

МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ

Выделены модели финансирования строительства социального жилья в странах Европы в зависимости от применяемых финансовых инструментов; обоснован переход от государственной модели к некоммерческой и частной моделям; предложены подходы к финансированию социального жилья в России.

Ключевые слова: социальное жилье, жилищная ассоциация, субсидия, налоговые льготы, жилищные пособия, государственно-частное партнерство.

Законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на муниципалитеты возложено полномочие по обеспечению малоимущих граждан жильем помещениями, организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда, созданию условий для жилищного строительства. Реализация этого полномочия на протяжении ряда лет поддерживалась федеральными и региональными целевыми программами. В 2012 г. принята государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», в которой, в частности, предусмотрено содействие формированию рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода. Значимость решения этой проблемы в программе подчеркивается тем, что обязательства по предоставлению жилья социального использования по состоянию на конец 2010 года имеются перед 2,8 млн семей [1].

Реализация этой новой для России задачи, несомненно, должна опираться на многолетнюю практику европейских стран по строительству и содержанию социального жилья. Накопленный зарубежными странами опыт представлен большим разнообразием используемых инструментов, условий их применения, что позволяет выделить несколько моделей финансирования строительства социального жилья. Их можно разделить на государственную, некоммерческую и частную модели, а в последней, в свою очередь, выделить модели, опирающиеся преимущественно на субсидирование или кредитование.

В большинстве стран Европы строительством и содержанием социального жилья изна-

тельно занимались муниципалитеты, являющиеся собственниками муниципального жилищного фонда. Хотя доля социального жилья составляет в среднем около 20% жилищного фонда европейских стран, структура его собственников в последние десятилетия существенно изменилась в пользу некоммерческих организаций (жилищных ассоциаций) и частных застройщиков. С одной стороны, это связано с тем, что нарабатана обширная практика привлечения внимания таких организаций к строительству социального жилья в рамках государственно-частного партнерства. С другой стороны, неизбежное старение социального жилья, созданного в значительной степени в первые послевоенные десятилетия, усложняет управление таким жильем. Так, во Франции центральная власть административным образом определяет долю социального жилья в общем объеме жилищного фонда. Считая успех социальной жилищной политики основным фактором увеличения рождаемости, национальное правительство Франции устанавливает, что в каждом населенном пункте страны доля социального жилья должна быть не менее 20%. В противном случае муниципальные власти наказываются высокими штрафами. Нередко случаются прецеденты, когда местное правительство готово постоянно платить штрафы, чтобы не обременять себя содержанием социального низкодогодного жилья. Особенно часто данное явление наблюдается в крупных городах Франции, где цены на недвижимость заметно выше средних по стране [2]. В Англии в 1988 году после реформы по реструктуризации системы субсидирования жилья социальный жилищный фонд практически полностью оказался в руках некоммерческих жилищных ассоциаций, тогда

как десятилетием ранее около 93% этого жилья было собственностью муниципалитетов [3].

Во Франции финансирование проектов по строительству новых, реконструкции и обслуживанию существующих объектов социального жилищного фонда осуществляется по подрядному соглашению, заключенному между государственными структурами и застройщиками. По подрядному соглашению застройщик имеет право на получение субсидий на возмещение затрат, связанных с реконструкцией социального жилого фонда, и на льготные кредиты в национальном банке под низкую процентную ставку, что с финансовой точки зрения является субсидированием частных инвестиций в социальное жилье. При эксплуатации социального жилья собственник обязан, со своей стороны, выполнить ряд требований, предъявляемых к нему правительством Франции: установить арендную плату, не превышающую определенной на государственном уровне социальной ставки.

Социальные застройщики имеют ряд налоговых преимуществ, а также возможность приобретения земли на льготных условиях. Новым для Франции является опыт стимулирования частных застройщиков, создающих промежуточный рынок арендной недвижимости преимущественно в районах дорогого жилья с тяжелой жилищной ситуацией, путем применения налоговых льгот. Провайдеры, претендующие на такие налоговые льготы, обязаны предоставлять жилые помещения в аренду в течение определенного времени (от 6 до 9 лет) лицам с доходами, позволяющими им претендовать на недорогое жилье по арендной ставке, составляющей примерно 70% от рыночной аренды [3], [4]. Налоговые льготы, как известно, относятся к скрытым субсидиям, хотя по механизму предоставления несколько различаются.

