

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ  
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЛЯ УВЕЛИЧЕНИЯ  
ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДОСТУПНОГО ЖИЛЬЯ**

## Оглавление

1. США .....	17
1.1. Бостон, штат Массачусеттс – «Анти-сноб» законодательство .....	19
1.2. Сан-Франциско, штат Калифорния – региональная коалиция по доступному жилью .....	27
1.3. Сиэтл и Округ Кинг, штат Вашингтон .....	29
2. Канада.....	30
2.1. Большой Ванкувер – стабильность окружающей среды и доступное жилье .....	30
3. Великобритания и Большой Лондон.....	33
3.1. Лондон и Большой Лондон – обеспечение 50% доступного жилья в новом строительстве.....	36
4. Ирландия.....	38
5. Нидерланды .....	39
6. Австралия.....	43
7. Сравнительные характеристики систем градостроительного регулирования и его взаимосвязи с жилищной политикой в области доступного жилья в рассмотренных странах .....	43

Настоящий текст подготовлен в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2015 г<sup>1</sup>. и представляет собой краткий обзор исследования «Новые направления в градостроительном регулировании в целях обеспечения доступного жилья: Австралийский и зарубежный опыт», выполненном Австралийским институтом жилищных и урбанистических исследований в 2008 году<sup>2</sup>.

В исследовании рассматриваются 6 стран и 18 городов (агломераций): Австралия (Челтенхэм, Порт Филип и Мельбурн), США (Бостон, Сан-Франциско, Сиэтл и Округ Кинг), Канада (Ванкувер), Соединенное Королевство (Большой Лондон), Нидерланды (Роттердам и муниципалитет Барендрект), Ирландия (Гэлвей). Рассматривается градостроительное регулирование на всех уровнях управления – национальном, региональном (штат в США или провинция в Канаде), метрополитенском, локальном (местном) уровне. В общей сложности было проанализировано 40 юрисдикций в указанных странах. Страны и города отбирались по двум критериям:

1) разнообразие примеров, показывающих различные градостроительные механизмы, используемые для защиты, стимулирования или производства доступного жилья;

2) разнообразие условий, в которых применяются те или иные механизмы: география (например, малый или большой метрополитенский ареал), тип рынка жилья (например, высокая/низкая рыночная активность, высокие/низкие цены на жилье), сценарии девелопмента (например, редевелопмент или освоение новых территорий).

Перечень кейсов и их характеристики представлены в таблице 1.

---

<sup>1</sup> Рабочая группа «Рынок жилья и жилищная политика в России», Лаборатория исследования отраслевых рынков Экспертного института НИУ ВШЭ.

<sup>2</sup> Nicole Gurrán, Vivienne Milligan, Douglas Baker, Laura Beth Bugg and Sharon Christensen . New directions in planning for affordable housing: Australian and international evidence and implications. For the Australian Housing and Urban Research Institute Sydney Research Centre, 2008.

**Таблица 1 - Перечень кейсов и их характеристики**

<b>№</b>	<b>Национальная/региональная юрисдикция</b>	<b>Кейс</b>	<b>Основной градостроительный подход</b>	<b>География/рыночный контекст</b>	<b>Тип девелопмента</b>
1	Австралия, штат Новый Южный Уэльс	Совет Канадской Долины	Соглашение по итогам переговоров	Внутренняя метрополия, высокие цены	Редевелопмент
2	Австралия, штат Новый Южный Уэльс	Сидней Сити	Обязательные взносы, переговоры	Город, высокие цены	Редевелопмент
3	Австралия, штат Новый Южный Уэльс	Совет Рэндвик Сити	Градостроительное соглашение по итогам переговоров	Внутренняя метрополия, высокие цены	Точечная застройка и редевелопмент
4	Австралия, штат Новый Южный Уэльс	Совет Госфорд Сити	Защита существующего дешевого жилищного фонда	Региональный/большая метрополия	Освоение больших новых территорий
5	Австралия, штат Новый Южный Уэльс	Байрон Шайер Совет	Стимулирование жилищного разнообразия	Региональный/разнообразные рынки	Точечная застройка и освоение больших новых территорий
6	Австралия, штат Квинсленд	Брисбейн Сити Совет	Добровольные инициативы, ковенанты по доступному жилью	Смешанный метрополитенский рынок	Точечная застройка, редевелопмент, освоение больших новых

					территорий
7	Австралия, штат Квинсленд	Золотой Берег	Добровольные инициативы, Механизмы по защите существующего дешевого жилищного фонда	Смешанный метрополитенский рынок	Точечная застройка, редевелопмент, освоение больших новых территорий
8	Австралия, штат Южная Австралия	Аделаида Сити Совет, автобусная станция им. Святого Балфурса	Градостроительное соглашение по итогам переговоров (мастер-планирование)	Метрополия	Точечная застройка, редевелопмент, освоение больших новых территорий
9	Австралия, штат Южная Австралия	Гленсайд Госпиталь, Бёрнсайд	Обязательные требования по предоставлению доступного жилья при новом строительстве (на гос. землях)	Внутренняя метрополия, высокие цены	Редевелопмент
10	Австралия, штат Южная Австралия	Челтенхэм Рэйскорс, Чарльз Стьюрт	Обязательные требования по предоставлению доступного жилья при новом строительстве	Внутренняя метрополия, средние/высокие цены	Редевелопмент

11	Австралия, штат Виктория	Порт Филип и внутренний Мельбурн	Защита существующего дешевого жилищного фонда, стимулирование жилищного разнообразия, градостроительные соглашения по итогах переговоров	Внутренняя метрополия, высокие цены	Точечная застройка и редевелопмент
12	США, штат Массачусеттс	Бостон	Преодоление локальных препятствий для доступного жилья Обязательные требования по предоставлению доступного жилья при новом строительстве в определенных зонах (инклюзивный зонинг) Региональные цели по доступному жилью	Метрополия, высокие цены	Редевелопмент, точечная застройка
13	США, штат Калифорния	Сан-Франциско	Новая методология –	Метрополия, высокие	Редевелопмент

			девелопмент смешанных форм владения жильем (аренда, собственность) Инклюзивный зонинг	цены	
14	США, штат Вашингтон	Сиэтл и Округ Кинг	Новая методология – пригородное сотрудничество (suburban collaborative) Стимулы для доступного жилья	Джентрифицированные пригороды, маленькие локальные государственные кварталы	Редевелопмент
15	Канада, штат Британская Колумбия	Ванкувер	Механизмы по защите существующего дешевого жилищного фонда Соглашения по итогам переговоров	Джентрифицированные внутригородские территории, территории высокой социальной напряженности	Редевелопмент
16	Великобритания	Большой Лондон	Обязательные требования по предоставлению доступного жилья при новом строительстве	Внутренняя метрополия, высокие цены	Редевелопмент

			(соглашения по итогам переговоров)		
17	Ирландия	Гейлвэй	Обязательные требования по смешанным формам владения жильем в новых зданиях (20%)	Активно растущая региональная территория	Освоение больших новых территорий
18	Нидерланды	Роттердам и муниципалитет Барендректа	Новая методология – региональная координация	Изменяющийся региональный рынок	Точечная застройка, редевелопмент, освоение больших новых территорий



Фокус исследования состоит в анализе инструментов, которые применяются на различных уровнях государственного управления для реализации основного градостроительного подхода, их координации.

Чем обосновано применение градостроительных инструментов для обеспечения доступного жилья?

Авторы выделяют 5 основных причин:

1) необходимость исключить дефекты существующего градостроительного регулирования, в том числе недостаточное предложение возможностей для жилищного строительства, неопределенность, сложность и длительность административных процедур при таком строительстве, чрезмерные взносы и платежи в бюджет;

2) потребность в минимизации и уравнивании влияния процессов градостроительного планирования и жилищного строительства, таких как городская реновация и редевелопмент, на доступность существующего дешевого жилья;

3) необходимость того, чтобы система градорегулирования обеспечивала большее жилищное разнообразие при регулировании землепользования и определении требований к проектированию строительству (design code) для достижения социальной дифференциации и поддержки экономического благополучия;

4) необходимость обеспечения предложения доступного жилья для семей с низкими доходами в определенных районах города, например, путем включения обязательных требований по такому строительству при жилищном строительстве;

5) для использования возможных выгод от конкретных градостроительных решений для решения общественных задач, таких как новое доступное жилье.

В рассмотренных странах выявлено разное соотношение между градостроительной и жилищной политикой. На одном конце спектра находятся Нидерланды и Соединенное Королевство, а также США. Эти

страны имеют долгую историю применения инструментов градорегулирования для достижения целей жилищной политики.

