

И.В.ХЕГАЙ, архитектор (МАрхИ)

Особенности развития социального жилья в России

«Состояние жилищного фонда и наличие доступного и комфортного жилья для различных категорий граждан наглядно отражает степень социально-экономического развития страны, уровень жизни населения и социальный климат в обществе» [1].

В первой половине XX в. на жилищную ситуацию в СССР, как и во многих европейских странах, оказали влияние индустриализация и урбанизация. Жилищная политика в это время была подчинена централизованной плановой экономической системе.

Термин «социальное жилье» был несовместим с коммунистической идеологией, потому что вся политическая система была объявлена социальной. В этот период нельзя было говорить о существовании «социальных групп населения», обездоленных или бедных людей, или признавать общие недостатки в обеспечении жильем. Тем не менее, большая часть жилищного фонда имела характеристики социального арендного жилья (регулирование цен, нерыночное распределение субсидий, государственная собственность). Однако жилье, ориентированное на многодетные семьи или ветеранов войны, только теоретически относили к разряду «социальное», хотя в действительности оно таковым не было (рис. 1). Низкие цены привели к огромному спросу, и квартиры из государственной собственности стали выделяться в основном за «заслуги».

Жилищная политика стала меняться в начале 1990-х годов, когда начался переход от централизованного планирования к рыночным отношениям. Наиболее важные черты реформы жилищной политики заключались в общем уменьшении государственного вмешательства,

применении рыночных принципов и корректировке арендной платы, возможности приватизации жилья и снижении субсидий для жилищного строительства. Все эти глубокие изменения были начаты без предварительного изучения всех необходимых правовых и институциональных механизмов: регистрации собственности и развития финансовой системы.

В эти годы общественная собственность и другие формы коллективной собственности (кооперативы) в значительной степени рассматривались как напоминание о прошлом. В то же время частная собственность стала более предпочтительной. Было принято несколько видов приватизации жилья: приватизация государственного жилищного фонда (в том числе жилья государственных предприятий), реституция ранее национализированного жилья, преобразование кооперативного жилья в кондоминиумы.

Приватизация государственного жилищного фонда была самым важным явлением. Она часть процесса, охватывающего децентрализацию, либерализацию и переход к рыночной экономике. К тому же помимо жилищного фонда могли быть приватизированы строительство, организация управления жилищным фондом и система финансирования жилищного строительства.

С переходом от социалистической системы («Восточно-европейской жилищной модели») к рыночно ориентированной и повышением экономической эффективности жилищной системы в

целом, у политики приватизации появились новые цели. Они включали повышение дохода от продажи государственного жилья, сокращение государственных расходов за счет новых владельцев, готовых тратить деньги на улучшение жилищных условий и т.д. Помимо экономических обоснований для приватизации государственного жилищного фонда, были и политические причины (например, усилия по укреплению нового режима, предлагающего преимущества для рядовых граждан). Но правительство и многие будущие владельцы не понимали, как дорого жилье в собственности, особенно его техническое обслуживание и ремонт.

Отпускные цены устанавливались исходя из двух стратегий: низкой и высокой цены приватизации. Стратегия низкой цены в основном преобладала в начале 1990-х, когда цены были, как правило, меньше на 15% рыночной цены. Низкая цена приватизации была предпочтительной, поскольку она позволяла государству избавиться от своего избыточного жилищного фонда и снять с себя ответственность за его содержание. Но эта стратегия выгодна на короткий период. В долгосрочной перспективе это означает потерю доступного арендного жилья (важный социальный актив) и приводит к трудностям, с которыми сталкиваются покупатели с низким уровнем доходов при финансировании расходов на ремонт и обслуживание такого жилья.

В связи с переходом к приватизации жилищного фонда появилась территориальная дифференциация стоимости жилья из-за существенных различий между периферийными микрорайонами, пригородными районами (часто с роскошными жилыми домами) и городскими центральными районами. В годы советской власти соблюдалось равноправие: не было существенной разницы в социальном статусе различных типов жилья. Во время перехода к приватизации все становится более полярным. В настоящее время зажиточные семьи приобретают новое качественное жилье, а пожилые, безработные,

граждане с низким уровнем дохода обитают в приватизированном ими жилье или имеют собственное традиционное сельское жилье.

В настоящее время существуют три основные проблемы, связанные с бывшим государственным жильем. Во-первых, это плохое физическое состояние жилого фонда, состоящего в основном из многоквартирных домов, которые имеют серьезные технические недостатки. Во-вторых, собственники с низким уровнем доходов не могут позволить себе техническое обслуживание и необходимый ремонт. В-третьих, ответственность за этот жилищный фонд была передана новым владельцам без соблюдения необходимых финансовых, правовых и организационных условий.

Существует широко распространенное мнение среди специалистов, что в странах с большим количеством приватизированного жилья проблемы технического обслуживания таких домов серьезнее, чем потребность в новом строительстве. Там приходится уделять особое внимание поддержанию и восстановлению приватизированного жилого фонда и жилищной проблеме бедных. Должен быть выработан более дифференцированный подход к их владельцам: одну часть жилого фонда можно перевести в рыночный сектор, а другая часть — для наиболее уязвимых слоев общества должна субсидироваться.