Финансирование строительства социального жилья в Англии ведется за счет предоставления центральным правительством субсидий застройщикам, а также за счет частных инвестиций, возврат которых происходит в долгосрочном периоде и осуществляется из средств, полученных от сдачи жилья в аренду. Социальные застройщики имеют выгоду и от налоговых льгот. Великобритания демонстрирует хороший опыт организации государственно-частного партнерства, когда частные инвести-

ции привлекаются в финансирование социальной жилищной сферы.

Интересным является пример австрийской модели социальной жилищной политики. В качестве собственников социального жилищного фонда выступают муниципалитеты, а также некоммерческие жилищные ассоциации. Доля таких собственников разделена примерно поровну в общем объеме социального жилищного фонда страны. В качестве методов поддержки и стимулирования проектов социального жилья в Австрии наиболее часто применяют прямое государственное финансирование в виде грантов на строительство или субсидирование процентных ставок по кредитам для застройщиков. Последний вид государственной поддержки является очень популярным и применяется в 7 случаях из 10. Значительно реже встречаются схемы поддержки социальных жилищных проектов с помощью потребительского субсидирования и налоговых льгот для застройщиков [3]. Таким образом, помимо жилищных ассоциаций интерес к финансированию строительства социального жилья в Австрии имеют и частные инвесторы. Например, на осуществление предложенных частными застройщиками проектов, отвечающих критериям социального жилья, городские власти Вены готовы предоставить долгосрочный кредит под 1%, покрывающий 35-40% от стоимости строительства. Широкое развитие государственно-частного партнерства только увеличивает поток частных инвестиций.

Довольно успешный опыт организации жилищного фонда в Зальцбурге (Австрия) был представлен в мае 2012 года в качестве модели социальной жилищной политики для всей Европы. Суть данной модели заключается в аккумулировании всех финансовых средств, направляемых на строительство, эксплуатацию, реконструкцию жилищного фонда в Зальцбурге, в Национальном жилищном фонде. Привлекательность данного фонда состоит в том, что он предоставляет наиболее выгодные условия кредитования под рекордно низкую ставку в 2,5% для застройщиков социального жилья. При этом создаются такие экономические условия, когда заемщику, желающему получить существенные льготы по кредиту, выгодно вернуть долг раньше положенного срока. По мнению специалистов, такие привлекательные условия для заемщиков по-

звоят существовать фонду достаточно долго без внешних инвестиций [5].

В Дании доля социального жилья составляет чуть более 20% от общего объема жилья. При этом в руках муниципалитетов сосредоточено только 2% от всего объема социального жилья, остальная часть находится в собственности некоммерческих жилищных ассоциаций. Жилье, принадлежащее муниципальным властям, используется, как правило, в качестве маневренного фонда [3].

В Дании активно развивается модель финансирования проектов по строительству социального жилья, основанная на принципах государственно-частного партнерства. Денежные средства в размере установленного правительством Дании процента от общей стоимости строительства предоставляются муниципалитетом в размере первоначального взноса в кредитную организацию, кредитующую застройщиков социального жилья. Таким образом, местные власти предоставляют застройщику государственный беспроцентный заем, который в будущем (не ранее, чем через 50 лет) должен быть возвращен в полном объеме. Небольшая доля денежных средств в общем объеме финансирования ложится на будущих жильцов: 2% от стоимости жилого помещения. При этом возможно получение государственных субсидий и гарантий для обеспечения кредитов жильцов, не способных сразу оплатить первоначальный взнос. Основным же источником финансирования проектов в сфере социального жилищного строительства (оставшаяся сумма от стоимости строительства после получения беспроцентного займа) являются средства жилищных ассоциаций, предоставляемые кредитными организациями в виде долгосрочных (около 30 лет) ипотечных займов, гарантируемых или субсидируемых местными органами власти [3], [6].

Ярким примером успешной модели жилищной политики является политика послевоенной Германии, которая смогла полностью решить жилищную проблему в течение 15 лет. Финансирование строительства жилья осуществлялось в зависимости от категории, к которому оно принадлежало.

