

Экономика

Подвижки в моделировании социального жилья в Китае

© 2020

Ван Мэнлин, Вэй Лиянь, Ци Цзэфэн

Новые задачи, вставшие перед китайской программой гарантированного социального жилья, заключаются в достижении целей всеобщего обеспечения всех нуждающихся в этом граждан. С учетом государственной поддержки и практического опыта реформы, проводимой в Сямэне, Шанхае, Пекине (и еще в ряде городов), авторы статьи анализируют модель общественного арендного жилья и совместного права собственности, предлагают общее видение развития программы доступного жилья, проходящую успешную экспериментальную поверку в Китае.

Ключевые слова: г. Сямэнь, гарантированное социальное жилье, проблемы прерывания контракта, качество жилищного обслуживания.

DOI: 10.31857/S013128120008830-4

Зарубежный опыт

Обратимся к опыту жилищного законодательства за рубежом. В Великобритании функционирует «Закон о планировании в сфере жилищного градостроительства», в США, по нашим данным, в 1990 г. были оглашены специальный «Кодекс о национальном гарантированном жилье» и «Жилищный кодекс о защите малообеспеченных слоев населения». В США в 1997 г. был принят «Закон о жилищной реформе, субсидировании и поддержке», обеспечивший законодательную базу политики в области субсидирования и поощрения программ предоставления гарантированного жилья.

Сравнивая Китай с вышеуказанными странами, можно констатировать, что в нашей стране пока еще отсутствует соответствующая правовая основа в области гарантированного жилья. Жилищная политика в Китае реализуется на основании админист-

Вэй Лиянь, доктор управленческих наук, доцент Сямэньского университета (КНР).
E-mail: weilian7691@xmu.edu.cn.

Ци Цзэфэн, магистр управленческих наук, аспирант Сямэньского университета.

Ван Мэнлин, магистр управленческих наук, аспирант Сямэньского университета.
Статья выходит при финансовой поддержке общественной научной исследовательской базы провинции Фуцзянь FJ2018JDZ038 (Центр исследований по вопросам качества общественных услуг Сямэньского университета), нацеленной на развитие проектов, связанных с философскими и социальными науками.

ративных распоряжений, правил, обнародованных Государственным советом и соответствующими функциональными подразделениями Центрального правительства. Ощущается нехватка общегосударственных, комплексных законов, а также местного законодательного регулирования.

Отсутствие такой правовой основы, с одной стороны, усложняет контроль местных органов в сфере гарантированного жилья, а с другой стороны, не может гарантировать эффективное осуществление жилищной политики в юридической плоскости.

В настоящее время различного рода проблемы, возникающие в ходе строительства и управления доступным жильем в Китае, связаны с несовершенством механизма управления, а также запаздыванием построения правовой системы. Работа в проектах по строительству и управлению доступным жильем в Китае требует не только координации и сотрудничества различных правительственных департаментов, но также и разъяснения и юридической поддержки одного или нескольких законодательных актов.

Ограничители в деле создания социального арендного жилья

Объектами общественного арендного жилья в Китае являются проживающие в городах и поселках семьи, большинство которых обладает средним и низким уровнем дохода. Сейчас данными объектами постепенно становятся малообеспеченные семьи их городов и поселков, испытывающие жилищные трудности. Социальные гарантии должны быть предоставлены всем нуждающимся, однако из-за большого количества малоимущих власти еще не могут покрыть потребности всех. Хотя в последние годы некоторые регионы постепенно ослабили жесткие ограничения, связанные с регистрацией по месту жительства в городах и поселках, однако в реальности не имеющих регистрации приезжих работников ожидают значительные сложности с подачей заявлений, длительный период ожидания, им по-прежнему трудно воспользоваться арендной жилищной политикой.

Почин Сямэньской модели социального жилья

В мае 2006 г. руководство крупного портового центра восточного Китая Сямэня выступило с новаторской инициативой: обеспечивать жильем семьи со средним и низким уровнем дохода. Началом послужили два десятка соответствующих управленческих и эксплуатационных методик (среди которых стоит выделить «Положение об управлении жилищным фондом социального обеспечения», оглашенное в мае 2009 г.) На этой основе сформировался механизм управления процессом реализации проекта «Гарантированное социальное жилье», известного под наименованием «Сямэньская модель».