В Великобритании и Нидерландах на национальном уровне установлена прямая связь между предоставлением финансирования на социальное жилье и включением требований по обеспечению доступного жилья в градостроительное планирование.

В США, где широко используются требования по доступному жилью при новом строительстве, цели (обычно 10-15% от нового строительства) напрямую не связаны с предоставлением финансирования доступного жилья. Однако выполнение таких требований обычно стимулируется различными бонусами (например, бонус по плотности застройки), или концессиями, ГЧП (например, сокращенные взносы на инфраструктуру или другие). Многие штаты и муниципалитеты, в которых разработаны стратегии по доступному жилью, также используют собственные ресурсы для его поддержки, в том числе предоставление муниципальной земли семьям с низкими доходами. Обязательные требования по доступному жилью при новом строительстве в США также поддерживаются федеральными программами и программами штатов по предоставлению налоговых стимулов для строительства жилья для семей с низкими доходами (например, Low Income Housing Tax Credit Program).

Сочетание градостроительных требований по обеспечению доступного жилья с финансированием, субсидиями (семьям), налоговыми стимулами привело к появлению в США, Нидерландах и Соединенном Королевстве крепких некоммерческих организаций, обеспечивающих строительство и предоставление доступного жилья.

На другом конце спектра Австралия, Канада, где учет целей жилищной политики в градостроительном регулировании используется редко и не так давно.

Конечно, применение тех или иных механизмов для стимулирования предложения доступного жилья зависит как от законодательного контекста,

так и от рыночных условий. Например, стратегия снижения барьеров может использоваться на любом уровне управления и будет эффективна, если градостроительное регулирование препятствует жилищному разнообразию и различным формам дешевого жилья. Защитные механизмы должны использоваться в интенсивно растущих регионах с активно развивающимися рынками жилья. Различные стимулирующие механизмы и освобождения от каких-то обременений эффективны на рынке, где цены на землю и стоимость строительства довольно высоки, чтобы создавать ценные бонусы от использования таких механизмов. Такие механизмы работают лучше, если они определены в национальной политике по обеспечению доступным жильем и четко подкреплены законодательством. Установление обязательных требований по доступному жилью при новом строительстве эффективно на рынках, где высокая рыночная активность сочетается с ограниченными возможностями для нового строительства. В этом случае наиболее эффективным является наложение обязательства по предоставлению определенной доли построенного жилья как доступного жилья<sup>3</sup> либо уплаты определенного платежа. Напротив, на рынках с низкой рыночной активностью девелоперов и низким спросом на жилье, но большими возможностями для дальнейшего развития, более эффективным будет поддержка строительства жилья, которое может быть приобретено по более низкой цене организациями, предоставляющими социальное жилье, либо семьями с невысокими или низкими доходами (а не установление конкретной небольшой доли).

В целях выявления наиболее подходящих инструментов в зависимости от контекста регулирования и рыночных условий авторы провели сравнительный анализ градостроительного регулирования и процесса девелопмента в отношении: роли национального уровня в регулировании землепользования; пространственного масштаба, в отношении которого осуществляется градостроительное регулирование; относительной

---

<sup>3</sup> См. далее, как устанавливаются критерии доступного жилья.

значимости самих планов градостроительного развития (например, в некоторых странах планы носят очень ограничительный характер, а в других – содержат набор правил по принятию решений в процессе переговоров). Также рассматривались и другие специфические факторы, например, плотность городской застройки, темпы роста населения и домохозяйств, структура жилищного фонда по формам владения жильем, культурные нормы (например, предпочтение отдельного дома в качестве жилья в собственности).

### ***Доступность жилья и доступное жилье***

В настоящем исследовании под доступностью жилья понимается цель политики, выраженная в обеспечении достаточного предложения подходящего жилья в целевых районах, качество и цена которого соответствует потребностям населения.

Под доступным жильем понимается отдельный сегмент предложения жилья, которое доступно семьям с невысокими и низкими доходами в соответствии с определением доступного жилья, принятым Австралийскими Министерствами жилищной политики, местного управления и градостроительного планирования при разработке Общих принципов национальной политики по доступному жилью:

***«Доступное жилье это жилье, которое доступно семьям с невысокими и низкими доходами через приобретение в собственность, частный или социальный наем».***

Критерием доступности является доля расходов домохозяйства целевой группы на жилье в доходе – 25-30%.

Термин «дешевое жилье» применяется не к субсидируемому частному жилью, которое доступно семьям с невысокими и низкими доходами, зачастую предоставляемому в аренду по незащищенным договорам. Также к «дешевому жилью» относятся малые жилые единицы, жилье, построенное не в соответствии со стандартами.

### ***Градостроительное планирование и жилье***

Подходы к градостроительному регулированию могут существенно различаться в различных юрисдикциях по следующим позициям:

- уровень государственного управления, определяющего политику и законодательные требования к разработке локальных планов градостроительного развития и выдаче разрешений на строительство;
- пространственный масштаб, для которого разрабатываются планы градостроительного развития (район, город, регион);
- типы правил и требований, которые могут быть законно включены в инструменты градорегулирования для целей жилищной политики;
- уровень оценки каждого проекта жилищного строительства: строительство разрешается, если проект соответствует заранее установленным требованиям; или каждый проект рассматривается отдельно по его индивидуальным характеристикам, и принимается индивидуальное решение о разрешении строительства;
- механизмы финансирования инфраструктуры и других требований по благоустройству территории.

В Великобритании, Нидерландах и Ирландии, где градостроительная и жилищная политика в основном определяется на национальном уровне, основные цели политики определяются на национальном уровне, наблюдается большее соответствие между подходами и результатами в градостроительной и жилищной сфере на локальном уровне. Напротив, в странах, где большая роль отведена местному уровню, наблюдается большая дифференциация подходов.

В странах, где градостроительным законодательством четко определены правила, при соответствии которым любой проект должен быть одобрен и должно быть выдано разрешение на строительство, требования по доступному жилью могут быть встроены в этот процесс, только если они будут четко определены законодательно. При таком регулировании цена на землю (как функция от возможностей застройки) определяется в момент

определения правил землепользования и застройки. В такой системе минимизирована неопределенность для девелопера, процесс получения разрешения на строительство занимает минимальные сроки. Такая система регулирования представлена в США (и в России).

Другие системы градорегулирования основаны на переговорном процессе по поводу решения предоставления разрешения на строительство, который строится в соответствии с определёнными законодательно правилами и руководствами. Процесс получения разрешения на строительство при таком регулировании занимает гораздо больше времени, но позволяет оценить возможности получения выгод для общества по каждому проекту и определить условия получения таких выгод. Такая дискреционная модель принята в Великобритании и Ирландии. В такой модели цена на землю определяется в момент принятия органом власти конкретного решения по поводу предлагаемого проекта строительства.

Третий подход используется во многих странах Европы и в Австралии (при освоении больших новых территорий). В соответствии с этим подходом разрабатывается детальный план застройки конкретной территории, в рамках которого устанавливаются правила землепользования и застройки в соответствии с предложениями девелоперов. Такой подход хорошо работает, когда все земли находятся в собственности одного лица, либо собственники земли действуют кооперативно. Такой подход называется мастер-планированием. Применяется, например, в Нидерландах.

### ***Влияет ли градостроительное регулирование на недоступность жилья?***

На доступность жилья влияет множество факторов – демография, спрос на жилье, доходы домохозяйств, доступность жилищного финансирования, предложение нового жилья или возможностей для девелопмента. Градостроительное регулирование оказывает прямое воздействие на предложение нового жилья через предложение новых возможностей для девелопмента, регулирование процесса предоставления разрешения на

строительство (оценки предлагаемых проектов строительства), обеспечение территорий необходимой инфраструктурой. Авторы рассматривают четыре основных направления влияния градостроительного регулирования на предложение жилья:

- политики городской консолидации или управления ростом (или политика компактного города);
- предоставление возможностей для девелопмента;
- регулирование застройки, систематические задержки и неэффективность регулирования;
- затраты, связанные с девелопментом (компенсирующие платежи и взносы).

Концепцией городской консолидации предполагается, что рост города должен происходить в первую очередь за счет повышения эффективности использования уже существующих территорий города (например, за счет редевелопмента), а лишь во вторую очередь, за счет освоения новых зеленых полей. Освоение новых зеленых полей через включение в городскую черту сельхоз угодий должно происходить таким образом, чтобы не нарушить условия инвестиций в существующие застроенные территории, поддержание их эффективного использования. Целью такой политики является эффективное использование городской инфраструктуры, минимизация загрязнений воздуха, связанных с избыточными перемещениями людей с окраин города в центр.