К первой категории принадлежал жилой фонд с фиксированным уровнем арендной платы за помещение площадью не более 65 кв. м, предоставляемое лицам, чьи доходы были не

выше установленной нормы, дающей право на получение жилья данной категории. Такое жилье ближе всего подходит под современное определение социального жилья. Финансирование таких проектов велось за счет государственного субсидирования, возмещающего застройщику разницу между затратами на строительство жилья и получаемыми от сдачи помещений в аренду доходами.

Вторая категория жилья включала в себя массовую жилищную застройку, представляющую собой нечто среднее между социальным и рыночным жильем. Привлечение застройщиков к строительству и содержанию таких помещений велось за счет предоставления налоговых списаний в размере 10% от стоимости строительства в течение первых 2 лет, 3% – в последующие 10 лет, а также оставшейся суммы после установленного законодательством срока эксплуатации здания. Величина арендной платы в таком жилье должна была лишь покрывать расходы инвестора на строительство.

Строительство третьей категории жилья никак не субсидировалось со стороны государства, так как это жилье свободно обращалось на рынке, и застройщик имел возможность возместить произведенные затраты с рыночной доходностью.

Денежные средства, вкладывавшиеся государством в проекты социального и доступного жилья, привлекались за счет применения административных и фискальных мер правительства. На первоначальном этапе это были средства, возвращаемые гражданами в кредитные учреждения в счет погашения ипотечных кредитов. Кредитные организации обязаны были 90% этих средств направлять в созданный государственный фонд, осуществлявший субсидирование строительства социального жилья. Кроме этого, привлечение денежных средств в сферу социального жилья осуществлялось за счет введенного в 1949 году налога в 3% от стоимости земельных участков, на которых не велось жилищное строительство.

В дальнейшем власти Германии сделали ставку на стимулирование кредитных отношений в жилищной сфере. Правительством Германии был создан государственный Орган жилищного кредитования, который выдавал кредиты застройщикам жилья под 6,45%. Кредитные учреждения, которые участвовали в инвестировании в строительство социального жилья и выда-

вали беспроцентные займы, получали от государства налоговые списания (уменьшение налоговой базы по налогу на прибыль) в размере суммы таких кредитов. Недостаточность представленных мер компенсировалась принудительным характером отношений государства с частными кредитными организациями, которым предписывалось не менее половины всех кредитов выдавать застройщикам жилья под процентную ставку не выше 4,5%. Страховые же компании не менее 40% денежных средств, полученных в виде взносов от страхователей жизни, обязаны были инвестировать в жилищное строительство. И, наконец, на эти цели были привлечены средства малообеспеченных немецких граждан в форме целевых банковских вкладов под жилищное строительство, сумма которых увеличивалась на 25-35% за счет государственного софинансирования на безвозвратной и безвозмездной основе.

Ликвидация острой жилищной проблемы в Германии в послевоенные годы привела к сокращению государственного субсидирования данного сектора уже к концу 50-х годов. Затем с каждым годом объем государственных инвестиций в сектор жилищного строительства сокращался на 10%, а на смену безвозвратным субсидиям пришли беспроцентные ссуды. Приоритетным стало строительство индивидуальных домов, при этом семьи с низкими доходами имели право на субсидирование части капитальных затрат [2, 7, 8].

В настоящее время доля социального жилья в Германии в общем объеме жилищного

фонда составляет не более 10%. Количество объектов социального жилья сокращается. Многие объекты, находящиеся в частных руках, утрачивают статус социальных. Растет арендная ставка, все больше приближаясь к ставке рыночной аренды, но с возможным субсидированием ее части для наименее обеспеченных граждан [8]. Объекты социального жилищного фонда в Германии в основном находятся в собственности частных застройщиков или жилищных компаний, субсидируемых государством в рамках «Закона о содействии предоставлению социального жилья» путем выдачи ссуд с низкой процентной ставкой на строительство социального жилья, а также субсидий на строительство. До 25% стоимости строительства покрывается за счет государственных субсидий [9].

Таким образом, финансовыми методами стимулирования частных инвесторов и некоммерческих организаций, направленными на повышение активности в сфере строительства социальных жилых объектов, являются следующие:

- предоставление льгот на приобретение или аренду земельных участков,
- предоставление льготных кредитов в государственных банках,
- субсидирование процентной ставки по кредитам,
- предоставление грантов на строительство,
- налоговые списания,
- государственные (муниципальные) гарантии по кредитам застройщиков (рисунок 1).

