Современная государственная жилищная политика зарубежных стран (на примере Великобритании)

1. Экономико-географическое положение Великобритании

Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии, (англ. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, сокр. UK) — островное государство в Западной Европе. Занимает площадь 244 820 кв. км. Форма правления – парламентская монархия. Великобритания когда-то было ведущей мировой экономикой, распространявшей влияние на четверть мира, но после мировых войн уступила свое место США. Тем не менее, сегодня Великобритания входит в первую десятку стран мира по размеру ВВП (US$2,151 трлн в 2006 г., US$2,215 трлн в 2007, US$2,231 трлн в 2008 г.).

Под воздействием мирового финансового кризиса объем ВВП Великобритании в 1-ом квартале 2009 г. сократился на 1,9% по сравнению с предыдущим кварталом, что стало рекордным падением за последние 30 лет. В 2009 и 2010 г. ожидается сокращение ВВП на 3,2% и 1,1% соответственно.

ВВП на душу населения в 2008 г. по данным Всемирного банка составил US$33 535, по оценке МВФ – US$36 522, согласно всемирной книге фактов ЦРУ[1] – US$36 600.

Дефицит бюджета в 2008 г. составил 5,3% ВВП. Вследствие запуска программы стимулирования экономики и госпомощи банкам, этот показатель может вырасти до 11,3% ВВП в 2009 г. и до 13% в 2010 г.

По размеру государственного долга в размере 47,2% ВВП Великобритания в 2008 г. заняла 43-е место в мире.

Великобритания состоит из четырех административно-политических частей (исторических провинций):

- **Англия** (39 графств, 6 метрополитенских графств и Большой Лондон) — адм. центр Лондон,
- **Уэльс** (22 унитарных образования: 9 графств, 3 города и 10 городов-графств) — адм. центр Кардифф,
- **Шотландия** (12 областей: 9 округов и 3 основных территории) — адм. центр Эдинбург,
- **Северная Ирландия** (26 округов) — адм. центр Белфаст.

В стране проживает 61 млн чел., из них рабочая сила – 31,2 млн. Среднегодовой прирост населения составляет 0,3%. Главным образом, численность населения растет за счет трудовых иммигрантов из стран Восточной Европы, недавно вступивших в Евросоюз, которым после расширения ЕС в мае 2004 г. был разрешен свободный въезд для работы на территории Великобритании. Тем не менее, рождаемость в стране по-прежнему превышает смертность, хотя

[1] Central Intelligence Agency (www.cia.gov) – The World Factbook 2008.

естественный прирост уже не является главенствующим фактором увеличения численности населения.

Табл. 1. Численность населения Великобритании, 2000-2009 гг., тыс. чел.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009E
58886,1	59113,5	59323,5	59557,3	59845,8	60238,4	60587,3	60975,4	60944,0	61126,8

Примечание: данные на июль каждого года

Источник: UK National Statistics, US Census Bureau

84% населения страны проживает в Англии, более десятой части – в столице. Городские жители составляли в 2008 г. 90% населения. В Англии сосредоточено свыше 83% жилищного фонда Соединенного Королевства, при этом 12% жилья – в столице Великобритании.

Табл. 2. Обеспеченность жильем населения Соединенного Королевства, 2007 г.

Население, тыс. чел.	60 975
Жилищный фонд, тыс. единиц	26 593
Количество домохозяйств, тыс. ед.	21 178
Минимальный размер жилья, кв.м.	32,5
Жилье, негодное к проживанию, тыс. ед	7 686
% от жилищного фонда	34,6
Перенаселенное жилье, тыс. ед	650
% от домохозяйств	3

Источник: Housing Statistics 2008, Dwelling Space Standards

На 21 178 тыс. домохозяйств в 2007 г. приходилось 26 593 тыс. ед. жилья. Из них, жилье, не пригодное к проживанию, согласно новым стандартам, составляет более трети.

2. Стратегические цели и основные направления государственной жилищной политики Великобритании.

Основные цели и задачи жилищной политики правительство Великобритании формирует исходя из того, что каждый житель страны имеет право на достойное жилище по доступной цене, в месте, где он хочет жить сейчас и в перспективе, которое создает ему благоприятные условия для улучшения качества своей жизни, в безопасной и благополучной окружающей среде. Тем не менее, высокий спрос на жилье при недостатке предложения и перманентные проблемы с доступностью в некоторых регионах страны ощущаются особенно остро, в то время как в других рынок недвижимости находится в упадке. Таким образом, правительство Соединенного Королевства ставит перед собой цель достичь баланса между спросом и предложением путем ввода нового жилья, предоставляемого населению как по рыночной цене, так и по программе

«доступное жилье». Кроме того, ряд программ направлен на преодоление провала рынка недвижимости в депрессивных районах (housing market renewal).

Таким образом, ключевыми направлениями жилищной политики Великобритании, по данным интернет-ресурса Communities.gov.uk, являются:

- строительство новых домов с целью достижения баланса между спросом и предложением на рынке недвижимости,
- все социальное жилье должно соответствовать стандарту дома, пригодного для проживания (Decent Home Standard),
- совершенствование информационного пакета (Home Information Packs - www.homeinformationpacks.gov.uk) призванного облегчить покупку и продажу дома,
- борьба с бродяжничеством и использованием семьями гостиниц типа bed & breakfast, сокращение вдвое числа домохозяйств, проживающих во временном жилье,
- программа восстановления рынка недвижимости (housing market renewal) в центральных и северных регионах страны, где спрос и, следовательно, предложение крайне низкие,
- программа социальной поддержки населения (supporting people programme),
- усиление роли муниципальных учреждений в проведении жилищной политики в регионах.

Новое строительство и обеспечение жильем (Housing Supply)

Согласно официальным данным, правительство Соединенного Королевство поставило целью увеличить жилищный фонд на 3 млн ед. к 2020 г. До и на ранних этапах кризиса около 85-90% британского жилья строилось частными компаниями, еще 10-15% – зарегистрированными социальными домовладельцами и менее 1% – муниципалитетами. В I квартале 2009 г. удельный вес жилья, вводимого социальными домовладельцами вырос до 25%, что вызвано падением в частном секторе.

Табл. 3. Динамика начала и завершения строительства нового жилья в Англии, II кв. 2008 – I кв. 2009 г.