Таким образом, политика компактного города не должна приводить к резкому снижению доступности жилья, но должна обеспечивать сбалансированное предложение земли в существующих границах города и новых «зеленых полях».

Значительно более негативное влияние на доступность жилья оказывает излишне ограничительное регулирование застройки, систематические задержки и неэффективность регулирования. Целью регулирования застройки является комфортная городская среда,

благоприятная окружающая среда. Под регулирование попадает плотность застройки, размеры земельных участков, обеспеченность общественными пространствами, парковками и тд. Иногда через такое регулирование ограничиваются определенные, в том числе более дешевые, виды жилья – например, многоквартирные дома, пансионаты, сборные дома, группы домов для инвалидов. Также к существенным затратам приводит длительный процесс получения разрешения на строительство и прохождения других административных процедур.

В США и Австралии в среднем около 25-30% стоимости жилья составляют обязательные взносы, налоги и другие обязательные платежи. Однако эти цифры различаются в разных юрисдикциях.

Установление специальных компенсирующих взносов (в том числе на инфраструктуру) обосновывается тем, что новая застройка создает нагрузку на публичную инфраструктуру, и значит, нуждается в дополнительных публичных услугах. В США такие взносы называются «*impact fee*» или «*linkage fee*», то есть компенсирующий взнос. Сбор этих взносов осуществляется в соответствии с местным законодательством во многих городах США. Такие взносы могут устанавливаться для компенсации любого воздействия, в том числе, если застройка повлекла ликвидацию дешёвого жилья, могут устанавливаться взносы в фонд доступного жилья.

Второй вид взносов устанавливается в случаях, когда предоставление возможности для реализации проекта создает существенные выгоды для девелопера, часть которых необходимо перераспределить в пользу общества. Такие взносы называются «*windfall gain*», то есть непредвиденный доход. Такой доход возникает, например, если в одних районах разрешается более высокая плотность застройки, чем в других. В таких районах девелоперы могут получить более высокие доходы. Обычно такой взнос устанавливается как доля от общей стоимости девелоперского проекта (а не от предполагаемого излишнего дохода). Такие взносы, конечно, повышают стоимость строительства и негативно влияют на доступность жилья.



## 1. США

Жилищные инициативы в США весьма разнообразны и децентрализованы, что затрудняет обобщение американского опыта. Федеральный департамент жилищной политики и городского развития (The Federal Department of Housing and Urban Development - US HUD) проводит политику по увеличению предложения жилья, доступного американцам, и содействию местным объединениям (community partnerships) по доступному жилью в собственности через предоставление грантов и дешевую ипотеку. В 2006 году HUD распределил 2 млрд. долларов между штатами на финансирование доступного жилья в публичном и частном секторах в рамках программы «Жилище» (HOME). Такая субсидия называется block grant и предоставляется в целях поддержки программ городской реновации, жилья в сельской местности, развития застроенных территорий. Финансирование предоставляется определенным проектам, иницируемым правительством штата или местными властями, а также частными девелоперами. Обязательным условием получения субсидии для штата или города является подготовка и представление в HUD консолидированного плана (Consolidated Plan) градостроительного развития и реализации целей жилищной политики.

Федеральное правительство также реализует две программы, косвенно поддерживающие доступное жилье. Одна из них это федеральная программа жилищных ваучеров (Federal Housing Choice Voucher Program), позволяющая семьям с низкими доходами арендовать жилье в частном секторе. Арендодатели, предоставляющие жилье, семьям, соответствующим критериям программы, получают регулярную субсидию в счет части арендных платежей. Программа администрируется местными органами самоуправления от имени HUD.

Вторая программа это программа по предоставлению налогового кредита в целях стимулирования жилья, доступного семьям с низкими доходами (Low Income Housing Tax credit Program). Программа поддерживает

инвестиции в доступное жилье, предлагая налоговые льготы девелоперам, инвестирующим в доступное жилье.

Планирование доступного жилья в США базируются на двух подходах. Первый, реализуемый в основном HUD, предполагает минимизацию административных барьеров при строительстве доступного жилья. Многие муниципалитеты сопротивляются увеличению доли доступного жилья в городе, поскольку более низкие цены на жилье снижают налоговую базу по налогу на недвижимость, что приводит к снижению доходов местных бюджетов, за счет которых финансируются все публичные обязательства – школы, полиция и др. Поэтому муниципалитеты часто создают дополнительные барьеры для высокоплотной застройки или определенных форм дешевого жилья. Федеральное правительство пытается ликвидировать эти «исключающие» подходы.

Второй подход предполагает установление обязательных требований по строительству доступного жилья при новом строительстве. Такие требования встроены в процесс градостроительного планирования. В США такой подход называется «инклюзивный зонинг». Кроме этого используются другие (не связанные с градостроительным планированием) регулирующие меры, например, регулирование арендной платы (rent control).

В США законодательство штатов устанавливает общие принципы регулирования землепользования и застройки, основное регулирование формируется на уровне муниципалитетов. Однако в разных штатах может быть разная степень вмешательства штата в местные вопросы, связанные с градостроительным планированием. Менее половины штатов США обязывают свои муниципалитеты разрабатывать консолидированные планы (Comprehensive Plans), в которых явно определено, как градостроительные планы связаны с достижением целей жилищной политики. Далее рассмотрим три очень разных кейса из американской практики.

## **1.1. Бостон, штат Массачусеттс – «Анти-сноб» законодательство**

За последние два десятилетия экономика Бостона пережила бурный рост за счет развития секторов высоких технологий, медицины и образования. Это привело к росту цен на жилье, которые стали самыми высокими в США. Город Бостон это муниципалитет в штате Массачусеттс. Метрополитенский ареал вокруг Бостона находится под управлением региональной юрисдикции по вопросам градостроительства – Metropolitan Area Planning Council. Население Бостона составляет 582 тыс. человек (по данным переписи населения 2006 года), население Большого Бостона составляет 3,1 млн. человек (по данным переписи населения 2000 года). Регион включают 8 суб-регионов – от прибрежных небольших городов до старых промзон, сельских территорий, и самого города Бостона.

Metropolitan Area Planning Council представляет 101 муниципалитет (22 cities и 79 towns) в пределах Большого Бостона.

Правительство штата Массачусеттс инициировало несколько направлений политики по поддержке доступного жилья, включая:

1) предоставление определенным девелоперам (государственным агентствам, некоммерческим организациям, организациям с ограниченными дивидендами) права не следовать ограничениям местного зонинга при строительстве доступного жилья, которое соответствует определенным критериям (часть 40В Свода законов штата Массачусеттс, «Comprehensive Permit Law», также известный как «Anti-Snob Law» или Анти-сноб закон);

2) стимулирование муниципалитетов по введению перекрывающего зонинга (overlay zoning) в определенных районах города, где допускается повышенная плотность жилой застройки в силу закона (не требуется специальное разрешение). К таким районам относятся центральные районы города, районы около транзитных узлов, районы, в которых коммерческие, производственные или общественные здания недоиспользуются (раздел 40R Закона штата о зонировании);

3) создание Фонда приоритетного девелопмента (Priority Development Fund), который поддерживает проекты новой застройки для семей с различными доходами, предоставляет поддержку кредитования девелоперов, реализующих проекты по строительству жилья для семей с низкими доходами;

4) предоставление муниципалитетам полномочий по использованию инструментов зонинга и выдачи разрешения на строительство в целях обеспечения необходимого предложения доступного жилья.

В Массачусеттсе доступное жилье может предоставляться как в собственность, так и в аренду. На жилье, предоставляемое в собственность, накладываются ограничения по перепродаже. Действует квази-государственный банк MassHousing, предоставляющий семьям, соответствующим критериями программы, кредиты по ставкам, ниже рыночных.

#### ***«Анти-сноб» законодательство***

Закон штата Массачусеттс «Закон о полном разрешении» или Анти-сноб закон был принят в 1969 году. Этим законом для всех городов штата была установлена цель по обеспечению предложения доступного жилья в объеме не менее 10% от жилищного фонда. В городах, где данная цель не была достигнута, девелоперы имеют право не следовать требованиям местного зонинга. Для получения разрешения на строительство девелопер должен быть допущен на участие в программе штата или федеральной программе (программе HUD или MassHousing). Не менее 25% от количества жилых единиц в рамках проекта должно быть доступно семьям с доходами не выше 80% от медианного дохода в рассматриваемой местности, а также девелопер должен согласиться ограничить свою прибыль на уровне максимум 20%.

