

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЖИЛИЩНЫХ ПРОГРАММ В США И РОССИИ

© 2021 **Валеев Эмиль Рамилевич**

кандидат экономических наук, доцент кафедры управления человеческими ресурсами
Казанский (Приволжский) федеральный университет, Россия, Казань
E-mail: emilv@mail.ru

© 2021 **Салахова Зарина Ринатовна**

ассистент кафедры управления человеческими ресурсами
«Казанский (Приволжский) федеральный университет, Россия, Казань
E-mail: zarinasalakhova@mail.ru

Исследована эволюция развития государственных жилищных программ в США и России, на основе чего выявлены их особенности, предпринята попытка анализа причин, приводящих государственные программы по строительству жилья к успеху или неудаче на примере США и России.

Ключевые слова: обеспеченность жильем, государственные программы, жилищная политика, доступность жилья, городская среда

С ростом урбанизации, массовым переселением людей из деревень в города проблемы дефицита жилья возникали практически повсеместно. В период с 1950 по 1970 массовое строительство распространилось по всему миру, а ландшафт нашей планеты изменился полностью. Несмотря на то, что цель у всех программ была одна — обеспечение населения жильем, повышение его доступности, их реализация существенно отличалась от страны к стране. Где-то массовое типовое жилье становилось символом преступности и бедности, как например, в США, Германии, Франции, где-то символом благополучия, как в Бразилии и Иране, а где-то домом практически для всего населения, как в СССР и Китае.

Опыт массовой жилой застройки США

Государственные программы жилой застройки в США впервые начали реализовываться в 1930 годы и были составной частью «Нового курса» Франклина Рузвельта — политики, направленной на ликвидацию последствий Великой депрессии, когда большинство представителей среднего класса оказалось на грани нищеты [14].

В этот период были запущены федеральные программы жилой застройки. В 1934 году было учреждено Федеральное жилищное управление, осуществляющее государственную политику в этой области, в 1965 году на его базе образовано Министерство жилищного строительства и городского развития США, существующее до сих пор. В 1934 году также принят закон, вво-

дивший федеральную систему страхования долгосрочной ипотеки. Таким образом, владение собственным домом в пригороде становилось вполне реальным и типичным для американских семей.

В 1937 году был принят еще один важный закон для жилищной сферы — Закон о жилье или Акт Вагнера-Стиголла. Законом предусматривалась большая финансовая поддержка территориям, где проводилась зачистка трущоб. Так федеральные власти брали на себя обязательство по финансированию 90% расходов на проектирование и строительство новых домов на месте снесенных, остальные 10% городам необходимо было внести за счет местных бюджетов, например, с помощью налогов. Затраты на содержание построенных домов законом никак не предусматривалось, таким образом, бедная часть населения, неспособная содержать эти дома, отсекалась. Собственно, это определило основную целевую аудиторию программы — только представители среднего класса, пострадавшего от Великой депрессии: «никаких чернокожих, никаких иммигрантов» [1, с. 51]. Только после того, как средний класс получил поддержку, к программам были допущены этнические и социальные меньшинства.

Частные застройщики также играли значительную роль в этом процессе и многие политические решения принимались с учетом их интересов. Так описывается случай 1935 года, когда федеральный судья Доусон признал неконститу-

ционным изъятие частных земельных участков для строительства массового жилья, поэтому правительству пришлось выкупать такую землю, что естественным образом ограничивало количество муниципальных квартир. В некоторых случаях коммерческие застройщики добивались сноса трущоб в центральных районах, но обещанных муниципальных жилых комплексов построено не было, примерами такой джентрификации являются Золотой треугольник в Питтсбурге (1946), Банкер-Хилл в Лос-Анджелесе (1955). Представители рабочего класса, обитавшие на этих территориях, были далеко не самыми бедными, однако им пришлось уступить под натиском более богатых групп населения. В Чикаго государственные программы также отвечали интересам бизнеса, однако в пространственном аспекте имелось отличие, так афроамериканское население удерживалось вне центрального делового района и вдали от белых пригородов.

Вообще, Чикаго является ярким примером отличительной особенности недорогого массового жилья в США — его неразрывная связь с расовым вопросом. Сегрегация, которая устанавливалась как на законодательном, так и на житейском уровнях, оказывала огромное влияние на строительство и управление жилыми домами. Вплоть до 1960-х годов строящиеся здания должны были соответствовать многочисленным законам, лишавшим афроамериканское население равных возможностей и свободы выбора места жительства. Чикаго, как и другие города северной части США, был выстроен вдоль линии, разделяющей черных и белых. Крупнейшие жилые комплексы США были построены в так называемом Черном поясе — районе Чикаго Луп. Район был расположен к югу, западу и северу от делового центра города и отделен от состоятельных пригородов.