Примерно в середине 1990-х годов власти начали понимать, что решение жилищной проблемы не может основываться исключительно на рыночных принципах. Были предприняты усилия по изменению правовых и институциональных основ финансирования жилищного строительства, предоставления субсидий и установления социальной аренды жилья. Этот этап жилищной реформы оказался намного сложнее, чем принцип централизованного планирования. В этом контексте социальное жилье начинает восприниматься как важный инструмент для обеспечения доступным жильем семьи, которая не может себе

позволить его по рыночным ценам (рис. 2, 3).

При переходе к рыночной экономике сформировались две разновидности жилого фонда: коммерческий и муниципальный (социальный). Социальное жилье «предоставляется по цене, не определяемой соображениями прибыли; распределяется административно, согласно принятой концепции потребности; на количество, качество и сроки его предоставления существенное влияние оказывают политические соображения» [2].



Рис. 1. Массовое жилье 1960-х годов



Рис. 2. Жилой дом для очередников по улице Стартовая. Москва, 2013 г.



Рис. 3. Коттеджи для 18 многодетных семей в поселке Захарьино, Московская обл., Можайский район, 2008 г.

Коммерческое жилье предназначено для всех категорий населения и предоставляется по цене, определяемой исключительно соображениями прибыли. Оно не распределяется административно; на количество, качество и сроки его реализации существенное влияние оказывает рыночная конъюнктура и цена на недвижимость.

В условиях рыночной экономики в современных крупных городах наблюдаются тенденции социальной сегрегации, выражающиеся в физической фрагментации городской среды. Сегрегация — это одновременно и результат социальных препятствий в выборе места жительства, и социальная иерархия городских пространств, заключающаяся в неравномерном распределении общественных благ [3].

Частные застройщики склонны считать, что строительство нового социального и коммерческого жилья удобнее разделить территориально, обеспечив состоятельным пользователям более благоустроенную городскую среду. С точки зрения перспективы социального развития сегрегация населения является негативной характеристикой градостроительных решений современной жилой застройки города. Для преодоления социальной сегрегации предлагается вести смешанную застройку жилых кварталов.

Нормативные документы трактуют понятие «смешанная жилищная застройка» по-разному, рассматривая совершенно разные планировочные характеристики. Например, ЦНИИЭП жилища называет застройку смешанной в типологии жилой застройки, которая совмещает малоэтажную и многоэтажную застройку на одной территории. А в «Нормах и правилах проектирования планировки и застройки г. Москвы. МГСН 1.01-99» функционально-планировочная организация территории участка смешанной жилой застройки подразумевает размещение жилых и нежилых общественных и производственных объектов.



Рис. 4. Новый жилой район в г.Люберцы Московской области на территории иловых площадок Люберецкой станции аэрации (1-я очередь): а — функционально-планировочная организация; б — проект планировки комплексной застройки, предполагающий размещение домов для очередников и переселенцев

Таким образом, характеристики смешанной жилой застройки сформированы под воздействием социально-экономических, объемно-пространственных и функциональных факторов.

Социально-экономический фактор формирования смешанной жилой застройки выражается в смешении видов жилищного фонда и способов его предоставления. Жилищный фонд может быть частным, государственным, муниципальным и общественным [4]. Смешанную жилую застройку образует социальное жилье, интегрированное в состав коммерческого жилого комплекса. Социально-экономический аспект смешанной застройки является решением проблем социальной сегрегации, которое возможно лишь при комплексном подходе — квартальной застройке с развитой сферой социального обслуживания.

Среди объемно-пространственных факторов на успешность интеграции влияют тип застройки и этажность, а также смешение различных типов жилья, будь то дома или квартиры, для семей различного дохода.

Функциональный фактор выражен внедрением в жилую застройку нежилого фонда для организации мест приложения труда, объектов образования и здравоохранения, культурно-бытового обслуживания.

При организации района смешанной застройки в условиях нового строительства крайне важной является стадия

проектирования, поскольку именно в этот момент принимаются ключевые решения относительно разработки отдельных зданий и участка застройки в целом (рис. 4). В процессе проектирования определяется количество и виды жилья, степень интеграции района в сложившуюся городскую ткань, и такие аспекты, как общая безопасность и степень, с которой жители отдельных домовладений будут объединены или будут вести обособленный образ жизни. Многие из этих решений на стадии проекта определяют будущую жизнеспособность нового жилого образования и качество жизни в нем.

Список литературы

- 1. Концепция** социальной жилищной политики и социального жилья в Российской Федерации. / Под ред. Н.П. Кошмана, В.Н. Пономарёва. — М., 2008. — С. 11
- 2. Кияненко К.В.** Введение в проблематику современного рыночного жилища: Учебное пособие для архитектурных и строительных специальностей вузов. — Вологда: ВоГТУ, 2002.
- 3. Чешкова А.Ф.** Методологические подходы к изучению городской пространственной сегрегации. // Российское городское пространство: попытка осмысления. — М.: МОНФ, 2000. — С. 26.
- 4. Федеральный закон** от 21.04.97 № 68-ФЗ.