Эта идея уже претворяется в жизнь, но ее корректировка, доработка продолжают-ся. Так, в феврале 2018 г. городская мэрия огласила «Меры по управлению гарантированным жильем, предоставляемым в аренду на муниципальном уровне в городе Сямэнь»¹. Документом предусматривается, что эксплуатация и управление государственным арендным жильем в Сямэне должны отвечать принципам: «руководит государство, хозяйствуют предприятия на основах открытости, справедливости и беспристрастности», что относится и к малогабаритным жилищам эконо класса, и к многоквартирным домам.

Пользователями социального жилья вправе стать нуждающиеся в нем семьи со средним и выше среднего уровнем дохода по данному городу, ценные кадры, не пользующиеся другими жилищными льготами, а также лица, имеющие здесь стабильную работу при отсутствии жилья. Приоритетно жильем обеспечиваются лица, задействованные в муниципальной сфере услуг те, кто трудятся в тяжелых условиях или в отраслях промышленности приоритетного развития.

По ходу претворения в жизнь «сямэньской модели» проявилась насущность упорядочения правил расторжения арендного контракта либо отказа администрации от его продления.

Во-первых, отказ правомерен, если подаваемое нанимателем заявление не соответствует условиям продления аренды. Во-вторых, если на протяжении срока аренды наниматель (не включая организации) посредством покупки, получения в дар, наследования и пр. получил другое жилье. В-третьих, если на протяжении срока аренды наниматель арендовал другое социальное жилье.

В «Сямэньской модели» реально стал претворяться в жизнь принцип, выдвинутый Центральным Комитетом КПК — «Использовать жилье для проживания, а не для спекуляций», В 2017–2018 гг. общая площадь застройки составила здесь около 1,43 млн кв. м. Однако система нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Информационная асимметрия в вопросах социального жилья

Расторжение контрактов с обладателями общественного арендного жилья есть динамичный процесс, постоянно формирующий резервы жилищного фонда: после того как уровень жизни того или иного заемщика улучшился и он перестал соответствовать критериям нуждающегося в жилье, ему надлежит расторгнуть договор, освобождая место для граждан, имеющих реальные трудности с жильем. Оказалось, однако, что в этой сфере налицо информационная асимметрия: информации о том, что де-факто тот или иной заемщик перестал отвечать критериям нуждающегося в социальном жилье — задача непростая. К тому же по мере изменений, происходящих на этапе экономического и социального развития, становятся более многообразными источники доходов отдельных граждан.

Сложности финансирования строительства арендного жилья

В соответствующей документации Госсовета четко регламентировано, что местным органам власти запрещается заниматься инвестиционной и финансовой деятельностью в компаниях, представляющих собой финансовые платформы доступного жилья. На практике местная компания, занимающаяся проектами доступного жилья, подчиняющаяся местному правительству, берет заем у банка для строительства жилья, а затем возвращает его финансовыми средствами или гарантией местного правительства. Это напоминает модель финансирования общественного жилья в Сингапуре. Основным источником средств является финансовое распределение, а не социальный капитал. Как правило, для поддержки нормального функционирования проектов требуется непрерывное финансовое субсидирование со стороны государства. В недостаточно развитой инвестиционной среде цикл обращения социального капитала в сфере гарантированного жилья достаточно длинный, финансовая оперативность понижена, а возможные риски высоки.

Оптимизация правовых установок в сфере арендного жилья

Принятое в КНР «Положение о социальных жилищных гарантиях» способствовало координации функционирования сферы доступного жилья, с юридической точки зрения четко регламентировало определение объекта, критериев управляющей организации, источников финансирования, а также наказание за незаконное пользование общественным арендным жильем. Таким образом, в законодательной форме каждому гражданину было гарантировано базовое право на жилище, достигнута относительная справедливость

В настоящее время общественное арендное жилье в Китае относится к категории основных социальных услуг, предоставляемых местными органами власти, и в большинстве случаев увязанных с регистрацией граждан по месту жительства. Приезжие рабочие не могут пользоваться социальными услугами. Поэтому необходимо эффективно увеличивать охват доступным жильем, чтобы рабочие-мигранты, горожане с низким уровнем дохода и новые жители городов получали возможность им пользоваться.