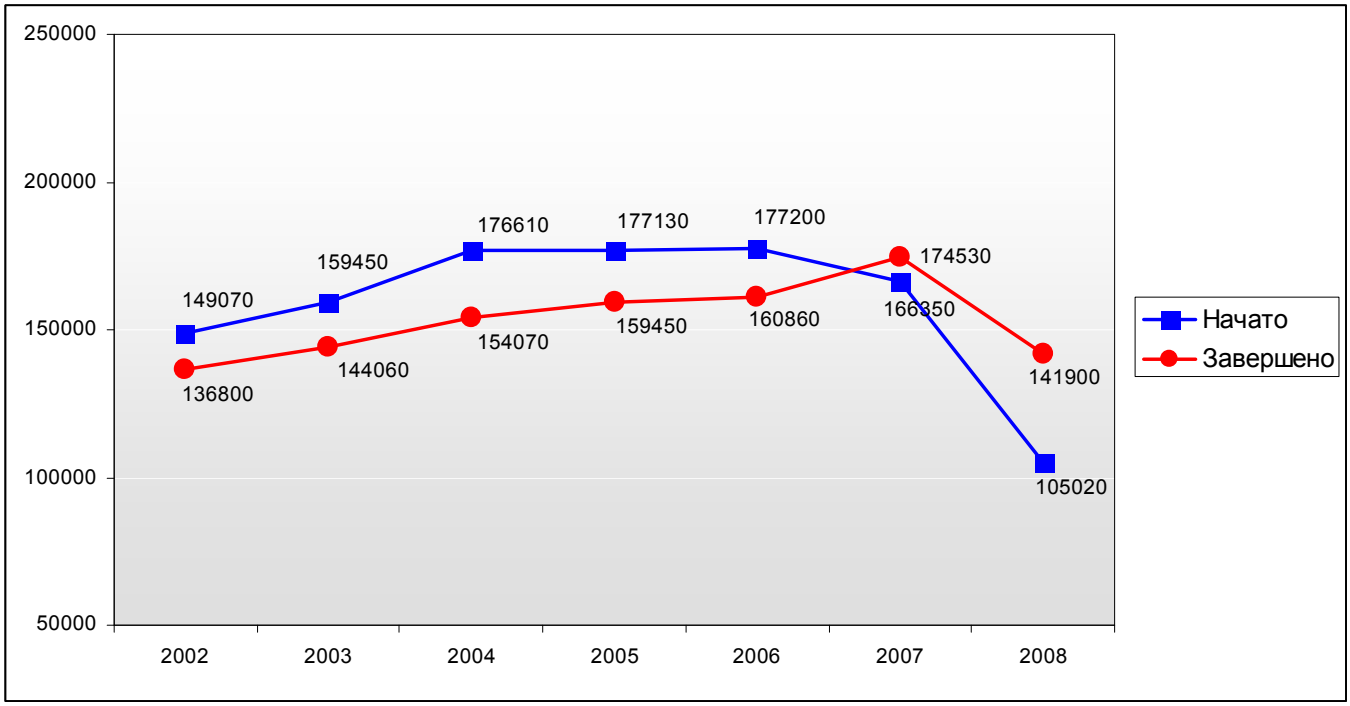
	Июль-сентябрь 2007 г.	Октябрь-декабрь 2007 г.	Январь-март 2008 г.	Апрель-июнь 2008 г.	Июль-сентябрь 2008 г.	Октябрь-декабрь 2008 г.	Январь-март 2009 г.
Начато							
Частными компаниями	38 630	33900	28 410	28 100	17 410	12 230	13 740
Социальными домовладельцами	4 000	3 710	4 300	5 830	4 790	3 510	4 500
Муниципалитетами	30	50	90	130	10	160	20
ВСЕГО	42 660	37 660	32 800	34 050	22 210	15 900	18 270

Завершено							
Частными компаниями	36 080	36 270	33 270	31 100	27 790	24 600	24 270
Социальными домовладельцами	4 680	6 810	7 000	5 680	5 480	7 490	6 740
Муниципалитетами	60	30	60	140	60	180	130
ВСЕГО	40 820	43 100	40 330	36 920	33 330	32 280	31 140

Источник: House Building Statistics (www.communities.gov.uk)

Кризис отразился прежде всего на введение нового жилья частными строительными компаниями, основным источником финансирования которого являются банковские кредиты. В I квартале 2009 г. количество начатых новых единиц жилья частными компаниями упали по сравнению с серединой 2007 г. в 3 раза, в то время как сегмент социального жилья демонстрирует относительную стабильность ввиду того, что его финансирование идет из государственного бюджета. При этом, объемы завершенного строительства начиная с IV квартала 2007 г. превышают объемы начатого как в частном, так и в социальном секторе.

Рис. 1. Динамика начала и завершения строительства жилья в Англии 2002-2008 гг.



Источник: House Building Statistics (www.communities.gov.uk)

В течение последних 10 лет количество вводимых новых домов неуклонно росло, причем объемы начатого строительства существенно (на 10-20 тыс., от 8% до 10%) превышали объемы завершенного. Только по итогам 2007 г. было завершено на 5% (7 580 ед.) больше, чем начато. В 2008 г. разрыв увеличился и составил 35% (36 880 ед.), в I квартале 2009 г. – 70%.

В 2009 г. в Великобритании, по прогнозам, будет построено всего 80 тыс. домов, что является рекордно низким показателем за последнее столетие. Недавно созданному британскому жилищному агентству (Homes and Communities Agency) поручено потратить 17 млрд фунтов

($24,78 млрд) в ближайшие три года на инвестиции в недвижимость. Деньги будут либо непосредственно вкладываться в строительство, либо тратиться на развитие инфраструктуры с целью ускорения строительства.

Все новые дома должны соответствовать **Стандарту дома, пригодного к проживанию (Decent Home Standard)**, принятому 6 апреля 2006 г. Согласно нему, пригодный для проживания дом в Англии и Уэльсе должен соответствовать четырем критериям[2]:

- соответствовать предписанному законом минимальному стандарту, введенному в апреле 2006 г. и носящем название The Housing Health and Safety Rating System (HHSRS). До этого действовал гораздо более мягкий Housing Fitness Standard,
- находиться в приемлемом состоянии. Строение не соответствует данном критерию, если более одного из его ключевых элементов[3] или более двух других элементов ветхие и требуют замены;
- обладать приемлемым уровнем современных удобств и технического оснащения (кухня достаточной площади, бывшая в употреблении менее 20 лет, ванная бывшая в употреблении менее 30 лет, должное расположение ванной и туалета, должный уровень шумоизоляции, должный размер входной зоны);
- обладать приемлемым уровнем термального комфорта (системой отопления, соответствующей типу дома).

В связи с тем, что новые стандарты намного жестче действовавших ранее, на сегодняшний день более 30% британских домов ему не соответствуют. Несмотря на то, что в настоящее время местные власти вкладывают значительные средства в улучшение жилищных условий граждан, в течение года не произошло существенного снижения общего количества жилья, не соответствующего принятым стандартам, с 7 700 тыс. ед. в 2006 г. до 7 686 тыс. ед. в 2007 г.

С целью облегчения сделок купли-продажи на рынке недвижимости, британское правительство в августе 2007 г. ввело так называемые пакеты **HIP (Home Information Packs**), представляющие собой набор документов, содержащий полную информацию об объекте собственности. HIP должен быть предоставлен в обязательном порядке любому потенциальному покупателю при продаже дома. Теоретически, данная мера должна сократить задержки и излишние траты при оформлении документов как для продавца, так и для покупателя, но фактически еще находится в разработке.

Начиная с 6 апреля 2009 г. набор документов для HIP должен включать в себя:

- Регистрационный номер (Index),
- Анкету собственника (Property Information Questionnaire – PIQ),

---

[2] Источник: A Decent Home: Definition and guidance for implementation.

