотя другие элементы жилищной политики так же важны, именно субсидии и налоги являются теми инструментами, которые по-

зволяют учитывать в ней не только экономические, но и социальные аспекты, что делает жилищную политику эффективной и справедливой, позволяя противостоять рыночным неудачам.

Решения о предоставлении жилищных субсидий и их видах являются исключительно политическими. Так, в двадцатом веке эти решения часто принимались исходя из: желания построить плановое общество; потребности восстановить города, разоренные войной; наличия «излишек», произведенных растущим экономическим процветанием; правительственных расходов, направленных на предотвращение спада экономической активности и т.п.

В настоящее время на решения, касающиеся жилищных субсидий (впрочем, как и других субсидий, а также налогов), влияют такие факторы, как стремление уменьшить бюджетный дефицит, осуществлять прозрачную и ответственную бюджетную политику; призывы к финансовой бережливости; тенденции передачи части государственных и коммунальных услуг частному сектору; вмешательство международных организаций (Всемирный банк, Международный валютный фонд и др.); глобальные вызовы; передача полномочий от центрального на местный уровень; общественное разочарование в способности программ социального обеспечения эффективно перераспределять доходы и общественное богатство.

Следует отметить, что исследование жилищных субсидий находится все еще на зачаточной стадии, поскольку не много известно (а то, что известно, является контраверсийным) об эффективности и результативности различных видов жилищных субсидий. В принципе, каждый вид субсидии представляет собой социальный эксперимент, который должен измеряться и оцениваться относительно его эффективности, чтобы в случае необходимости можно было внести соответствующие коррекции, однако не много субсидий было подвергнуто такому систематическому исследованию [5].

Самый важный аспект жилищных субсидий — это то, что они могут и действительно изменяют поведение потребителей и производителей, влияя на цены жилья и жилищных услуг. Поэтому фактически жилищные субсидии разрабатываются и предоставляются для воздействия на поведение рынка недвижимости, чтобы изменять его в соответствии с политическими целями.

Вообще можно сформулировать два основных аргумента в пользу государственной поддержки в форме прямых жилищных субсидий, предоставляемых в дополнение к другим мероприятиям и социальным программам, которые повышают способность людей платить за жилье. Первый аргумент опирается на утверждение многих исследователей о том, что жилье является общественным благом и государство должно способствовать адекватной обеспеченности жильем, поскольку это лежит в плоскости не только долгосрочных интересов отдельных индивидов и семей, но и интересов общества. Последнее обусловлено, в частности, тем, что недостаточная обеспеченность жильем негативно влияет на многие факторы, такие как качество жизни, социально-экономическая стабильность, уровень преступности и т.п.

Второй аргумент в пользу предоставления государством жилищных субсидий базируется на том факте, что связанная с жильем бедность усиливает и умножает другие неравенства. Местные общины, в которых присутствует серьезный дефицит хорошего жилья, как правило, не обеспечивают своим членам необходимого доступа к здравоохранению, образовательным и рекреационным ресурсам, к рынку труда и рыночным возможностям. Нехватка хорошего жилья, таким образом, является не только следствием, но и источником бедности. Поэтому улучшение жилищных условий, в частности, через предоставление государственных субсидий является эффективным средством в борьбе с бедностью в целом [4].

Развитие инфраструктуры. Часто дискуссии, касающиеся проблем инфраструктуры, не рассматривают ее с точки зрения жилищной политики, хотя жилищный сектор является основным потребителем инфраструктурных услуг. Так, в промышленно развитых странах жилые здания, как

правило, занимают более половины всех освоенных городских земель, которые не заняты дорогами и шоссе [8]. Поэтому жилищный сектор не может функционировать адекватно, не говоря уже оптимально, без адекватного обеспечения инфраструктурными услугами. Верно и обратное: инфраструктурные услуги не могут оптимально оказываться и оплачиваться, если игнорируются их симбиотические отношения с жилищным сектором.

С точки зрения жилищного сектора жилая инфраструктура может быть определена как совокупность сетевых структур (дороги, водоснабжение, канализация, центральное отопление, электроснабжение, телекоммуникации и т.п.), общественных мест и зданий (парки, детские и спортивные площадки, театры и т.п.), услуг (здравоохранение, образование, служба спасения, охрана безопасности и правопорядка, транспорт, вывоз твердых отходов и т.п.). Все это является существенным для повышения качества жилья, поэтому наличие эффективной инфраструктуры является важным компонентом стимулирующего подхода в реализации жилищной политики. Действительно, качество жилья повышается, когда оно должным образом обслуживается инфраструктурными сетями и услугами и когда оно имеет хорошую связь с местами работы и досуга через эффективную транспортную систему. Наоборот, качество жилья снижается, когда дороги находятся в плохом состоянии, образуются автомобильные пробки, питьевая вода загрязнена, окрестности затопляются, мусор не убирается вовремя, отсутствует уличное освещение, высокий уровень уличной преступности и т.д.