Штат обеспечивает постоянный мониторинг построенного доступного жилья. По состоянию на 22 октября 2007 года за период с 2000 года было

построено 240,2 тыс. жилых единиц доступного жилья, что составляет 9,5% от построенного нового жилья в штате за этот период.

Города, в которых планы по строительству доступного жилья одобрены Департаментом штата по жилищной политике и развитию территорий и которые достигли установленной цели по доступному жилью, принимают собственные решения по зонированию по согласованию с Комитетом штата по жилью (то есть на эти города не распространяется порядок, установленный Анти-сноб законом).

### ***Налоговые кредиты при строительстве жилья для семей с низкими доходами***

В штате действует программа по предоставлению налоговых кредитов при строительстве жилья, а также Федеральная программа налоговых кредитов. В соответствии с Комплексным планом по жилищной политике и строительству в качестве приоритета программы установлено доступное наемное жилье. В 2005-2009 гг. ежегодный объем предоставленных налоговых кредитов составил 11,9 млн. долларов по федеральной программе и 4 млн. долларов по программе штата.

Девелоперы получают налоговые кредиты на конкурсной основе. По условиям федеральной программы, как минимум 20% жилых единиц в проекте должны предоставляться внаем или в собственность семьям с доходами не выше 50% от медианного дохода в рассматриваемой юрисдикции либо не менее 40% жилых единиц в проекте должны предоставляться внаем или в собственность семьям с доходами не выше 60% от медианного дохода в рассматриваемой юрисдикции. Обычно девелоперы выбирают более высокие доли доступного жилья в проекте, вплоть до 100%. Арендная плата устанавливается на уровне не выше 30% от дохода семей, имеющих право на доступное жилье по программе. Арендная плата по другим жилым единицам в проекте не ограничена<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Low-Income\\_Housing\\_Tax\\_Credit](https://en.wikipedia.org/wiki/Low-Income_Housing_Tax_Credit)

Объем предоставляемого кредита составляет не более 70% или 30% от приведенной стоимости проекта (в зависимости от типа кредита). Проект должен удовлетворять условиям программы не менее 15 лет, а в некоторых штатах и следующих 15 лет. Если проект перестает удовлетворять требованиям ранее установленного срока, собственник теряет право на предоставление налогового кредита в будущем.

### ***Региональное планирование доступного жилья в Большом Бостоне***

Несмотря на политику штата в отношении доступного жилья, в большинстве малых городов Большого Бостона действует местный зонинг, который можно охарактеризовать как низкоплотный и эксклюзивный, в смысле исключения доступного жилья. Несмотря на рост населения Большого Бостона, количество новых многоквартирных домов сокращается, площадь земельных участков увеличивается. В 2006 года медианный размер земельного участка составлял 0,91 акра, тогда как в 1990-1998 гг. – 0,76 акра. В 2008 году 80% разрешений на строительство приходилось на односемейные дома, а в 1960-х года - около 50%.

Несмотря на этот контекст, Региональный план градостроительного развития Большого Бостона, известный как MetroPlan 2000, рассматривает доступное жилье как ключевой компонент региональной ресурсной базы и тесно связанный с другими вопросами социально-экономического развития, включая потребности в рабочей силе, рабочих местах в жилищном строительстве и реконструкции, транспорт, потребление энергоресурсов, проблемы загрязнения окружающей среды и землепользования. MetroPlan 2000 включает детальную оценку потребностей в жилье.

MetroPlan 2000 содержит рекомендации по проведению политики, в том числе в части сохранения и защиты доступного жилья от его вытеснения из городской среды, равный доступ к доступному жилью в пределах региона, включая арендаторов и собственников, молодые семьи и семьи пожилых граждан, меньшинства и мигрантов, людей с особенными потребностями. Также муниципалитетам рекомендуется реализовать через собственные

локальные планы политику по адаптации жилищ к изменениям домохозяйств, стимулированию строительства нового жилья, обеспечению баланса между увеличением количества рабочих мест и предложением жилья в целях сокращения потребностей в транспорте.

Совет Большого Бостона по планированию содействует в обеспечении минимум 10% от жилищного фонда в форме доступного жилья для семей с небольшими и низкими доходами, в соответствии с региональным Жилищным планом. Каждый муниципалитет должен разрабатывать собственный План по жилью, в котором показывает следование указанным приоритетам. Правила землепользования и застройки должны поддерживать доступное жилье через механизмы инклюзивного зонинга, отдельные жилища в односемейных домах или строительство нескольких малых жилых единиц на одном земельном участке для односемейного дома, девелопмент смешанного использования и обязательные платежи в фонды доступного жилья.

Одной из ключевых задач является сохранение дешевого субсидируемого жилья в рамках «Expiring Use Restrictions» (жилья, участвующего в программах налоговых кредитов). Кроме предоставления финансирования MetroPlan 2000 также предусмотрено стимулирование местных властей к замещению жилых единиц с одной комнатой и совместными удобствами для нескольких домохозяйств (single-room occupancy)<sup>5</sup>.

### *Локальное планирование доступного жилья в Бостон Сити*

В Бостон Сити существует Boston Redevelopment Authority (BRA), квази-независимое государственное агентство, которое отвечает за градостроительное планирование и редевелопмент. BRA управляется

---

<sup>5</sup> Single room occupancy (more commonly SRO, sometimes called a single resident occupancy) is a form of housing in which one or two people are housed in individual rooms (sometimes two rooms, or two rooms with a bathroom or half bathroom) within a multiple-tenant building. The term is primarily used in Canadian and American cities. SRO tenants typically share bathrooms and/or kitchens, while some SRO rooms may include kitchenettes, bathrooms, or half-baths. Although many are former hotels, SROs are primarily rented as a permanent residence. [https://en.wikipedia.org/wiki/Single\\_room\\_occupancy](https://en.wikipedia.org/wiki/Single_room_occupancy)

Советом директоров, четыре из которых назначаются мэром и один – штатом. Все директора назначаются на 5 лет. BRA осуществляет надзор за Комиссией Бостона по зонингу и Советом Бостона по изменению зонирования, который рассматривает заявки на изменение зонинга. Бостон Сити не имеет комплексного зонинга, каждый район имеет свои правила зонирования. Кроме BRA еще несколько других органов участвуют в реализации жилищной политики в городе – Департамент Бостона по развитию городских районов, который управляет Фондом доступного жилья Бостон Сити, а также федеральными грантами и грантами штата на доступное жилье и развитие территорий, Boston Housing Authority, которое администрирует государственное жилье в Бостоне и контролирует сохранение доступного жилья при редевелопменте.

В 2000 году мэр Бостона объявил жилищную стратегию «Leading the Way», призванную скоординировать деятельность указанных трех агентств в области жилья. Стратегия была рассчитана на 3 года, в 2000-2003 гг. благодаря стратегии было построено 2,2 тыс. новых единиц доступного жилья. Этот результат был достигнут благодаря новой политике инклюзивного девелопмента и рекламации свободных земельных участков под жилищное строительство. На 2003-2007 гг. была объявлена вторая стратегия «Leading the Way II», целью которой было строительство 10 тыс. жилых единиц, 2,1 тыс. из которых должны быть доступными. Из них 75% жилых единиц должны быть доступны семьям с невысокими доходами. Для реализации второй стратегии было продано муниципального имущества на 33 млн. долларов, которые были направлены на строительство доступного жилья. В результате цели стратегии были превышены – построено 10,5 тыс. жилых единиц, в том числе 2,111 тыс. доступных.

«Leading the Way II» предоставляет базу для ряда жилищных инициатив в Бостоне:



- субсидируемое жилье (часть 40В или Анти-сноб закон): построено 43 тыс. жилых единиц в 736 зданиях, из них 23 тыс. жилых единиц было зарезервировано для семей с доходами ниже 80% медианного дохода;

- инклюзивный зонинг: в Бостон Сити инклюзивный зонинг был введен в 2000 году. Изначально на девелоперов, проекты которых предполагают 10 и более жилых единиц, накладывалось ограничение предоставить 10% жилья как доступное жилье. В 2004 году это требование было увеличено до 15%. К 2008 году было построено 709 жилых единиц. По общему правилу это натуральный взнос в виде жилых единиц, в отдельных случаях допускается денежный взнос. В 2005 году этот денежный взнос был увеличен с 52 тыс. долларов до 97 тыс. долларов на 1 жилую единицу, строящуюся для продажи по рыночным ценам. К 2008 году через такие взносы было собрано 10 млн. долларов. Далее эти средства объединяются с грантами и другими источниками поддержки доступного жилья и направляются на строительство доступного жилья. Девелоперы отбираются на конкурсе.