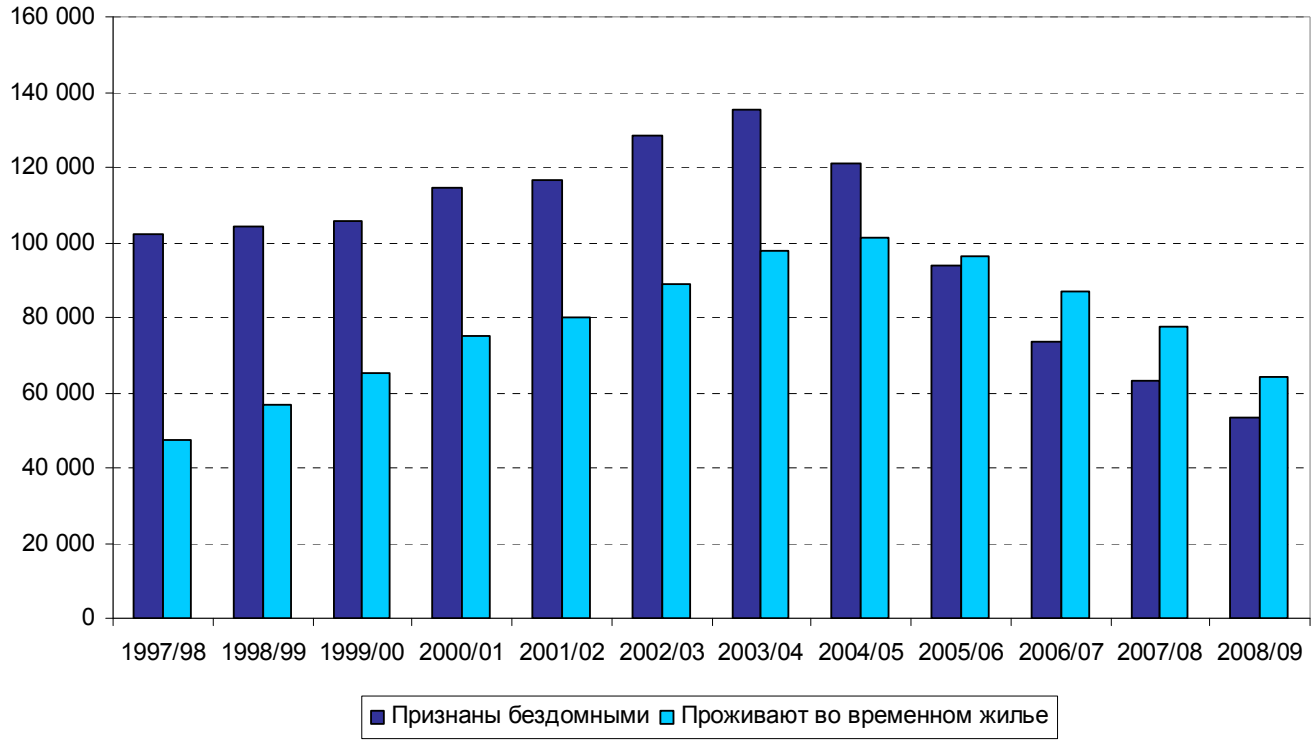
[3] К ключевым элементам относятся: крыша и кровля, внешние стены, окна/двери, бойлер центрального отопления, водонагреватель, дымоход (вытяжка), газовое и электрическое оборудование, водопроводные трубы, и т.д.

- Сертификат об использовании энергии (Energy Performance Certificate/PEA), в связи с тем, что в Великобритании на строительство приходится до 50% общего потребления энергии, начиная с 8 декабря 2008 г., все здания построенные, продающиеся или сдающиеся внаем обязаны иметь данный сертификат.
- Техпаспорт (sustainability information), только для новых домов,
- Заявление о продаже (sale statement),
- Свидетельство о собственности (evidence of title),
- Заключение технической экспертизы на соответствие стандартам (standard searches),
- Договор аренды (где требуется).

Борьба с бродяжничеством и сокращение числа бездомных

Одним из важнейших направлений жилищной политики является борьба с бродяжничеством и сокращение числа бездомных. Правительство Англии поставило целью сократить количество бездомных вдвое к 2010 г. по сравнению с уровнем 2004 г. (более 100 тыс. чел.).

Рис. 2. Динамика числа бездомных и проживающих во временном жилье семей, Англия, 1997-2009 гг.



Источник: Statutory Homelessness 2009

Число семей признанных государством бездомными неуклонно падает, начиная с 2002-2003 гг. В 2002 г. правительство Великобритании усилило юридическую базу относительно бездомных, в связи с чем количество семей, попадающих под эту категорию существенно выросло, после чего

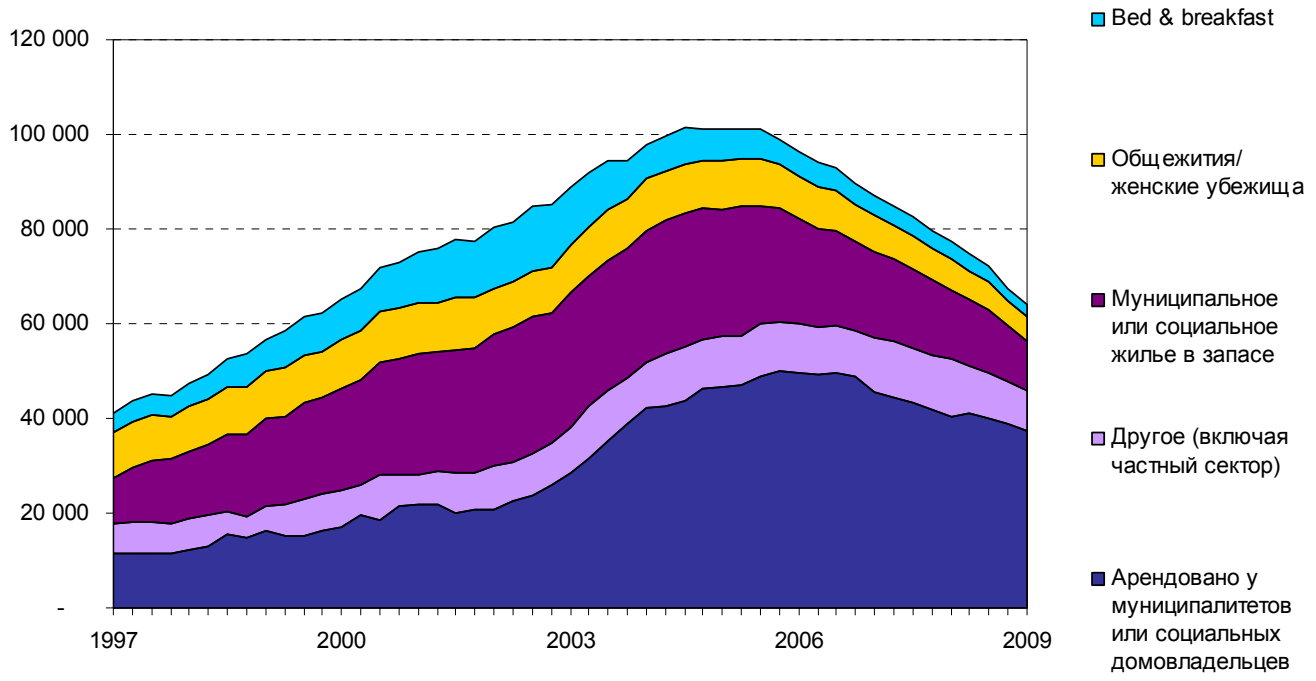
был принят ряд мер по сокращению этого числа, в результате которых в марте 2009 г. в стране было зарегистрировано 53 тыс. бездомных семей.

Количество домохозяйств, проживающих во временном жилье, падает, начиная с конца 2005 г., когда оно превышало 100 тыс. По состоянию на 31 марта 2009 г., во временном жилье проживало 64 тыс. семей. Предполагается, что к марту 2010 г. их число сократится до 50 тыс.