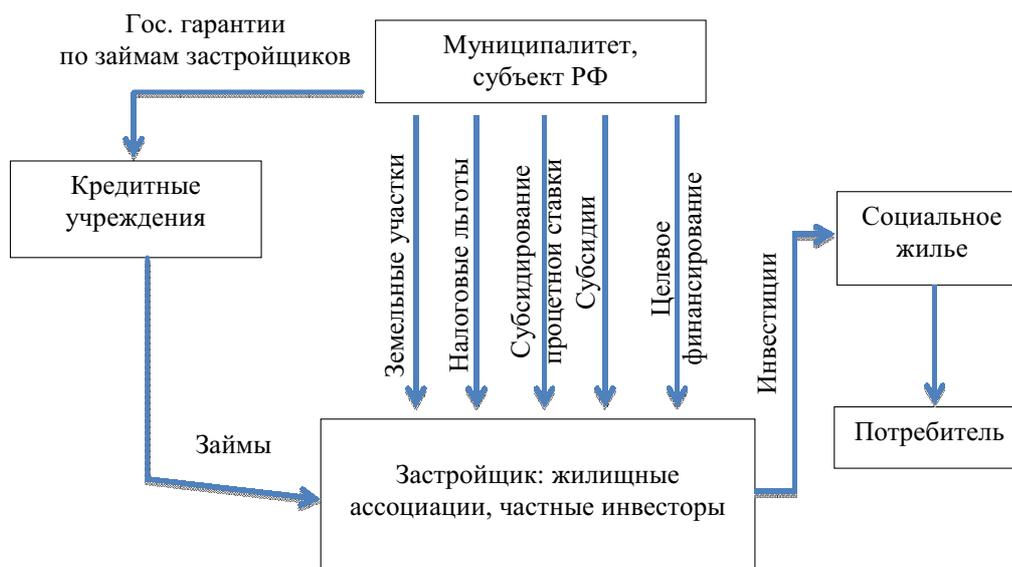


Рисунок 1. Финансовые методы стимулирования государством строительства социального жилья

Основным преимуществом западных стран в области осуществления социальной жилищной политики является возможность использования долгосрочных займов под низкие процентные ставки. Помимо этого застройщик обязан следовать четким требованиям к цене, качеству и срокам возведения жилья.

Немаловажный аспект исследуемой проблемы связан с размещением комплексов социального жилья, что имеет значение для застройщика. В Европе постепенно отходят от практики создания целых кварталов социального жилья и даже от размещения жилых помещений социального фонда в одном здании. С точки зрения социального равноправия в настоящее время считается неправильным выделять каким-либо образом социальное жилье, да и само такое жилье в некоторых странах практически невозможно отличить от жилья частных домовладельцев. Использование современных технологий позволяет создавать жилищные комплексы, способные в силу принятого объемно-планировочного решения вмещать в себя помещения эконом-класса, жилье средней категории и элитные квартиры, предназначенные для частной аренды или продажи. Возможность самостоятельно конструировать внутреннее пространство зданий дает широкий простор для вариаций с планировкой и площадью квартир [10].

Таким образом, по прошествии десятилетий европейские страны переосмыслили собственный опыт строительства социального жилья, выбирая наиболее соответствующие современности модели взаимодействия государства и общества в сфере жилищной политики.

России только предстоит пройти этот путь, в связи с чем целесообразно выделить этапы жилищной политики в сфере обеспечения граждан социальным жильем, а также инструменты, характерные для каждого из этапов.

Первый этап представляет собой период формирования системы партнерских отношений государства и частных инвесторов в рамках реализации программ социального жилья. На этом этапе основным источником финансирования строительства социального жилья могут быть бюджетные средства муниципалите-

тов, в частности, невозобновляемые ресурсы, которые муниципалитет получает от продажи земельных участков [11]. Государство, используя бюджетные средства, должно заложить основы формирования системы строительства и эксплуатации социального жилья, накопить определенный опыт решения этой проблемы, что позволит привлечь к ней внимание частных инвесторов. Наряду со строительством муниципального социального жилья необходимо внедрить субсидирование отдельных категорий населения, например, студентов, арендующих жилье в частном секторе.