Нет сомнений, что качество и стоимость инфраструктурных услуг влияют на рыночную стоимость жилья как прямо, так и опосредованно, поскольку там, где качество инфраструктуры выше, земля становится более дорогой, соответственно более дорогим становится строительство жилья на этой земле. Таким образом, рыночная стоимость жилья неразрывно связана с его инфраструктурным обеспечением, в то время как последнее не влияет напрямую на рыночную стоимость — это влияние как бы «растворяется» в зданиях, «питающихся» инфраструктурными услугами.

Но есть и еще один важный аспект инфраструктурных услуг, о котором упоминалось выше, а именно социальный, связанный с так называемой «проблемой бедных районов» в условиях рыночной экономики. Во-первых, организации, оказывающие инфраструктурные услуги, часто проводят дискриминационную политику в отношении бедных районов, предоставляя им услуги более низкого качества и в меньшем объеме, чем в «богатых» районах. Во-вторых, имеет место то, что называется «экологической несправедливостью»: именно в бедных районах можно наиболее часто встретить линии высоковольтных передач, пункты сортировки мусора и соседство мусорных свалок, захоронения опасных отходов и т.п. В-третьих, как это ни парадоксально, жители бедных районов часто вынуждены платить за инфраструктурные услуги больше, чем другие, вследствие плохой обеспеченности, следовательно, меньшей доступности этих услуг.

Все это, несомненно, требует вмешательства со стороны местной власти, поскольку инфраструктурное обеспечение является фундаментальной формой поддержки жилья для бедных. Соответствующее инфраструктурное обеспечение уменьшает сервисные затраты для жителей бедных районов, дискриминацию против них в предоставлении услуг, а также способствует привлечению инвестиций. Однако при этом нет никакой необходимости для органов власти самим заниматься предоставлением услуг на уровне домохозяйств, — такие услуги лучше предоставляются непосредственно местными сообществами или представителями частного сектора. В данном случае прямая причастность органов власти к оказанию индивидуальных инфраструктурных услуг — это та форма микроменеджмента, которая умаляет ключевые задачи управления инфраструктурными системами на уровне района или населенного пункта в целом, что должно быть приоритетом и ответственностью местных органов власти.

В целом можно утверждать, что эффективное инфраструктурное обеспечение

является одним из ключевых аспектов реализации жилищной политики. Инфраструктурные услуги непосредственно влияют на качество жилья, предоставление качественных инфраструктурных услуг в широком диапазоне существенно способствует росту строительства жилья, а также тому, чтобы цены на недвижимость были умеренными и доступными.

Регулирование распределения земельных участков и жилой застройки. Законы и регуляторные акты влияют на функционирование жилищного сектора как с точки зрения потребителей, так и производителей жилья. Ранее нами были рассмотрены аспекты данного вопроса с точки зрения потребителей, такие как установление коммунальной платы, предоставление субсидий, регулирование деятельности финансовых институтов, приватизация и др., поэтому теперь сосредоточимся на производителях, т.е. на тех регуляторных аспектах, которые связаны с процессом строительства, развития, владения и управления жилым фондом.

Необходимо отметить, что в промышленно развитых странах вопрос регуляторной политики стал приобретать все большую важность с начала 1970-х годов. Поскольку правительства постепенно отказывались от интенсивного участия в прямом производстве и оказании публичных услуг, именно регулирование деятельности рыночных агентов стало во главу угла политических повесток дня. Фактически существенно изменился сам способ государственного управления, что произошло как ответ на усиление международной конкуренции, глобализацию рынков и ослабление государства всеобщего благоденствия [6].

Однако в этой «новой реальности» существует много регуляторных норм и правил, затрагивающих жилищный сектор, которые имеют мало общего с удовлетворением жилищных потребностей. К сожалению, жилищный сектор часто оказывался под давлением правил и инструкций, которые ведут к негативным последствиям — ограничению предоставления земли для жилищного строительства, увеличению стоимости строительства, уменьшению привлекательности жилья, обветшанию жилья и др.