Обеспечение правдивой информации об объектах социального арендного жилья

Необходимо четко обозначить важность личной кредитной информации, касающейся объектов общественного арендного жилья, ускорить строительство и оптимизацию систем управления информатизацией и личной кредитоспособностью, а также взять на учет малообеспеченные семьи с жилищными трудностями, своевременно обновлять текущую информацию касательно их доходов и осуществлять динамическое управление. Необходимо учредить архивную систему для хранения личной кредитной информации об объектах, создать кредитный архив, касающийся семей, подающих заявления на получение гарантированного жилья. Также следует провести интеграцию с системой управления и кредитной системой налоговых и финансовых департаментов для всестороннего анализа кредитных и имущественных данных заявителя.

Опыт государственно-частного партнерства в сфере социального арендного жилья

Строительство общественного арендного жилья неотделимо от большого объема капитала. Недостаточно полагаться исключительно на финансирование правительства, поэтому также требуются инвестиции от различных отраслей и использование различных моделей финансирования. Необходимо поощрять привлечение инвестиций социального и частного капитала в целях обеспечения проведения успешного строительства общественного арендного жилья. Если модель государственно-частного партнерства основывается на финансовых вложениях правительства, возможно эффективное использование роли социального капитала в строительстве социального жилья, стимуляция диверсифицированной инвестиционной структуры и расширение источников средств для строительства, благодаря сотрудничеству правительства и частного сектора, привлечению частного капитала для строительства социального арендного жилья.

Социальное жилье при соблюдении права совместной собственности — модель округа Хуайань

Еще в марте 2007 г. муниципальный комитет и правительство округа Хуайань пров. Цзянсу выпустили «Мнение о реализации девяти крупных проектов помощи народу» (Мнение о реализации проекта жилищного строительства городского округа Хуайань) и «Административные меры, выдвинутые муниципальным комитетом и правительством округа Хуайань, касающиеся строительства гарантированного жилья». В стране была впервые внедрена модель права совместной собственности гарантированного жилья путем уступки, интеграция ориентировочной цены, выдвинутой правительством, с рынком. Применение права совместной собственности на недвижимое имущество, в разных долях принадлежащее покупателям — гражданам и правительству, помогает обеспечивать жильем соответствующие группы населения.

Городской округ Хуайань стал первым регионом в стране, который провел реформу модели права совместной собственности жилья эконом класса. Физическое лицо

выкупает государственное имущественное право либо применяется рыночная переуступка, при этом прибыль распределяется местным правительством в соответствии с долей: при «выходе» прибыль поступает правительству, «выход» ограничивает «вход».

Шанхайская модель

В 2010 г. в Шанхае была запущен проект первой партии жилья, в которой жилищные и экономические условия были приведены к стандартным критериям, при этом был применен механизм функционирования «общего права собственности». После проведения пилотного проекта в городе Хуайань пров. Цзянсу, Шанхай пошел дальше и ограничил срок выкупа права собственности, а также четко определил обязательства обратного выкупа правительством. Пилотные проекты в области права общей собственности, проведенные в Хуайани и Шанхае, достигли высоких результатов и были выбраны в качестве образцовых для популяризации по всей стране. В апреле 2014 г. Министерство жилищного строительства и городского развития выпустило «Уведомление о хорошей работе в сфере обеспечения жильем в 2014 году». Шесть городов, включая Пекин, Шанхай, Шэньчжэнь, Чэнду, Хуайань и Хуанши, стали первыми пилотными городами в области внедрения права совместной собственности. В 2016 г. Шанхайское муниципальное правительство издало «Меры по управлению правом совместной собственности гарантированного жилья в Шанхае», а система доступного жилья эконом класса была официально упразднена. В сентябре того же года Шанхайский муниципальный комитет по жилищному строительству и управлению городским и сельским строительством, а также еще пять департаментов выработали «Подробные правила управления и реализации после предоставления права совместной собственности гарантированного жилья в Шанхае», в которых были предусмотрены обратный выкуп через 5 лет после покупки жилья покупателем. В то же время предусмотрены ситуации, возникающие при обнаружении нарушений при использовании правом совместной собственности, а также принимаемые меры согласно идентификации выявленных нарушений. В целях реализации вышеуказанных правил подготовлены соответствующие стратегические меры². По состоянию на 2017 г. в Шанхае было запущено шесть проектов в области права совместной собственности на социальное жилье.

Пекинская модель

В сентябре 2014 г. Министерство жилищного строительства и городского развития опубликовало «Мнение касательно поддержки экспериментальных проектов в сфере жилья с правом совместной собственности в Пекине и Шанхае».