Муниципалитеты в рамках выполнения своих обязанностей по борьбе с бродяжничеством предоставляют большой выбор общежитий, но подавляющее большинство домохозяйств (88% и 93% семей с детьми) предпочитают отдельные квартиры.

В марте 2002 г. правительство Великобритании озвучило цель прекратить использование гостиниц типа Bed & Breakfast семьями с детьми более чем в течение 6 недель к марту 2004 г. Данная цель была достигнута. После того, как было издано Постановление о бездомных (Homelessness (Suitability of Accommodation) (England) Order 2003), местным властям было предписано прекратить размещение бездомных семей с детьми в подобных гостиницах без крайней необходимости.

Рис. 3. Динамика использования временного жилья в Англии, 1997-2009 г.



Источник: Statutory Homelessness

Около 72% домохозяйств арендуют временное жилье в частном секторе, 16% проживают в социальном и муниципальном жилье, 8% - в общежитиях или убежищах для женщин. Гостиницы типа Bed & Breakfast используют всего 4% семей.

Власти методично борются с явлением, получившим название rough sleeping (люди, ночующие на улице). В 1998 г. премьер-министр поставил задачу сократить число людей, ночующих на улице вдове с 1850 чел. Результат был достигнут в 2001 г., закреплен, и в результате

в 2008 г. число бездомных, ночующих на улице составило 483 человека. 18 ноября 2008 г. стартовала новая программа «Никто не должен остаться за дверью – власти кладут конец бродяжничеству» (No One Left Out – Communities ending rough sleeping) стоимостью £200 млн. Она направлена на то, чтобы свести число людей, ночующих на улице к нулю к 2012 г. Несмотря на активные действия властей по предоставлению бездомным жилья, на их место приходят новые. Программа представляет собой план из 15 пунктов, выполнение которых должно полностью остановить поток новых бездомных, ночующих на улице.

Существенную часть бездомных составляют беженцы и иммигранты. Великобритания – первая европейская страна, положившая начало «феномену «второго поколения» иммигрантов как массового явления. Особенно иммиграционные потоки увеличились в последнее десятилетие, что связно с открытием границ внутри Евросоюза и притоком дешевой рабочей силы из Восточной Европы. Чаще других жить и работать в Британию приезжают граждане бывших ее колоний - Индии и Пакистана, а также жители стран Центральной и Восточной Европы. В 2007 г. почти четверть (24%) иммигрантов прибыли из Польши и Индии. Между тем количество восточноевропейцев в Великобритании постепенно снижается из-за невыгодного курса британского фунта и повышения расходов на жизнь. Согласно последним статистическим данным, из 61 млн. чел., проживающих в Великобритании, более 6 млн. родились за пределами страны.[4] Далеко не все трудовые мигранты сразу находят жилье и работу, очень многие изначально имеют статус «бездомных». В 2008 г. 70% зарегистрированных бездомных были «белыми», 12% африканского и карибского происхождения, 6% - выходцы из Индии, Пакистана и Бангладеша и еще 12% принадлежали к другим этническим группам.

Вопросами иммиграции ведает Агентство по пограничным и иммиграционным вопросам (UK Border Agency), созданное в апреле 2008 г. на основе таможенного и миграционного ведомств. Данная структура подконтрольна Министерству Внутренних Дел Великобритании (Home Office). Финансовый кризис и, как следствие, рост безработицы и социальной напряженности между коренным населением Британии и выходцами из других стран вынудил правительство в конце усилить контроль за потоком трудовых мигрантов, въезжающих на территорию страны. 27 ноября 2008 г. были введены новые категории балльной трудовой миграции. В настоящий момент в нижней палате парламента проходит второе чтение законопроект, призванный радикально усложнить процесс получения британского гражданства.

В Великобритании всегда уделялось большое внимание социальной защите этнических меньшинств. Так, в рамках жилищной политики реализуется комплексная стратегия, направленная на решение ключевых проблем городских гетто - безработицы, преступности, плохой экологии и т.д. Важным фактором ее оптимизации является привлечение представителей местных властей к разработке, проведению и оценке эффективности предусмотренных ею мероприятий. Каждый

[4] Источник: Office for National Statistics, Population Trends, spring 2009

городской округ разрабатывает свою стратегию обеспечения жильем представителей этнических меньшинств (например, Northampton Black and Minority Ethnic (BME) Housing Strategy 2007-2011).

Иммигранты и коренные жители страны имеют равные права при получении социального жилья. В Британии местные власти тесно сотрудничают с социальными домовладельцами (Registered Social Landlords – RSL), среди которых есть компании, специализирующиеся на обслуживании этнических меньшинств с учетом их культурных особенностей и предпочтений в планировке. В 2008 г 1,9 млн семей (9%) принадлежали к этническим меньшинствам, из них чуть больше четверти (26,5%) проживали в социальном жилье, еще 49,7% владели собственным и 23,8% снимали жилье в частном секторе.[5]

Программа поддержки рынка недвижимости в депрессивных районах (Housing Market Renewal Programme)

В 2003 году правительство Великобритании запустило программу по поддержанию рынка недвижимости в депрессивных районах (Housing Market Renewal Programme). Целью программы было решение проблемы, идентифицированной по результатам исследования в 2002 г.: отдельные регионы Великобритании столкнулись со значительным падением спроса на недвижимость. Снижение спроса было вызвано снижением качества жизни в рассматриваемых регионах. Снижение качества жизни выражалось в снижении качества жилищного фонда, высоких уровнях безработицы, преступности, проблемах с образованием и досугом. В результате многие жители рассматриваемых регионов оказались заложниками создавшейся ситуации – из-за падения спроса они не могли реализовать свой главный актив – недвижимость, даже если его качество больше не удовлетворяло их нуждам. По этой же причине они не могли переехать в регион с более высоким уровнем жизни.

Описанные выше проблемы характерны для центральных и северных районной Великобритании. В рамках программы Housing Market Renewal Programme было выделено 9 географических регионов:

- Бирмингем и Сандвелл (Birmingham/Sandwell);
- Восточный Ланкашир (East Lancashire);
- Намберсайд (Humberside);
- Манчестер и Салфорд (Manchester/Salford);
- Мерсисайд: Ливерпуль, Сефтон, Виррал (Merseyside: Liverpool, Sefton, Wirral);
- Ньюкастл и Гейстхед (Newcastle/Gateshead);
- Северный Стаффордшир (North Staffordshire);
- Олдхэм и Рочдейл (Oldham/Rochdale);
- Южный Йоркшир (South Yorkshire).

[5] Источник: Survey of English Housing 2007/08

В рамках Housing Market Renewal Programme для каждого региона была разработана отдельная программа, именуемая в документах как Pathfinder, имеющая уникальное именование, например, программа Pathfinder для области Мерсисайд носит также название NewHeartlands. Главная цель программ Pathfinder – наладить коммуникации между населением регионов, администрацией, собственниками и инвесторами. В ходе диалога с местными жителями выясняются ключевые возможности по улучшению качества жизни в рассматриваемых областях, и доносятся для потенциальных инвесторов.

С 2002 по 2008 г. на программу было потрачено более £1,2 млрд., на период до 2011 запланировано еще более £1 млрд.