В Бостоне также есть программа инклюзивного девелопмента в целях создания наемного жилья для бездомных. Правило такое же – в проектах с более чем 10 жилыми единицами необходимо предоставить 10% жилых единиц для предоставления внаем бездомным. К 2004 году таким образом было предоставлено 312 жилых единиц.

Linkage program: «Development Impact Project Exactions» в Бостоне была введена в 1983 году. Взносы обязательны при строительстве коммерческой недвижимости площадью более 100 тыс. кв. футов для выравнивания влияния такого строительства занятость и доступное жилье. Эти взносы поступают в Траст жилья районов Бостона и в Траст рабочих мест районов Бостона. Взносы установлены в размере 7,87 долларов на 1 кв. фут, которые направляются на поддержку доступного жилья, и 1,57 долларов на 1 кв. фут, которые направляются на цели обеспечения занятости. В результате действия программы было построено 6 тыс. жилых единиц,

большая часть которых была предоставлена семьям с доходами не выше 80% от медианного дохода.

Точечная застройка и использование муниципальных земель: точечные земельные участки в муниципальной собственности продаются по номинальной крайне низкой цене коммерческому или некоммерческому девелоперу для строительства и продажи жилья семьям с доходами не выше 80% от медианного дохода. В основном это малые жилые единицы, спроектированные в стиле существующей застройки. Однако представлены и другие, крупные проекты, такие как ArtBlock, большие кондоминиумы смешанного жилья (28 единиц доступного жилья и 28 единиц рыночного жилья), в которых предоставляется общее пространство для работы художников, артистов. Для этого проекта муниципальная земля была предоставлена бесплатно, было предоставлено софинансирование от города в размере 1 млн. долларов.

Использование свободных/брошенных зданий и городской земли: в 2000-2003 гг. около 400 земельных участков из городской собственности было использовано для поддержки доступного жилья, а также адаптировались для использования пустующие помещения. В городе действует электронный портал, через который доступна информация о пустующих домах, которые могут быть приобретены и приспособлены для проживания.

Локатор недвижимости и лотерея недвижимости: в 2004 году в Бостоне была введена программа «Boston Build Home», по которой городская земля предоставляется семьям с невысокими доходами, впервые приобретающим жилье, для строительства жилья. Стоимость земли равна 1 тыс. долларов, к программе допускаются только семьи – резиденты Бостона. При строительстве должны быть использованы определенные проекты, семьи должны согласиться получать техническую поддержку. Действует программа «локатор недвижимости», позволяющая семьям искать доступное жилье для

покупки, а также «лотерея недвижимости» в районах, где спрос на доступное жилье превышает предложение.

## **1.2. Сан-Франциско, штат Калифорния – региональная коалиция по доступному жилью**

Сан-Франциско это один из богатейших городов Калифорнии с одними из наиболее высоких ценами на жилье. Однако в городе наблюдается существенное неравенство населения по доходам –<sup>3</sup>/<sub>4</sub> населения получают доход менее 50% от медианного дохода в регионе. В 2005 году дом с 1 спальней стоил 847 тыс. долларов. Половина работников города не могут позволить себе жилье рядом с работой, работодатели вынуждены повышать зарплаты из-за высоких цен на жилье.

В Сан-Франциско довольно старый жилищный фонд, более 50% которого построено до Второй мировой войны. Большая часть жилья представлена жилыми единицами с 2 и менее спальнями, 65% жилищного фонда приходится на наемное жилье. Существуют географические ограничения для расширения города – город с трех сторон окружен океаном. Преобладает высокоплотная застройка. В 2005 году из 355 918 жилых единиц в городе 31% составляли односемейные дома. К 2020 году в городе ожидается рост числа домохозяйств на 16 тыс. и рост количества рабочих мест на 100 тыс.

По Закону штата Калифорния в Сан-Франциско должен быть утвержден Комплексный план, включающий аспекты землепользования, жилья, общественных пространств, шума, безопасности, сохранения окружающей среды. Менее половины штатов США устанавливают такое обязательное требование для местных властей. Однако это не означает, что в этих штатах не проводится политика по повышению доступности жилья, только это добровольная политика местных властей.

### ***Планировочный контекст***

Генеральный план Сан-Франциско содержит раздел «Жилищный элемент», в котором проанализированы жилищные потребности и тренды, а также обозначены подходы к удовлетворению этих потребностей.

Несколько градостроительных инструментов используются в Сан-Франциско для стимулирования доступного жилья:

➤ ***инклюзивное жильё:*** в Сан-Франциско программа «Инклюзивное доступное жильё» была принята в 1992 году. Тогда для всех строящихся зданий с количеством жилых единиц более 10 было установлено требование предоставления 10% таких жилых единиц как доступного жилья. В 2002 году это требование было увеличено до 12%, в 2006 – до 15% (при предоставлении в том же здании), до 20% (при предоставлении в отдельных зданиях от строящегося здания). Такая дифференциация была обоснована желанием увеличения доли доступного жилья в тех же местах, где находится рыночное жильё, в целях формирования интегрированных по доходам районов. В 2001-2005 гг. по этой программе было построено 625 жилых единиц доступного жилья;

➤ ***программа по строительству доступного жилья при офисном строительстве:*** Сан-Франциско стал первым крупным городом в США, где была принята программа, связывающая офисное и жилищное строительство. Программа была принята в 1985 году и предусматривала следующие требования: при строительстве офисов площадью более 2300 кв. м застройщик обязан предоставить 0,41 единиц доступного жилья на каждые 100 кв. м офисной площади. Это требование может выполняться путем нового строительства, перевода нежилых зданий в жилые, реабилитации существующего жилья, либо взноса в городской жилищный трастовый фонд. Жилые единицы должны удовлетворять требованиям доступности для семей с низкими доходами в течение 50 лет. Денежный взнос в фонд составляет US\$ 14,96 в расчете на 1 кв. фут офисной площади;

- **закон о переводе в кондоминиумы:** законом ограничивается перевод существующих арендных домов в кондоминиумы – максимум 200 разрешений в год. Только дома с 6 и менее жилыми единицами могут быть переведены в кондоминиумы. Закон принят в 1983 году, к 2005 году 206 зданий были переведены в кондоминиумы;
- **закон о переводе отелей:** закон нацелен на ограничение перевода отелей в кондоминиумы.

### **1.3. Сиэтл и Округ Кинг, штат Вашингтон**

Население Сиэтла составляет 570 тыс. человек (по данным переписи в 2006 г.), население округа Кинг составляет 1,8 млн. человек. Город стал испытывать проблемы с доступным жильем в середине 1980-х годов. Топменеджмент хай-тек индустрии, в частности компании Майкрософт, способствовал джентрификации бывших сельских и пригородных территорий. Медианная цена односемейного дома увеличивалась с 2003 года на 12% ежегодно.

В 1990-е годы, в период интенсивного роста населения, начались процессы расползания городов. В ответ на этот был принят закон «Washington Growth Management Act» (GMA). GMA содержит ряд мер, сдерживающих расползание городов и стимулирующих девелопмент только определенных городских территорий, обеспечивающих рост города. После принятия закона многие считали, что он будет способствовать снижению доступности жилья через ограничение предложения земли для строительства нового жилья. Однако позиция Департамента территориального развития, торговли и экономического развития штата Вашингтон была иной: на рост цен на жилье влияет экономический рост, увеличение размеров земельных участков, ужесточение требований безопасности строительства и энергоэффективности, длительные процедуры получения разрешения на

строительство в быстро растущих городах и более высокие прибыли девелоперов при строительстве многоэтажных зданий.

Как и в Калифорнии в штате Вашингтон установлено законодательное требование по разработке Комплексных планов и более детальных планов девелопмента для их реализации на местном уровне. Комплексные планы разрабатываются на 20 лет и должны обеспечивать необходимый объем предложения земли в соответствии с прогнозируемым ростом города, в том числе земли для государственного жилья, жилья для семей с невысокими доходами, сборных фабричных домов, многоквартирных домов и домов для людей со специальными потребностями. По GMA местные власти (города и округа) обязаны использовать для стимулирования доступного жилья градостроительные инструменты от бонусов по плотности до ускоренной выдачи разрешения на строительство жилья для семей с невысокими доходами. При этом законом установлена добровольность участия девелоперов в таких стимулирующих программах.