Впоследствии Пекин запустил экспериментальный проект развития в сфере жилья с правом совместной собственности. Нынешняя модель управления жильем с правом совместной собственности является одной из наиболее зрелых.

Пекинский муниципальный комитет по жилищному строительству и развитию городов и сельских районов, а также другие департаменты в 2017 г. совместно выпустили «Временные меры по управлению жильем с правом совместной собственности в Пекине», в которых говорится, что покупатели-заявители должны соответствовать следующим условиям: во-первых, быть полностью дееспособными. В число семьи-заявителя входят супруги и несовершеннолетние дети. Если заявитель одинокий человек, ему должно быть не менее 30 лет. Во-вторых, семья-заявитель должна отвечать условиям ограничения на покупку жилья в данном городе, члены семьи не должны иметь жилья в данном городе, а распределение жилья происходит в форме жеребьевки. Что касается механизма выхода, есть большие изменения по сравнению с предыдущими пилотными проектами в других городах. Если срок права совместной собственности

покупателя в Пекине составил 5 лет, владелец имеет право переуступить свою долю по рыночной цене. Первым делом покупатель подает заявление на переуступку в Бюро по управлению жильем, которое проводило изначальное распределение, уточняет цену, по которой будет производиться переуступка. При равнозначных ценовых условиях холдинговая организация может приобрести его в первую очередь. Далее, если холдинговая организация отказывается от преимущественного права покупки, продавец может опубликовать информацию о переуступке доли собственности на сервисной интернет-платформе холдинговой организации, при этом объект переуступки должен соответствовать условиям приобретателя совместной собственности. Приобретенные новым собственником права собственности по-прежнему являются «совместным имуществом», при этом доли остаются неизменными³. То есть, характер совместной собственности в механизме выхода остается неизменным. Решение вопросов недостаточной оптимизации механизма выхода в сфере гарантированного жилья распределительного типа, процесс вливания на рынок коммерческого жилья позволят в конечном итоге избежать «спекуляций в сфере совместной собственности на недвижимость», которые могли бы нарушить дух социальной политики в области обеспечения жильем, а также попирали бы интересы населения с низким и средним уровнями доходов.

Недавно внедренная в Пекине система права совместной собственности была с благодарностью принята семьями с низким и средним уровнями дохода, которые остро нуждались в жилье. В качестве примера можно привести Пекинский район Чаоян парк Цзиньдунця. Жилищный фонд в этом районе насчитывает 427 единиц с общим правом собственности, а число заявителей составляет 160 000 человек. Только 120 000 из семей-заявителей прошли проверку, а соотношение семей-заявителей и жилья составляет около 281: 1.

Поскольку система жилья с правом совместной собственности все еще находится на начальном этапе исследований и изысканий, эффективность и проблемы соответствующей политики в обществе в целом еще четко не выявлены. Поэтому в настоящей статье рассмотрены некоторые ключевые направления будущего развития жилья с правом совместной собственности с целью стандартизированного, унифицированного и гибкого регламентирования прав и обязанностей, возникающих между субъектами прав собственности, с тем чтобы владельцы права общественной собственности и владельцы с правом частной собственности могли бы пользоваться соответствующим совместным правом на гарантированное жилье.

Построение механизма управления рисками в сфере права совместной собственности

Сфера недвижимости с правом совместной собственности имеет важное значение для оптимизации модели обеспечения гарантированным жильем, а также способствует социальной справедливости в обществе. Право совместной собственности обеспечивает относительно оптимальный механизм решения и предохранения при решении проблем поиска аренды в области доступного жилья. Вследствие этого дополнительная покупка и выкуп доли права совместной собственности должны быть строго регламентированы. В кратчайшие сроки надлежит прекратить либо четко зафиксировать канал изменения доли государства в совместной собственности, что станет оптимальным механизмом управления и контроля рисками в этой сфере. Тем самым сократится пространство для поиска ренты, а также можно будет избежать несправедливого распределения льгот между государством, социумом и объектами гарантированного жилья.