Программа социальной поддержки населения (Supporting People Programme)

Программа социальной поддержки населения, реализуемая так называемым «третьим сектором»[6] (неправительственными и некоммерческими организации), стартовала 1 апреля 2003 г. В рамках данной программы предоставляются субсидии 150 ведущим муниципалитетам на повышение уровня обеспеченности жильем, здравоохранения, социальное обеспечение, поддержку условно-досрочно освобожденных.

Изначальной целью Supporting People Programme являлась пресечение маргинализации социально незащищенных групп граждан на ранних этапах, обеспечение для них возможности жить в собственном жилье и быть интегрированными в общество путем предоставления им адаптированных под их нужды необходимых жилищных услуг (housing-related support services).

С 2003 г. правительство вложило в программу £8,7 млрд. и анонсировало мероприятий еще на £4,9 до 31 марта 2011 г. Supporting People Programme является основным источником дохода третьего сектора Великобритании, получаемого от государства, - около £1 млрд в год.

В апреля 2009 г. правительство впервые сняло ограничения по использованию средств (non-ringfenced named grant), перечисляемым муниципалитетам по программе Supporting People, что позволило местным властям более гибко адаптировать финансовую поддержку социально незащищенным людям к различным ситуациям.

Данная программа единовременно помогает почти миллиону людей, среди которых:

- более 830 тыс. пожилых людей,
- более 40 тыс. бездомных,
- более 37 тыс. людей с психическими расстройствами,
- более 10 тыс. женщин, страдающих от домашнего насилия.

[6] В странах с рыночной системой хозяйствования основными субъектами экономической деятельности являются: сектор частного предпринимательства, сектор государственных организаций и предприятий и так называемый третий сектор, к которому относятся все неправительственные, некоммерческие, добровольные, филантропические и благотворительные организации, а также социальные предприятия, специализирующиеся в различных видах деятельности, которым не нашлось места ни в государственном, ни в частном секторе. (Источник: www.infopublic.ru).

В период с апреля по декабрь 2008 г. программа помогла 37,5 тыс. людей сохранить свое жилье и избежать выселения.

3. Политика финансирования жилищного строительства.

Строительные проекты частных компаний финансируются за счет собственных средств или привлеченных банковских кредитов. В феврале 2009 г., по данным агентства ПРАЙМ-ТАСС, правительство Великобритании предоставило банкам и строительным компаниям заем в виде гособлигаций на общую сумму в £185 млрд ($263 млрд) в рамках усилий по оздоровлению ипотечного рынка страны. Получателями этого займа, предоставлявшегося с апреля прошлого года по январь включительно, стали 32 банка и компании, которые согласились участвовать в организованной Банком Англии (Bank of England) схеме разрешения проблемы ликвидности. Они обменяли свои рискованные авуары на гарантированные гособлигации, передав государству ценные бумаги на £287 млрд, потерявшие с тех пор 16% рыночной стоимости (в настоящее время это £242 млрд). В связи с таким обесцениванием «залога» Банк Англии заявил о возможности увеличения «ответного взноса» со стороны участников схемы.[7]

Строительная деятельность жилищных ассоциаций (housing associations) финансируется правительством через централизованные органы в каждой из четырех провинций:

- Жилищную Корпорацию (Housing Corporation) в Англии (до 1 декабря 2008 г.)[8],
- Управление по жилищному строительству Северной Ирландии (Northern Ireland Housing Executive),
- Жилищное управление Шотландии (Scottish Housing Regulator),
- Национальную Ассамблею Уэльса (National Assembly of Wales).

В 2007-2008 финансовом году Жилищная Корпорация Англии профинансировала строительство 51 тыс. единиц социального жилья, из них 21,5 тыс. для передачи в собственность по программе доступного жилья и 29,5 тыс. для сдачи внаем. Только на строительство нового жилья в Лондоне было потрачено £869 млн.

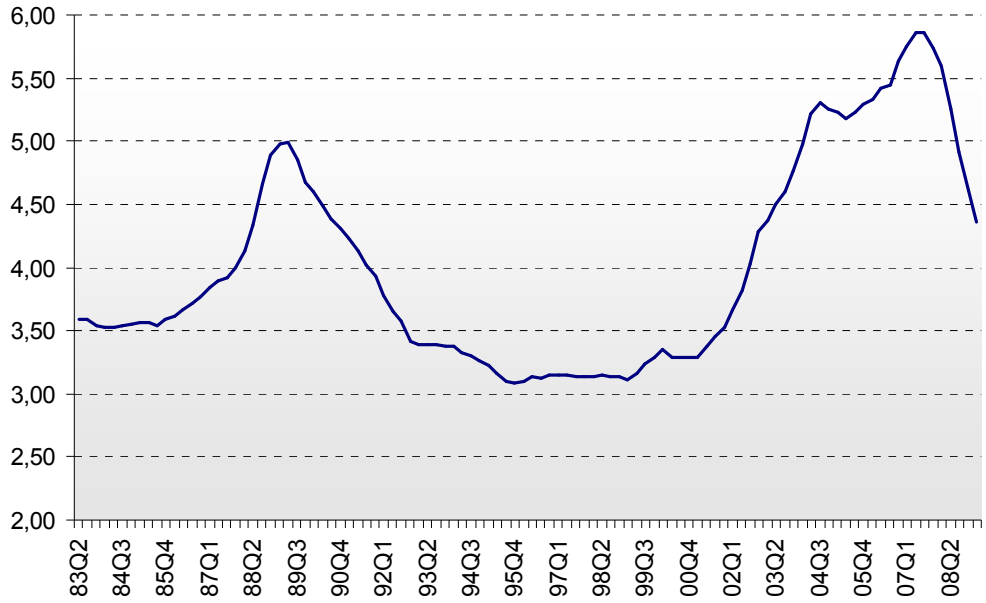
В британском понимании доступность – это отношение средней стоимости дома к величине средней годовой зарплаты в регионе или в стране, так называемый house price-to-earnings ratio (P/E Ratio). Исторически нормально, если данный показатель равен 3,5-4 единицам. В 1989 г. он достиг пика на уровне 5, после чего начался спад, достигший дна до отметки 3,09 в IV кв. 1995 г. Вплоть до середины 1999 г. он не превышал 3,2, после чего начался постепенный рост до уровня 5,86 в целом по Британии при сильных региональных различиях (в Северной Ирландии он превышал

[7] Источник: ПРАЙМ-ТАСС, 04.02.2009

[8] 1 декабря 2008 г. функции Жилищной корпорации перешли к двум новым структурам: Жилищному Агентству (Housing & Communities Agency - HCA), ведающему финансированием и обновлением жилищного фонда и ЖилищномуУправлению (Tenant Services Authority – TSA), несущим на себе административные функции по управлению социальными домовладельцами.

отметку в 8,5) в II-III квартале 2007 г., что сделало жилье недоступным для подавляющего большинства граждан без привлечения кредита.

Рис. 4. Динамика P/E Ratio в Великобритании, 1983-2009 гг.



Источник: Halifax House Price Index (June 2009)

При этом сумма кредита тех, кто покупает жилье впервые в 2007 г. была в 3,35 раза больше годового дохода. Последовавший в 2008 г. коллапс на рынке недвижимости заставил правительство усилить финансирование жилищных программ, направленных как на предоставление доступного жилья беднейшим слоям населения, так и на помощь тем, кто не может расплатиться по уже взятым кредитам.