## **2. Канада**

Хотя практика планирования доступного жилья в Канаде весьма ограничена, пример Ванкувера в Британской Колумбии очень показателен с точки зрения того, как могут сочетаться конкурирующие цели - компактный город и доступное жилье.

### **2.1. Большой Ванкувер – стабильность окружающей среды и доступное жилье**

Население Ванкувера составляет 578 тыс. человек (2007), а Большой Ванкувер населяет более 2 млн. человек. Большой Ванкувер управляется региональной коалицией «Metro Vancouver». Ванкувер это быстро растущий город с физическими ограничениями для расширения. Порядка 34% населения Большого Ванкувера нуждаются в улучшении жилищных условий. Предложение рыночного арендного жилья недостаточно – ежегодный дефицит порядка 2,5 тыс. жилых единиц, доля свободных арендных квартир менее 1%.

Федеральное финансирование на строительство доступного жилья в Ванкувере предоставляется в рамках Соглашения о доступном жилье между Канадой и Британской Колумбией. В 2001-2008 гг. федеральный бюджет выделил 108 млн. канадских долларов, а бюджет Британской Колумбии выделяет 34 млн. канадских долларов ежегодно на субсидирование строительства жилья для наиболее нуждающихся.

В Ванкувере действует два плана: План развития центра (Central Area plan, утвержден в 1991 г. и многократно изменен) и План города (City Plan, утвержден в 2003 г.). Оба плана нацелены на создание узловых центров – фокальных точек пересечения рабочих мест, городской инфраструктуры, транспорта. Такие узловые центры это Даунтаун, Центральный Бродвей и несколько городских районных центров. Для доступного жилья приоритетным является район Восточный Даунтаун, в отношении которого в 2005 г. принят Жилищный План. В этом районе сосредоточено доступное жилье Ванкувера. Рынок недвижимости этого района считается не самым привлекательным, хотя он содержит ядро старого центра Ванкувера – Gastown.

Градостроительной политикой Ванкувера предусмотрено проведение переговоров с девелоперами в целях заключения Жилищных соглашений – соглашений о строительстве недорогого жилья. В рамках таких соглашений в обмен на бонусы могут быть построены: жилье по федеральным и региональным программам; жилье по регулируемым ценам или «limited equity market units»; жилье, находящееся под управлением или в собственности некоммерческих организаций; гарантированные арендные жилые единицы с регулируемыми ставками аренды; жилье для людей со специальными потребностями; адаптивное жилье.

Планом развития Восточного Даунтауна установлено требование, согласно которому если плотность застройки земельного участка превышает определенное значение (сейчас если соотношение площади участка и площади построенных помещений превышает отношении 1:1), то в таком

здании должно быть не менее 20% социального жилья (по площади или по количеству жилых единиц). В качестве бонусов используются бонусы по площади здания и по этажности, бонусы по требованиям к парковочным местам, размерам жилых единиц. В обмен на такие бонусы девелоперы в рамках жилищных соглашений гарантируют, что жилье будет использоваться как арендное, а не для продажи.

Муниципалитеты используют ряд инструментов для обеспечения гарантий того, что жилье будет построено и будет предоставлено как доступное жилье, в том числе: юридические соглашения (включая регистрацию сроков и условий предоставления доступного жилья на земельный титул); строительство и предоставление доступного жилья до предоставления разрешения на строительство; предоставление аккредитива в размере стоимости доступного жилья как денежной гарантии выполнения обязательства по доступному жилью.

### ***Сохранение существующего доступного жилья***

В Ванкувере действует постановление о сохранении Single Room Occupancy (SROs) units (2003). В соответствии с этим постановлением собственники, которые желают преобразовать или ликвидировать такое жилье, должны получить специальное разрешение и заплатить городу до 5 тыс. долларов за одну такую жилую единицу. Это делается в целях сохранения такого типа размещения в городе. С другой стороны, при строительстве таких единиц предоставляются регуляторные послабления.

В 2007 году на уровне Metro Vancouver была принята Региональная стратегия доступного жилья, целью которой является увеличение предложения и разнообразия недорогого жилья. Стратегией предусмотрено применение муниципалитетами различных механизмов: сокращение размеров земельных участков, внедрение инклюзивного зонинга или бонусов по плотности застройки, послабление требований по парковкам, сохранение арендного жилья, ограничение конверсии в кондоминиумы.



## *EcoDensity*

Концепция эко-плотности возникла в 2006 году в целях более равномерного расселения растущего населения по территории города, а не его концентрации в центре. Политика эко-плотности преследует цели снижения расстояний, которые нужно преодолевать на транспорте – компактное размещение жилья, магазинов, инфраструктуры. Такая политика позволит улучшить экологию города. Были приняты такие меры: резонинг районов вблизи магистральных улиц в целях разрешения строительства таунхаусов и малоэтажных многоквартирных домов, резонинг всех районов с индивидуальной застройкой в целях разрешения уплотнительной застройки, послабление ограничений на ведение бизнеса на дому.

### **3. Великобритания и Большой Лондон**

#### *Повестка реформ в жилищной и градостроительной сферах*

Доступное жилье это центральная задача национального градостроительного законодательства Соединенного Королевства. Главным подходом является строгая оценка жилищных потребностей и определение целей политики в соответствии с такими потребностями на всех уровнях управления. Национальный совет по жилищной политике и планированию, контролируемый независимым наблюдательным органом, определяет направления развития доступного жилья. Этот совет разработал методологию оценки влияния предложения жилья на доступность жилья и использует такие оценки для содействия региональным и местным властям в определении целей по предложению жилья.

Жилищная и градостроительная политика в Великобритании находится в состоянии реформирования. Реформы стали реакцией на катастрофический дефицит предложения нового жилья, начиная с 1970-х годов. Повестка реформ закреплена в Government's Housing Policy Green Paper, 'Homes for the future: more affordable, more sustainable'. Основной задачей реформ должно

стать резкое увеличение объемов строительства нового жилья с 185 тыс. единиц в Англии в 2007 году до 240 тыс. единиц в год к 2016 году.

Эти цели по вводу нового жилья должны достигаться в основном в существующих городских территориях. Строительство должно удовлетворять требованиям по охране окружающей среды, включающим требования по минимизации выбросов углерода.

Местные власти в Великобритании играют ключевую роль в оказании жилищной поддержки и традиционно отвечают за градостроительную политику и предоставление социального жилья. К середине 1980-х годов национальная жилищная политика сместила приоритеты в сторону собственности на жилье и направления инвестиций в строительство и реконструкцию социального жилья через сектор жилищных ассоциаций. Проводилась политика по стимулированию нанимателей социального жилья к приобретению собственного жилья при помощи схемы «Право выкупа» и облегчению условий ипотечного кредитования. Роль местных властей свелась к определению локальной потребности в жилье и формулированию стратегии по удовлетворению такой потребности путем принятия необходимых градостроительных решений. Хотя 56% социального жилья находится в муниципальной собственности, в основном им управляют коммерческие организации. Жилищные ассоциации владеют 44% социального жилья.

В рамках политики увеличения объемов строительства жилья применяются две основные стратегии – формирование специальных свободных территорий для большого объема строительства и стратегия «эко-города», в рамках которой приоритет отдается редевелопменту промышленных зон.

На национальном уровне действует программа предоставления грантов муниципалитетам (Housing and Planning Delivery Grant). Гранты предоставляются при условии, что муниципалитеты докажут градостроительную возможность достижения целевых объемов

строительства за последующие 15 лет в соответствии с определенной национальным Правительством градостроительной политикой, нацеленной на удовлетворение жилищной потребности (Planning Policy Statement Three, 2006).

За счет использования свободных земель в государственной собственности планируется построить 200 тыс. новых домов к 2016 году. Неиспользуемая государственная и муниципальная земля используется как рычаг для государственно-частного партнерства в целях городской реновации. Такая земля предоставляется для строительства домов в совместной собственности (shared ownership), собственность на которые разделена между домохозяйством (которое удовлетворяет определенным требованиям) и муниципальной жилищной компанией.

Средства государственных фондов инфраструктуры в основном направляются в территории, в которых предполагается активный рост, дополнительно существуют местные фонды инфраструктуры, из которых финансируется обеспечение инфраструктурой конкретные новые территории массовой застройки и эко-города.

### ***Увеличение предложения доступного жилья в Великобритании***

Доступное жилье в Великобритании включает в себя социальное наемное жилье, дешевое жилье в собственность и регулируемое наемное жилье, которое предоставляется определенным домохозяйствам, не имеющим возможности решить свои жилищные проблемы рыночным путем. Государственные расходы на поддержку доступного жилья увеличились с 2008 по 2011 год с 5 до 8 млн фунтов стерлингов, которые были направлены на поддержку как минимум 180 тыс. новых жилых единиц доступного жилья в 2007-2010 гг.