Создание эффективной системы управления жильем с правом совместной собственности

Решение вопросов управления жильем — важная гарантия долгосрочного, стабильного осуществления политики в сфере жилья в совместной собственности. В случае, если у объектов обеспечения гарантированным жильем появляется неудовлетворенность общим уровнем домоуправления в микрорайонах, проводятся проверки проектирования, строительства, проведения сделок, квалификации, а также предпринимается ряд управленческих мер. Очевидно, что опираясь лишь на департамент гарантированного жилья, сложно обеспечить полную эффективность осуществления политики обеспечения гарантированным жильем. Необходимо привлекать специальные структуры для осуществления координации строительства, эксплуатации и управления на начальном, среднем и заключительном этапах. В рамках системы общей собственности покупатель приобретает часть права собственности на недвижимость, однако обладает правом пользования всем жилищем, поэтому правительству сложно как взять на себя обязанности совладельца, так и осуществлять свои права. Таким образом, в будущем основное внимание должно быть уделено созданию модели управления, которая координирует и уравнивает интересы обеих сторон.

Дефицит объектов образования и здравоохранения

Жилищные проблемы населения с низким и средним уровнем дохода остаются объектами пристального внимания государства. Уровень базового сервиса в этой сфере все еще относительно низок. А больше внимания на всех уровнях уделяется тому, как завершить строительство гарантированного жилья в установленные сроки. Основные силы направлены на строительство и оптимизацию системы, при этом базовые медицинские услуги, образование, инфраструктура значительно отстают от темпов строительства.

Помимо проблем основных городских транспортных путей сообщения, для некоторых маршрутов, например, характерны весьма длинные интервалы. Большинство запланированных площадок гарантированного жилья расположено на окраинах города. Здесь налицо нехватка базовых учебных заведений, а в каких-то местах даже их полное отсутствие, городские образовательные ресурсы оказываются отгорожены географическим барьером. Кроме того, многие из проживающих здесь из-за отсутствия регистрации не могут посещать начальные школы в городах, им приходится вносить высокую плату за обучение в частных школах. Запланированные здесь на начальном этапе школы представляют из себя второсортные образовательные учреждения из-за плохой образовательной среды, слабого преподавательского состава и низкого качества преподавания.

Медицина и здравоохранение являются необходимыми ресурсами в повседневной жизни населения. Нам известно, что городские профессиональные медицинские учреждения, такие как больницы общего профиля, специализированные больницы и др. большей частью расположены в районах с удобным транспортом. А на ранних этапах строительства гарантированного жилья государственные ведомства не в полной мере приняли во внимание личные базовые интересы этих специальных групп населения.

* * *

В настоящей статье проведен двусторонний анализ системного планирования и выбора политики в отношении коммерческого жилья арендного типа, общественного арендного жилья и жилья с совместной собственностью как субъектов гарантированного жилья. Можно заметить, что в Китае на текущий момент уже сформировался начальный этап относительно оптимальной жилищной системы, также воплощен начальный этап

достаточно готовой концепции высокоуровневого планирования. Следующим ключевым звеном является повышение качества обслуживания. Только полагаясь на реалии новой эры, мы сможем создать сугубо научную, рациональную и демократическую систему обеспечения жильем, проводить политику предоставления услуг, тем самым реализовать базовую цель всего народа — получение жилья всеми нуждающимися.

-
1. Методы управления гарантированным жильем на муниципальном уровне, г. Сямэнь [EB/OL]. (2014–03–05) / Веб-ресурс строительного управления г. Сямэнь.
URL: http://www.xmjs.gov.cn/gzdh/bzzf/zcfg/201802/t20180202_1846343.htm.
 2. «Подробные правила управления и реализации после предоставления совместного права собственности гарантированного жилья в Шанхае», выработанные Комитетом по управлению городским жилищным и городским и сельским строительством, а также пятью департаментами [EB/OL]. (2016–09–30) / Веб-ресурс городского народного правительства, г.Шанхай.
URL: <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw49956.html>.
 3. Уведомление о выпуске «Временных мер об управлении жильем с совместным правом собственности в Пекине» [EB/OL]. (2017–09–20) / Комитет городского жилищного строительства и городского развития Пекина. URL: <http://www.bjjs.gov.cn/bjjs/xxgk/ztzl/gycqzf/zcfg23/432910/index.shtml>.

Wang Menling, Wei Liyan, Qi Zefeng. Progress in the Modeling of Social Housing in China

The new challenges presented by the Chinese guaranteed social housing program are to achieve the goals of universal provision it for all citizens in need. Given the state support and the practical experience of reform in Xiamen, Shanghai, Beijing and some other cities, the authors analyze a model of social rental housing and co-ownership, offer a common vision for the development of affordable housing that is undergoing a successful experimental verification in China.

Key words: Xiamen, guaranteed social housing, problems of contract termination, quality of housing services.