Программа «Доступное жилье» (Affordable Housing)

С целью решения наиболее остро стоящих жилищных проблем 1 декабря 2008 г. в Англии было создано **Жилищное агентство (Housing & Communities Agency),** которому была передана часть полномочий Жилищной корпорации. Бюджет данной организации составляет £17,3 млрд на период с 2008 до 2011, включая £8,4 млрд инвестиций только в программу «Доступной жилье» (National Affordable Housing Programme – NAHP).

Одной из особенностей британской жилищной политики является то, что в стране в принципе нет бесплатного жилья. Желающие приобрести малобюджетные дома или квартиры или не имеющие возможности арендовать жилье по рыночной цене вправе обратиться в жилищные ассоциации, которые представляют собой некоммерческие организации, созданные специально для обеспечения нужд населения в данной сфере.

Табл. 5. Предоставление доступного жилья по типу схем 2001-2008 гг., ед. жилья.

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Социальный найм (Social Rent)	26 810	23 960	22 660	21 670	23 630	24 730	29 370
Промежуточная схема (Intermediate Affordable Housing), включающая:	6 210	8 970	15 410	15 800	22 350	19 840	24 360
дотации на аренду жилого помещения (Intermediate Rent)			280	1 510	1 680	1 200	1 110
покупка жилья по доступной цене (Low Cost Home Ownership)	6 210	8 970	15 120	14 280	20 680	18 640	23 250
ВСЕГО	**33 020**	**32 920**	**38 070**	**37 470**	**45 980**	**44 570**	**53 730**

Источник: Housing Statistics of England 2008.

Жилье, предоставляемое по системе социального найма (Social Rent) входит в состав арендного жилищного фонда, которым владеют зарегистрированные социальные домовладельцы (Registered Social Landlords). В 2007-08 финансовом году больше половины доступного жилья предоставлялось по программе социального найма.

Промежуточная схема (Intermediate Affordable Housing) обеспечивает арендную плату и цены на жилье выше тех, что предоставляются по программе социального найма, но ниже рыночных.

Дотации на аренду жилого помещения (Intermediate Rent), введенные Новыми лейбористами в 2003 г., получают 2% домохозяйств, проживающих в социальном жилье. Арендная плата в данном случае на 20-30% ниже, чем за аналогичное жилье в частном секторе. Изначально данная альтернатива предоставлялась работникам социального сектора (key workers[9]), но в связи с изменениями в экономическом климате, она теперь доступна и для тех, кто не попадает в категорию лиц, имеющих право на социальный найм жилья, но и не может позволить себе приобрести собственное жилье.

Еще 43% доступного жилья продается по программе Low Cost Home Ownership, представляющей собой важный механизм преодоления экономических барьеров при покупке недвижимости определенными категориями населения: медицинскими работниками, полицейскими, учителями и т.д. Жилищные ассоциации предлагают малообеспеченным гражданам покупать жилье по ряду схем, основными из которых являются совместное владение и программа HomeBuy.

Совместное владение (shared ownership) позволяет покупателю приобрести единовременно долю дома (обычно 50%) по цене, установленной жилищной ассоциацией. За оставшиеся метры выплачивается арендная плата. Впоследствии покупатель может выкупить у жилищной ассоциации ее долю собственности по рыночной стоимости, вне зависимости от того, возросла эта цена или упала.

[9] Термин Key Workers соответсвует российскому понятию «бюджетник», им обозначают медсестер, учителей и воспитателей детских образовательных учреждений, полицейских и других стражей правопорядка, тюремных работников, пожарников, экологов, дорожных работников и др. социальных работников.

Программа «Купи дом» (HomeBuy) рассчитана на тех, кто хотел бы приобрести жилье как на вторичном рынке, так и в новостройках. В первом случае покупатель жилья может оформить кредит на 75% стоимости объекта, а 25% (но не более 50 тыс. фунтов стерлингов) ему оплачивает государство совместно с кредитором – участником программы. При покупке жилья в новостройке можно единовременно оплатить от четверти стоимости объекта, однако на сумму правительственного займа начисляется от 2,75 до 3% годовых. Через 5 лет владения дом можно продать. В этом случае государству будет необходимо вернуть те же 25% или 75% по текущим рыночным ценам.[10] Данная программа включает в себя несколько схем покупки в зависимости от типа приобретаемого жилья.

В декабре 2008 г. правительство Великобритании в рамках проводимой им антикризисной политики выделило £400 млн (€444 млн) на поддержку покупателей первого жилья. деньги были выделены в рамках **HomeBuy Direct** (буквально: «прямая покупка жилья») и будут направлены 130 специально отобранным девелоперским компаниям, которые должны будут построить до 18 000 объектов жилой недвижимости. Данная программа нацелена прежде всего на молодые семьи, которые не могут позволить себе приобрести жилье.

Вопросами финансирования жилищного строительства **муниципального жилья** в Великобритании ведает Совет по жилищному финансированию (Council housing finance). Данный орган создан с целью содержания жилищного доходного счета (Housing Revenue Account - HRA), на котором регистрируются все доходи и расходы, связанные с эксплуатацией муниципального жилья. Использование данного счета жестко регламентировано соответствующим законом, запрещающее любое использование средств с него не связанного с жилищным строительством. На него поступают государственные дотации и средства, полученные от продажи муниципального жилья социальным домовладельцам по схеме **Right to Buy («право выкупа»)**.

До 1980 года социальные жильцы могли только арендовать квартиры, но не имели права собственности на них. Данная схема была введена с целью снижения финансовой нагрузки на муниципалитеты по содержанию и реконструкции жилья и повлекла за собой многократное сокращение госсектора на рынке жилой недвижимости. Ее суть заключается в том, что человек, снимающий у местного совета дом или квартиру, через 2 года приобретает право выкупа занимаемого объекта со скидкой от £16 тыс. до £38 тыс., в зависимости от срока проживания. Например, человек, проживающий в доме 5 лет имеет право на скидку 35%, 20 лет и более – 50%, но размер скидки не может выходить за указанные выше рамки. Любой человек, приобретший социальное жилье в собственность, вправе его продать не раньше, чем через пять лет после получения в собственность. В противном случае он обязан полностью или частично вернуть государству полученную скидку.

[10] Источник: Святенко О. Кому дают социальное жилье в Великобритании / Интернет-издание «Собственник», 24.08.2007.

Табл. 6. Продажи муниципального жилья по схеме Right to Buy в Англии, 1999-2008 гг.

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Объем продаж, ед. жилья	54 250	52 380	51 970	63 390	69 580	49 980	26 650	16 900	11 960
Объем продаж, £ млн.	1 374	1 426	1 566	2 210	2 936	2 575	1 545	1 145	934
Общий объем предоставленных скидок, £ млн.	1 282	1 251	1 215	1 508	1 714	1 282	680	422	303

Источник: *Housing Statistics of England 2008*

Программа продолжает действовать, несмотря на то, что объем продаж муниципального жилья по данной схеме в последние годы продолжает неуклонно падать по двум основным причинам:

- вследствие роста цена на недвижимость, размер скидки становится все более незначительным, в 2007-08 финансовом году она составила в среднем 24% от стоимости жилья,
- в связи с тем, что муниципальное жилье предоставляется все более малообеспеченным семьям, очень немногие из них в состоянии его выкупить даже со скидкой.[11]

По данным отчета UK Housing Review 2008, в перспективе в связи с крахом рынка, объемы продаж муниципального жилья продолжат падать. 29 января 2009 г. премьер-министр Великобритании Гордон Браун призвал муниципалитеты начать восстановление строительной промышленности, что должно дать толчок экономике. Предполагается, что органы местного самоуправления могут возвести тысячи домов в течение нескольких лет на земле, где частные застройщики уже имеют разрешение на проведение строительных работ, но по причине своего плачевного финансового состояния провести их не могут.