### ***Градостроительное регулирование***

Национальное законодательное регулирование градостроительной сферы установлено законом The Town and Country Planning Act, принятым в 1990 году. В соответствии с этим законом региональные и местные власти

утверждают планы, устанавливающие детальное регулирование землепользования. Такое регулирование имеет приоритет над национальным регулированием за исключением особых случаев, в которых национальной политикой предусмотрено иное. Обеспечение жильем является таким особым случаем. Национальный закон обязывает региональные и местные власти предусматривать в своих градостроительных планах обеспечение необходимым предложением жилья всех групп населения, в том числе доступное жилье и жилье для людей со специфическими потребностями.

На национальном уровне в 1992 году утверждено Руководство по градостроительной политике, которому обязаны следовать региональные и местные власти. В этом Руководстве установлен порядок, в соответствии с которым региональные власти обязаны устанавливать целевые показатели по предложению жилья, включая оценку оптимального соотношения между доступным и рыночным жильем. Местные власти обязаны принимать градостроительные планы в соответствии с установленными целевыми показателями. Установлена подробная методика оценки потребности в доступном жилье, которая должна учитываться при разработке градостроительных планов. На основании таких планов муниципалитеты проводят переговоры с девелоперами в целях реализации проектов строительства доступного жилья на определенных планов территориях.

### **3.1. Лондон и Большой Лондон – обеспечение 50% доступного жилья в новом строительстве**

Лондон это крупнейший город в Великобритании, его население составляет 7,5 млн. человек. Лондон и прилегающая территория активно развивались в последние десятилетия, увеличивалось население. Средняя цена дома в Лондоне составляла в 2006 году 281 тыс. фунтов стерлингов. По данным правительства Большого Лондона, ежегодная потребность в новом жилье составляет 35 тыс. жилых единиц, 65% из которых должны быть доступными.

План Лондона (London Plan) устанавливает регуляторные и правовые основы градостроительного процесса в округах (borough) Лондона. В 2004 году в План Лондона была включена цель по достижению доли доступного жилья в новом строительстве на уровне 50%. Из такого жилья 70% должно являться социальным наемным жильем, а 30% - так называемым «промежуточным» жильем, собственность на которое разделена между жилищной ассоциацией и домохозяйством с невысокими доходами. До введения такой цели локальные планы развития округов предусматривали, как правило, 25% доступного жилья в новом строительстве.

Местные власти в округах обязаны использовать различные градостроительные инструменты в целях максимизации объемов строительства доступного жилья. В соответствии с Планом Лондона требования по определенной доле доступного жилья должны применяться к проектам, предусматривающим застройку 15 и более жилыми единицами. В силу ограниченности больших земельных участков обсуждаются предложения по снижению этого порога до 10 жилых единиц. В приоритете смешанное строительство доступного и рыночного жилья в одном проекте. Однако местные власти вправе по договоренности с девелоперами разрешить строительство доступного жилья на отдельном земельном участке (отдельно от основного проекта) либо установить для девелопера денежную компенсацию вместо строительства.

В Плане Лондона для каждого округа установлены собственные цели по строительству жилья исходя из общей потребности города. Текущая цель – 30,5 тыс. новых домов в год.

В 2005 году утверждено Руководство по реализации Плана Лондона в части жилищной обеспеченности. В соответствии с этим руководством местные власти обязаны защищать существующие формы дешевого жилья и обеспечивать вариативность разных форм жилья. В соответствии с руководством в случае, если доступное жилье было снесено, оно должно быть замещено новым доступным жильем с такой же или более высокой

плотностью застройки. Также необходимо защищать такие формы как хостелы, жилье кратковременного (до 90 дней) пребывания, если отсутствует возможность увеличить объем предложения доступного жилья по установленным стандартам. Местные власти должны постоянно искать возможности включения доступного жилья в частные жилищные проекты и проекты смешанной застройки (Policy 3A.8 Negotiating affordable housing in individual private residential and mixed-use schemes).

Основным отличием градостроительного регулирования в Великобритании от США является значительная доля переговорного процесса между властью и девелоперами при принятии градостроительных решений. Это позволяет использовать значительно более гибкие подходы в поиске решений по максимизации объемов доступного жилья в девелоперских проектах.

#### **4. Ирландия**

Центральной задачей национальной жилищной и градостроительной политики в Ирландии является обеспечение каждого домохозяйства доступным жильем хорошего качества в соответствии с его потребностями, в качественной окружающей среде, и по возможности, в предпочитаемой форме пользования (наем или собственность). В соответствии с Национальным градостроительным планом Ирландии в 2007-2013 гг. из бюджета было выделено 21 млрд евро на инвестиции в строительство доступного жилья на продажу и социального наемного жилья.

Главной задачей является обеспечение необходимого для доступного жилья предложения земельных участков (часть 5 Градостроительного закона Ирландии). Условие получения разрешения на строительство является обязательное включение в проект 20% доступного жилья на продажу или социального наемного жилья. Эти требования были введены в период интенсивного роста населения в последнее десятилетие, когда в то же время одни их самых высоких объемов строительства на душу населения не

приводили к повышению доступности жилья. В целях исключения социально-пространственной сегрегации, как правило, такое жилье должно предоставляться в проектах с рыночным жильем.

### **Гелвэй**

Гелвэй включает городской региональный центр и прилегающие пригородные территории. Гелвэй как индустриальный и культурный хаб является образовательным центром Западной Ирландии. За период с 1996 по 2002 год население Гелвэй увеличилось на 15%. В соответствии с Жилищной стратегией Гелвэй 20% жилья в частных девелоперских проектах должно передаваться муниципалитету для предоставления в собственность определенным домохозяйствам по ценам ниже рыночных. На такое жилье могут претендовать граждане, проживающие в Гелвэй более 1 года, платежи по ипотечному кредиту на приобретение жилья не должны превышать 35% дохода. Покупатели дают согласие на то, что в случае продажи жилья ранее чем через 20 лет они обязаны заплатить муниципалитету определенную долю от цены такой продажи.

На уровне города утверждено подробное руководство по проведению переговоров между муниципалитетом и девелоперами. В комиссию от муниципалитетам входят представители разных департаментов – градостроительного, жилищного, архитектурного. Девелоперы могут выбрать один из способов обеспечения своих обязательств по доступному жилью – либо в форме 20% земельного участка, либо в форме 20% построенного жилья в рамках основного проекта, и в особых случаях, на отдельных земельных участках, то есть вне основного проекта. Последний способ наименее предпочтителен, поскольку городом преследуется цель ограничения сегрегации.

## **5. Нидерланды**

Рыночная модель обеспечения необходимого предложения жилья в Нидерландах не была приоритетной вплоть до начала 2000-х годов. В

течение XX века предложение земли и жилищное строительство в основном обеспечивалось и контролировалось центральным правительством и местными властями, а с середины 1970-х годов, также хорошо обеспеченными финансово жилищными ассоциациями. В результате такой политики в стране получил значительное развитие сектор социального жилья. В 2006 году его доля составила 33% от всех жилых единиц, а в 1980-х годах такая доля составляла 42%. Начиная с 1990х годов политические, экономические, социальные и демографические изменения способствовали изменениям и в жилищной и градостроительной политике, в том числе:

- переход к рыночной модели обеспечения необходимого предложения жилья при сохранении значительной роли жилищных ассоциаций;
- быстрый рост доли жилья в собственности домохозяйств (с 43% в 1986 году до 55% в 2006 году) и формирование в качестве приоритетов политики такой формы жилищного обеспечения;
- формирование новой национальной политики обновления городов, приоритетом которой является повышение дифференциации между различными формами предоставления жилья в целях снижения концентрации социального жилья в определенных городских районах.

### ***Регион Роттердам и муниципалитет Барендрект***

Роттердам включает в себя 18 муниципалитетов, общая численность населения которых составляет 1,2 млн. человек, а общее количество жилых единиц 545 тыс. Город Роттердам это крупнейший муниципалитет, численность населения которого составляет 600 тыс. человек.

Одной из острых социальных проблем Роттердама является избыточно высокая концентрация социального жилья в центральной части города. В то же время в новых пригородных муниципалитетах доля социального жилья крайне низка. Например, в городе Роттердаме доля социального жилья составляет 50%, а в некоторых окраинных частях достигает 80%, тогда как в муниципалитете Барендрект – только 24%.