Как отмечают некоторые авторы, подобные регуляторные акты часто инициировались не жилищным сектором и принимались в целях обеспечения общественных интересов в целом, но они часто оказывались в интересах определенных групп интересов, стремящихся к достижению преимуществ над другими группами, например, получению конкурентных преимуществ в строительстве или созданию барьеров для приобретения жилья в «богатых районах» [3].

В отличие от более прозрачных бюджетных трансфертов, регуляторное влияние часто более трудно понять, измерить и оценить. Это делает регуляторные инструменты зависимыми от информации и знания, которые могут быть доступными только для специалистов, принадлежащих к представителям групп интересов, что позволяет таким группам формировать регуляторный режим в своих интересах. Следует признать, что многие из мотивов подобных групп интересов, лежащих в основе регуляторных правил, которые затрагивают функционирование жилищного сектора, несовместимы с основными целями как потребителей, так и производителей жилья. Поэтому, к сожалению, хотя «приличное жилье для всех» однозначно составляет публичный интерес, оно не поддерживается представителями влиятельных групп интересов, устанавливающих регуляторные правила, которые, как правило, уже имеют «приличное» жилье.

Политически более выгодно говорить о высоких стандартах для всех групп населения, независимо от дохода. Но это заставляет людей либо платить за жилье и за услуги больше, чем они бы хотели, либо нарушать существующие правила, нормы и стандарты, например, ютясь большим количеством в маленьких помещениях, отказываясь от центрального водоснабжения, электроснабжения, отопления и т.п. Со временем это приводит к возникновению гетто и трущоб, самозахвату пустующего жилья и другим социальным проблемам, на которые власть, часто не имея достаточно средств, вынуждена закрывать глаза, т.е. выбирать первый из рассмотренных вариантов.

Несомненно, регуляторный режим был, есть и будет одним из ключевых элементов жилищной политики. Но при этом он не должен быть однобоким, а учитывать интересы всех заинтересованных сторон. Должна проявляться забота об охране окружающей среды, необходимо зонирование земель и существование строительных норм, правил и стандартов, но все это не должно препятствовать реализации стремления людей к получению доступного жилья.

Выводы. Как можно заметить из логики изложения, все пять ключевых элементов жилищной политики: право собственности на землю и жилье; наличие, развитие и регулирование финансирования жилищного сектора; управление жилищными субсидиями; развитие инфраструктуры; регулирование распределения земельных участков и жилой застройки — являются очень важными, и всем им при реализации жилищной политики необходимо уделять должное внимание. Только в этом случае жилищная политика действительно будет выполнять в полной мере свою социальную функцию.

Библиографический список

1. Ресин В.И. Экономика недвижимости / В.И. Ресин. — М.: Дело, 2009. — 384 с.

2. Angel S. Housing policy matters: A Global Analysis / S. Angel. — Oxford: Oxford University Press, 2006. — 419 p.

3. Barlow J., King A. The State, the Market and Competitive Strategy: The House-building Industry in the United Kingdom, France and Sweden / J. Barlow, A. King // Environment and Planning. — 2008. — 24 (No. 3, March). — P. 381—400.

4. Hills P. Unravelling Housing Finance: Subsidies, Benefits, and Taxation / J. Hills. — Oxford: Oxford University Press, 2001. — 234 p.

5. Kresl P. K., Balwant S. The Competitiveness of Cities // Cities and the Global Economy Conference Paper. — Melbourne, 2004. — P. 107—154.

6. Majone G. From the Positive to the Regulatory State; Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance / G. Majone // Journal of Public Policy. — 2004. — 17 (No 2). — P. 139—167.

7. O'Sullivan T. Housing economics and public policy / T. O'Sullivan. — Oxford: Blackwell, 2010. — 378 p.

8. Ramirez R. The Housing Queue / R. Ramirez. — Rotterdam: Bouwcentrum International, 2004. — 87 p.

9. Rose C.M. Property and Persuasion: Essays on the History, Theory, and Rhetoric of Private Ownership / C.M. Rose. — Boulder, Cob.: Westview Press, 2004. — 346 p.

Nepomnyshchiy A.M., e-mail: adndu@ukr.net
Director of the Department of state programs and housing development of the Ministry of Regional Development and Housing and Communal Services of Ukraine, doctoral candidate of the department of political science and philosophy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Candidate of Economic Sciences (Kiev, Ukraine).

KEY ELEMENTS OF PUBLIC HOUSING POLICY

The article deals with the five key elements of the modern state housing policy.

Their features and the way in which each of these elements must be taken into account in the formulation and implementation of the housing policy of the state are considered.

Key words: housing policy, the elements of housing policy, housing sector, public policy in housing.