В связи с тем, что к концу 2008 г. несколько тысяч британских семей оказалась под угрозой выселения за долги по ипотеке, власти Великобритании разработали ряд проектов по предотвращению данной ситуации.

Mortgage Rescue Scheme

16 января 2009 г. стартовала программа помощи ипотечным заемщикам **(Mortgage Rescue Scheme) стоимостью £285 млн (€321 млн).** В рамках данной программы, рассчитанной на два года, помощь должны получить 6 тыс. домохозяйств, проживающих в социальном жилье, которым

[11] Первоначально муниципальное жилье было предназначено преимущественно для наиболее обеспеченной части рабочего класса и низших групп среднего класса. Семьи с низкими доходами, как правило, арендовали жилье в частном секторе. В последние два десятилетия во многом под влиянием политики приватизации муниципального жилья происходит маргинализация муниципального жилого фонда - его арендаторами все больше становятся наименее обеспеченные семьи. (Источник: Зарецкая С. Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ / Под ред. В.А.Виноградова. М., РАН. ИНИОН. - М., 2000).

грозит выселение за долги по ипотеке. В их число попали семьи с детьми, беременные женщины, пожилые люди и инвалиды. Программа состоит из двух ключевых элементов:

- **Shared equity**[12] **–** социальные домовладельцы (RSL) рефинансируют кредит заемщика таким образом, чтобы сократить его выплаты. Работает только для тех заемщиков, которые испытывают финансовый шок и нуждаются в некоторой помощи со стороны кредитора, но твердо намерены в скором времени вернуть свой доход на прежний уровень;
- **«От ипотеки к аренде» (Government Mortgage to Rent)** – в случае, если доходы домохозяйства упали настолько, что оно в принципе не в состоянии выплачивать кредит, социальные домовладельцы (RSL) полностью снимают кредитную нагрузку с заемщика и он выплачивает арендную плату за занимаемое жилье в том объеме, который может себе позволить.

По информации Министерства по делам обществ и местного самоуправления, в марте за получением государственной помощи обратились 168 домохозяйств, однако за весь первый квартал текущего года одобрение получила только одна заявка.

Homeowners Mortgage Support

В начале 2009 г. стартовала **программа кредитной поддержки домохозяйствам (Homeowners Mortgage Support)**, выплачивающих ипотеку. Она направлена на тех, кто испытывает временные финансовые трудности и стремится в ближайшее время исправить свое положение (например, найти дополнительную работу) и позволяет заемщикам в течение некоторого времени (сроком до двух лет) выплачивать только часть, но не менее 30% ежемесячного платежа.

4. Строительная индустрия Великобритании.

Строительная индустрия Великобритании формирует порядка 8% ВВП страны. В 2008 г. объем ее производства уменьшился на 0,4%. В отрасли работает порядка 250 тыс. компаний, большинство из которых являются мелкими и средними. Численность занятых в строительстве - 2,1 млн.чел.

Строительная отрасль Великобритании включает четыре основных сектора: жилищное строительство, строительство инфраструктуры, промышленное и коммерческое строительство и производство строительных материалов.

Оборот в секторе жилищного строительства (37% всех строительных работ в стране) в 2008 г. составил 30,1 млрд.ф.ст., уменьшившись по сравнению с 2007 г. на 5,7%.

[12] В данном случае equity обозначает часть заложенного имущества, оставшаяся после удовлетворения претензий кредиторов.

Табл. 7. Объемы завершенных работ в секторе жилищного строительства (млн.ф.ст., в ценах 2000 г.)

Год	Всего	Сооружение новых жилых объектов			Ремонтные работы		
		госсектор	частный сектор	всего	госсектор	частный сектор	всего
2007	31 954	2 576	11 273	13 849	6 256	11 848	18 105
2008	30 140	2 394	9 132	11 526	6 408	12 206	18 614

Источник: UK National Statistics

Деловая активность в строительном секторе снизилась вследствие финансово-экономического кризиса. Так, уменьшение темпов строительства жилых объектов в государственном секторе составило 7%, в частном – 19% по сравнению с уровнем 2007 г.

Темпы ремонтных строительных работ наоборот увеличились. Так в государственном секторе увеличение составило 2%, а в частном – 3%.

Наиболее крупными компаниями, занимающимися строительством домов в Великобритании, являются «George Wimpey PLC», «Persimmon», «Bovis Homes» и «Taylor Woodrow».

В числе крупнейших британских - производителей строительных материалов - компании «Blue Circle Industries», «Wolseley», «Meyer», «BPB», «Caradon», «Pilkington», «RMC», «Rugby», «Hanson». Следует отметить, что около 40% всех ведущих производителей строительных материалов в Европе – это британские фирмы. Компания «BPB» является мировым лидером в изготовлении строительных изделий из гипса, обеспечивая 20% их мирового производства.

Общей тенденцией строительного рынка страны является возвращение к природным строительным материалам, тех, что использовались до начала XX века, комбинирование современных технологий со старыми. Для поддержки данного направления в 2003 г. была создана **National Heritage Training Group**, ответственная за возрождение навыков работы с традиционными строительными материалами.

В феврале 2009 г. начался по возведению жилых домов из спрессованной соломы в округе Норт Кестивен в графстве Линкольншир. Стоимость соломенного строения разработчики оценивают в 60 тысяч фунтов стерлингов или в 85 тысяч долларов. Это на треть дешевле, чем дом из кирпича, которые преимущественно строили в округе Норт Кестивен до сих пор. Помимо дешевизны, у прессованной соломы есть еще несколько преимуществ, — отмечают разработчики этого проекта. Они экологически чистые. А за счет повышенных теплоизоляционных свойств материала жильцы смогут экономить на отоплении до 80% энергии. Зимой соломенные дома можно отапливать печами, а газом пользоваться только для приготовления пищи. Разработчики проекта подчеркивают, что благодаря специальной технологии прессования соломы, дома будут

пожаробезопасными и прослужат до 100 лет. Данный проект разработан архитекторами компании Amazon Nails. Строительством будет заниматься компания A Hacker & Son.[13]

5. Политика в области развития рынка недвижимости и различных форм использования жилья.

Традиционно в Великобритании большая часть населения проживает в собственном жилье, а остальные стремятся им обзавестись. Психология британцев такова, что людей, снимающих жилье, считают или до неприличия бедными, или очень глупыми, потому что они не могут сообразить, что расплачиваются по чужой закладной.[14]

В период с 1971 по 2007 г. доля домохозяйств, владеющих собственным жильем выросла с 49% до 71%. Период наиболее бурного роста пришелся на 1980е гг. и был обусловлен заметным ростом количества жилья, приобретаемого через ипотеку и по вышеупомянутой программе Right to Buy.

Табл. 8. Изменение потребительских предпочтений в области владения жильем в Англии 1981-2007 гг.