Существенная доля населения, проживающего в центре города в социальном жилье, это иммигранты (турки, марроканцы). Такая социальная обособленность иммигрантов со временем стала приводить к негативным социальным и политическим эффектам, что привело к осознанию городов потребности в снижении такой концентрации.

### ***Жилищный план Роттердама***

Жилищный план Роттердама утвержден в 2005 году и устанавливает регулирование, которому должны следовать все муниципалитеты. План содержит основные направления жилищной политики и разработан в соответствии с соглашением о пространственном планировании и соглашением о реализации, заключенными между правительством Роттердама и правительствами Нидерландов и провинции. План содержит положения о регулировании, правилах, инструкциях, мониторинге, ковенантах (подписанные соглашения между локальным и национальным правительствами) применительно к предоставлению земельных участков, объему предложения жилья, в том числе социального жилья, жилья для пожилых граждан, мерам по городскому обновлению на 2005-2010 гг.

Жилищный план основан на детальном анализе рынка жилья (объемы продаж, новое строительство наемного жилья и жилья для продажи, объемы проектов по сносу и реконструкции), оценке потребностей разных групп населения в различных формах жилья. Реализация жилищного плана обеспечивается более детальными планами на уровне каждого муниципалитета, которым устанавливаются собственные целевые показатели по вводу жилья разного типа по ценовым диапазонам такого жилья.

В соответствии с жилищным планом максимальная доля социального жилья должна составлять 30% от нового строительства. Однако для разных муниципалитетов установлены разные условия. Например, для муниципалитетов с высокой долей социального жилья максимальная доля равна 20%.

Результатом такого регулирования стало сокращение количества муниципалитетов с высокой концентрацией социального жилья с 2001 по 2010 год на 15%, однако в остальных муниципалитетах доля социального жилья увеличилась на 6%. В абсолютных значениях в целом ожидается снижение объема социального жилья на 10% в результате мер по сносу и изменению структуры жилья по формам пользования в территориях городского обновления.

### ***Опыт муниципалитета Барендрект***

Муниципалитет Барендрект расположен в 7 км от центра Роттердама. В последние годы в этом муниципалитете наблюдалось активное строительство в основном за счет крупных проектов освоения «зеленых полей», которые переводились из сельскохозяйственного назначения в использование для жилищного строительства. Численность населения увеличилась за 10 лет на 40%. Большая часть населения это пожилые люди, проживающие в индивидуальных домах. Новое строительство было ориентировано на молодых людей, работающих в Роттердаме. В основном строились квартиры. Такие новые территории имеют очень низкую долю социального жилья по сравнению со средними значениями по региону. В соответствии с региональной стратегией на территории Барендрект необходимо увеличить долю социального жилья в целях реализации стратегии переселения части нанимателей из центральных районов города, однако местные девелоперы сопротивляются этому процессу. Для решения проблемы социального жилья на территории муниципалитета действует крупнейшая жилищная ассоциация (Patrimonium, основана в 1912 году), владеющая 2,5 тыс. жилых единиц. Всего в Роттердаме действуют 39 жилищных ассоциаций, владеющих 40% жилищного фонда региона.

## **6. Австралия**

В отличие от многих рассмотренных выше стран в Австралии длительное время отсутствовала какая-либо взаимосвязь между жилищной и градостроительной политикой, что существенно затрудняло планирование доступного жилья в городах этой страны.

Впервые инструменты градостроительного регулирования для планирования доступного жилья стали применяться в Новом Южном Уэльсе (NSW). Такие инструменты варьируются от механизмов защиты существующего дешевого жилья для семей с низкими доходами до снижения барьеров для строительства жилья для пожилых или людей с ограниченными возможностями и заключения соглашений (обязательных или добровольных) с девелоперами о строительстве доступного жилья. Добровольные соглашения показали меньшую эффективность в сравнении с обязательными требованиями по включению в девелоперские проекты доли доступного жилья.

В других регионах Австралии такие инструменты только начинают применяться на практике. Единственное исключение представляет Порт Филип в Виктории, где уже давно практикуются различные инструменты стимулирования доступного жилья.

## **7. Сравнительные характеристики систем градостроительного регулирования и его взаимосвязи с жилищной политикой в области доступного жилья в рассмотренных странах**

В таблице 2 представлена сводная информация о системах градостроительного регулирования и его взаимосвязи с жилищной политикой в области доступного жилья в рассмотренных странах.

**Таблица 2 - Сводная информация о системах градостроительного регулирования и его взаимосвязи с жилищной политикой в области доступного жилья в Северной Америке, Великобритании, Ирландии, Нидерландах, Австралии**

<b>Характеристика</b>	<b>США</b>	<b>Канада</b>	<b>Великобритания</b>	<b>Ирландия</b>	<b>Нидерланды</b>	<b>Австралия</b>
Роль государства в регулировании предложения земли	Ограниченная	Средняя	Средняя	Средняя	Сильная, прямое влияние	Ограниченная
Ответственность за регулирование землепользования/жилищную политику	Штат, местный уровень	Провинция, местный уровень	Национальный, местный уровень	Национальный, местный уровень	Местный уровень	Штат, местный уровень
Пространственный уровень градостроительного планирования	Местный	Местный	Местный	Местный	Конкретная территория застройки	Местный, региональный
Масштаб планирования	Землепользование	Землепользование	Землепользование	Землепользование	Комплексный	Землепользование
Процесс получения разрешения на строительство	Возможность индивидуальных решений ограничена	Возможность индивидуальных решений ограничена	Решение по итогам переговоров	Решение по итогам переговоров	Разрешение на основании детального плана (мастер-плана)	Различная степень возможности индивидуальных решений на местном уровне
Инструменты градостроительного планирования доступного жилья	Добровольные соглашения с девелоперами о предоставлении и доступного жилья; стимулы;	Добровольные соглашения с девелоперами и о предоставлении	Добровольные соглашения с девелоперами о предоставлении доступного жилья; преодоление	Обязательные требования по предоставлению девелоперами доступного жилья	Прямое предоставление территорий для застройки; выделение специальных зон для доступного	Добровольные соглашения с девелоперами о предоставлении доступного жилья; стимулы; защитные механизмы;

	защитные механизмы; обязательные требования по предоставлению деvelopeрами доступного жилья; преодоление локальных регуляторных барьеров для доступного жилья.	доступного жилья; стимулы; защитные механизмы; обязательные требования по предоставлению деvelopeрам и доступного жилья.	локальных регуляторных барьеров для доступного жилья.		жилья (для будущего строительства); стимулы для поставщиков доступного жилья.	обязательные требования по предоставлению деvelopeрами доступного жилья.
Государственные инвестиции в жилье	Ограничены Направляются на местный уровень через программы штатов и федеральные гранты (block grants)	Ограничены Предоставляются только некоторым провинциям Направляются через соглашения между федеральным правительством и провинциями	Существенные Доступны для проектов строительства доступного жилья	Существенные Предоставляются жилищным ассоциациям на приобретение жилья для целей его использования как социального жилья	Существенные до 1995 года	Ограничены Предоставляются в основном для строительства социального жилья
Налоги/субсидии и другие инструменты	Программа по предоставлению	Ограничены	Ограничены	Ограничены	Ограничены	В 2008 году введена схема по

стимулирования предложения доступного жилья	ю налоговых кредитов при строительстве жилья для семей с низкими доходами					стимулированию наемного доступного жилья
Субсидии гражданам на доступное жилье	Ограниченная программа по предоставлению жилищных ваучеров, которые могут использоваться на наемное жилье (рыночное или субсидируемое)	Предоставление денежной субсидии частным нанимателям в некоторых провинциях, различается в разных провинциях	Существенные жилищные субсидии, которые могут использоваться на рыночное или социальное жилье	Ограниченная субсидия на оплату платы за наем Установление платы за наем социального жилья в зависимости от дохода нанимателя	Существенные жилищные субсидии, которые могут использоваться на наемное жилье (рыночное или социальное)	Субсидия семьям с низкими доходами на оплату платы за наем Установление платы за наем социального муниципального/государственного жилья в зависимости от дохода нанимателя
Инфраструктура предоставления доступного жилья	Существенная роль коммерческих и некоммерческих организаций в обеспечении необходимого предложения доступного жилья	Некоммерческие организации (2/3), провинции (1/3)	Крепкие жилищные компании (Registered Social Landlord)	Местные власти Увеличивается роль некоммерческих организаций	Крупные жилищные ассоциации	Ограниченная