Второй этап развития социальной жилищной политики предполагает формирование многочисленного класса инвесторов, вовлеченных в реализацию социальных проектов и имеющих определенную выгоду от совместной с государством деятельности. Окончание бесплатной приватизации послужит толчком к осуществлению проектов по созданию социального арендного жилого фонда частными и некоммерческими организациями. Ко второму этапу благодаря стимулированию частных инвесторов и созданию жилищных управляющих компаний должен быть создан новый многочисленный фонд социального жилья, предоставляемого нуждающимся гражданам на правах социальной аренды.

При этом из первой модели финансирования следует сохранить частичное субсидирование государством арендуемого частного жилья для тех категорий населения. Этот инструмент социальной поддержки должен быть сохранен для граждан, стоящих в очереди на получение социального жилья. Налаженная работа с частными застройщиками социального жилья позволит ограничить период предоставления такого рода помощи и переселять граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, из квартир частного арендного фонда в социальное жилье. Не стоит упразднить и субсидии по оплате жилья, в том числе коммунальных услуг для отдельных категорий населения. Сочетание инструментов из двух моделей социальной жилищной политики позволит наиболее эффективно обеспечить поддержку нуждающихся в ней жителей России.

19.02.2014

Список литературы:

1. Государственная программа Российской Федерации. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: Интернет источник. – Электрон.дан. – Режим доступа: <http://www.minregion.ru/upload/documents/2013/02/010213-progr-5.pdf>.

2. Барунова, О. Муниципальные метры в Европе: получить нелегко, зато жить комфортно / О. Барунова // портал JJС.RU [Электронный ресурс]: Интернет источник. – Электрон.дан. – Режим доступа: <http://www.jjc.ru>
3. Практика управления сферой социального жилья в Европе: консалтинг исследования рынка / ЗАО «Решение». – СПб, 2009. – 24 с. [Электронный ресурс]: Интернет источник. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://decision.ru/mark/reports/other/>
4. Haffner, M. Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries? // Marietta Haffner, Joris Hoekstra, Michael Oxley, Harry van der Heijden. Housing and Urban Policy Studies, vol. 33. IOS Press, 2009. – 310 p. [Электронный ресурс]: Интернет источник. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://bookfi.org/book/1155500/>
5. Global Tenant: ежеквартальный журнал // Internationalunionoftenants. – 2012, июль [Электронный ресурс]: Интернет источник. – Электрон.дан. – Режим доступа: <http://www.icsh.ie>.
6. Бабурин, В. Обзор жилищной системы в современной Дании / В. Бабурин // Библиотека межрегиональной сети «За преодоление социальной исключительности». – 2012. – июнь [Электронный ресурс]: Интернет источник. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.pravonadom.ru>
7. Сумленный, С. Как они обустроили Германию / С. Сумленный // «Эксперт». – 2007. – 29 января (№4) [Электронный ресурс]: Интернет источник. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.expert.ru>.
8. Грегуольдо, В. Социальное жилье Германии: нелегко, но возможно / В. Грегуольдо // Журнал «Собственник». – 2009. – 11 ноября [Электронный ресурс]: Интернет источник. – Электрон.дан. – Режим доступа: <http://www.sob.ru>
9. Шварц, Б. Пути решения жилищной проблемы – опыт Германии / Б. Шварц // Initiative Wohnungswirtschaft in Osteuropa [Электронный ресурс]: Интернет источник. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.iwoev.org>
10. Анисимов, Г. Парижские "ашелемы" – наше будущее? / Г. Анисимов // «Известия». – 2008. – 21 марта [Электронный ресурс]: Интернет источник. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.demoscope.ru>.
11. Балтина, А. М. Создание системы финансирования строительства жилья социального найма за счет бюджетных средств / А.М. Балтина, В.И. Кравцов // Финансы и кредит. – 2006. – №12. – С. 47–53.

Сведения об авторах:

Балтина Александра Михайловна, заведующий кафедрой финансов
Оренбургского государственного университета, доктор экономических наук, доцент
e-mail: abaltina@osu.mail.ru

Кириленко Людмила Сергеевна, аспирант кафедры финансов
Оренбургского государственного университета, e-mail: kirilenlyudmila@yandex.ru
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6506, тел. (3532) 372476