Год	Количество занятого жилья		Собственное жилье		Съемное жилье		Жилищные ассоциации (RSL)[15]		Муниципальное жилье	
	Тыс. ед.	%	Тыс. ед.	%	Тыс. ед.	%	Тыс. ед.	%	Тыс. ед.	%
1981	17 912	100%	10 653	59,5%	2 051	11,5%	410	2,3%	4 798	26,8%
1991	19 671	100%	13 397	68,1%	1 767	9,0%	608	3,1%	3 899	19,8%
1996	20 468	100%	13 983	68,3%	2 073	10,1%	942	4,6%	3 470	17,0%
2001	21 207	100%	14 838	70,0%	2 133	10,1%	1 424	6,7%	2 812	13,3%
2006	21 990	100%	15 390	70,0%	2 673	12,2%	1 842	8,4%	2 086	9,5%
2007	22 189	100%	15 449	69,6%	2 866	12,9%	1 886	8,5%	1 987	9,0%

Источник: Housing Statistics 2008

После того, как в 1980 г. был принят закон «О муниципальном жилье», его доля неуклонно снижалась и в 2007 г. достигла в Англии 9%. Доля социального жилья, находящегося в управлении жилищных ассоциаций (Registered Social Landlords), напротив, демонстрирует тенденцию к росту и на сегодняшний день превышает 8%.

Муниципальные власти сегодня активно сотрудничают в предоставлении социального жилья с жилищными ассоциациями и зарегистрированными социальными домовладельцами (RSL). Жилищные ассоциации первоначально финансировались центральным и местными правительствами. С 80-х годов они обязаны привлекать для строительства жилья и частные

[13] Источник: Ольга Шипа, Дома из соломы против кризиса /BFM.ru, 02.02.2009 (http://www.bfm.ru/news/2009/02/02/doma-iz-solomy-protiv-krizisa.html)
[14] Использованы материалы интернет-издания «Собственник», 24.08.2007 (http://sob.ru/issue1762.html).
[15] Социальное жилье, так называемый «зарегистрированный социальный домовладелец» (Registered Social Landlord)

средства, а с конца 80-х годов получили право брать на себя управление муниципальными домами или становиться их собственниками, сдавать и продавать гражданам жилье. Именно с этого времени жилищные ассоциации стали играть важную роль в создании конкурентной среды в секторе социального жилья.[16]

До 1980 г. доля муниципального жилья составляла 1/3 всего жилищного фонда страны. В 1980-х гг. началась коллективная приватизация жилья, проводившаяся, в частности, в рамках программы «Крупномасштабные добровольные перемещения» - Large scale voluntary transfers (LSVT). Осуществлению этой программы содействовало принятие Закона 1980 г. Местные власти могли передать часть своего жилого фонда жилищным ассоциациям или частным домовладельцам. Закон 1985 г. разрешил местным властям передавать все или значительную часть принадлежащего им жилья, сданного в аренду, другому домовладельцу - при согласии большинства квартиросъемщиков.

Правительство страны на протяжении последних 20 лет всячески стимулировало граждан обзаводиться собственным домом. Наряду с первой Right to Buy были запущены еще несколько программ, направленных на помощь тем, кто не в состоянии купить дом по рыночной цене (Home Ownership Schemes).

6. Региональные различия и специфика в проведении жилищной политики в регионах (на примере Шотландии).

Несмотря на общие для Великобритании жилищные проблемы, региональные программы Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса несколько отличаются от английской.

Так, например, размер скидки в шотландской программе Right to Buy до 2002 г. не имел конкретного денежного ограничения и те, кто начал выплаты по данной схеме до 2002 г. пользуются всеми преимуществами старых скидок, следовательно, ее объемы на протяжении последних лет падали не так сильно, как в Англии. Кроме того, шотландские муниципалитеты имеют право реинвестировать 100% дохода, полученного от продажи жилья.

Пакет мер, направленных на повышение доступности жилья называется **Low-cost Initiative for First Time Buyers (LIFT)**. В его состав входят:

- схема совместного с государством владения жильем (New Supply Shared Equity), распространяется только на социальное жилье,
- пилотная схема совместного с государством приобретения жилья на открытом рынке (Open Market Shared Equity Pilot scheme), стартовала 31 марта 2009 г.,

[16] Источник: Зарецкая С. Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ / Под ред. В.А.Виноградова. М., РАН. ИНИОН. - М., 2000

- дотации на жилье в сельской местности (Rural Home Ownership Grants – RHOGs), могут быть направлены на приобретение, строительство или ремонт, предназначены для малообеспеченных жителей сельской местности,
- дотации на жилищное строительство (GRO grants for owner occupation), предназначены для частных девелоперов, строящих дома на продажу, являются одной из мер по поддержке рынка жилья в депрессивных районах, а также там, где доля жилья в частной собственности невелика.

Для помощи малообеспеченным гражданам в покупке жилья в Шотландии в 2008 г. введена **новая схема совместного владения жильем** (New Supply Shared Equity). Ее суть заключается в том, что зарегистрированный социальный домовладелец на деньги, полученные от муниципалитета, специально в рамках программы по совместному владению жильем строит многоквартирный дом или жилищный комплекс и выставляет жилье на продажу. Впоследствии малообеспеченные граждане имеют право приобрести на свои средства большую часть жилья (обычно от 60% до 80%), оставшаяся часть принадлежит государству на основе соглашения о совместном владении (shared equity agreement). Программа призвана помочь в первую очередь тем, кто покупает жилье впервые, военнослужащим, ветеранам, инвалидам, а также тем гражданам, дома которых не соответствуют их потребностям в жилплощади (например, семья с ребенком, проживающая в квартире-студии).

Семьи, находящиеся под угрозой выселения из-за невыплаты ипотечного кредита, могут воспользоваться одной из двух программ:

- **«От ипотеки к аренде» (Mortgage to Rent scheme)** соответствует аналогичной английской программе;
- **«От ипотеки к совместному владению» (Mortgage to Shared Equity)** заключается в том, что государство выкупает долю жилья, в результате чего платежи по ипотеке существенно сокращаются.

В каждой из провинций Великобритании имеются собственные стандарты дома, пригодного для проживания. В Шотландии они закреплены в документе **Scottish Housing Quality Standard (SHQS)**, более строгом, чем английский Decent Home Standard. Если в Англии стандартам не соответствует треть жилого фонда, то в Шотландии – две трети.

7. Список использованной литературы и источников

1. Воскресенский А. Нацпроект «Доступный флэт» / / Власть, 2006, №48.
2. Зарецкая С. Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ / Под ред. В.А.Виноградова. М., РАН. ИНИОН. - М., 2000.
3. Новостная лента информационного агентства ПРАЙМ-ТАСС (http://www.bit.prime-tass.ru/).

4. Святенко О. Кому дают социальное жилье в Великобритании / Интернет-издание «Собственник», 24.08.2007. (http://sob.ru/issue1762.html).
5. Строительная индустрия Великобритании, ежегодный отчет Торгового представительства Российской Федерации в Великобритании (www.rustradeuk.org/ru/economy/).
6. Шипа О. Дома из соломы против кризиса / /BFM.ru , 02.02.2009.
7. Affordable Housing Statistics, England – 2008. Release date: 11 December 2008.
8. Communities and Local Government (www.communities.gov.uk).
9. Communities Scotland (www.communitiesscotland.gov.uk).
10. Housing Statistics, England - 2008 Results. Release date: 11 December 2008.
11. Population Trends, Office for National Statistics, spring 2009. (http://www.statistics.gov.uk/statbase/product.asp?vlnk=6303)
12. UK Housing Review 2008/09 (http://www.ukhousingreview.org.uk/)