Между 1940 и 1960 годами черное население Чикаго утроилось: с 278000 до 813000 человек. Это связано с миграцией афроамериканского населения, бежавшего от дискриминации южных штатах. Большая часть новых мигрантов селилась в центральных районах, где скоро возник дефицит жилья, при том, что средний класс, наоборот, переезжал в пригороды. Власти того времени стремились развивать черные районы и улучшать жилищные условия, но при этом не допускали переезда черного населения в белые пригороды. Существовали жилые дома, предназначенные для обеих рас, однако количество квартир

для черных в них было ничтожно малым.

Печально известные жилые комплексы — Роберт Тейлор Хоумз и Уильям Грин Хоумз, которые зачастую называют американскими гетто, в первые год постройки так совсем не воспринимались. Помимо афроамериканцев, здесь проживали и представители рабочего и среднего класса. Однако комплексы очень скоро стали приходить в упадок, это связано с низким качеством и недостаточным финансированием технического обслуживания. В 1965 году, т.е. спустя три года после введения в эксплуатацию, газета Daily News впервые опубликовала материал об ужасных условиях жителей Роберт Тейлор Хоумз, в статье отмечалось отвратительное техническое обслуживание, вандализм и насилие. Вскоре оттуда переехали все, кто мог себе это позволить. Дополнительным стимулом к переезду стало принятие в 1969 году закона об арендной плате, сделавшим муниципальное не привлекательным вариантом для людей, у которых была работа. Таким образом, с 1970-х годов почти все жители Роберт Тейлор Хоумз были чернокожими, бедными и безработными.

В общественном сознании сформировалось мнение о типовом массовом жилье как о страшном кошмаре американских городов. В 1972 году власти города Сент-Луис приняли решение о сносе муниципального жилого комплекса Пруитт-Айгоу Хоумз, что вызвало бурный энтузиазм в обществе. Жилой комплекс Роберт Тейлор Хоумз в Чикаго также был полностью снесен в период с 1993 по 2007 года.

Так закончилась эпоха массовой жилой застройки, с тех пор в США не был запущен ни один значительный проект в этой области.

Исключением стал Нью-Йорк, еще за десятилетие до того, как в непрестижных районах выросло многоэтажное муниципальное жилье, в центре Нью-Йорка уже существовали роскошные жилые небоскребы рядом с центральным парком. Многоэтажные кондоминиумы Манхэттена появились в 1920-х годах, когда население Нью-Йорка заметно выросло, однако богатые люди не были готовы проводить слишком много времени в дороге от работы до дома.

В целом своеобразие Нью-Йорка можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, муниципальное жилье здесь изначально строилось для разных слоев населения, а не только для бедных. Начиная с 1940-х годов многоквартирные дома строились и для среднего класса. К примеру, массив Стайвесант Таун — Питер

Купер Виллидж в Нижнем Ист-Сайде, построенный в 1947 году, до сих пор пользуется спросом у представителей среднего класса, предпочитающих жить в центре.

Во-вторых, проекты муниципальной застройки в Нью-Йорке финансировались значительно лучше, чем в других городах США. Власти города и штата добавляли значительные собственные средства к федеральным субсидиям. Поэтому Нью-Йоркская жилищная администрация, основанная в 1934 году, имела возможность поддерживать построенное жилье в лучшем состоянии. Обветшание муниципального жилья не начиналась здесь сразу после постройки.

В-третьих, успех многоэтажной муниципальной застройки Нью-Йорка обусловлен географией. Островное положение Манхэттена останавливало отток населения в пригород и при этом способствовало высокому уровню цен на землю. Таким образом, с конца 19 века лишь крошечное число нью-йоркцев могли позволить себе дом на одну семью. Мало кому из обитателей муниципального жилья был доступен переезд в другое жилье и социальный статус таких жилищ не был таким низким, как в других городах.

Государственное финансирование жилищных программ в США никогда не было достаточно большим, а с 1990-х годов перестали действовать и немногие существовавшие субсидии. В 1992-м году была запущена программа «Общедоступное жилье повсюду». Суть программы заключалась в сносе существующего ветхого муниципального жилья и строительства на его месте так называемых «районов смешанного дохода». Небольшой процент новых жилищ планировалось сдавать небогатым арендатором, а остальное продавать по рыночной стоимости. Новые дома были 2-3 этажей с деревянными каркасами, верандами и двускатными крышами. Главным недостатком программы стало то, что она резко снижала количество доступного жилья. Так, на месте снесенного жилого комплекса Роберт Тейлор Хоумз на 4200 единиц жилья, было построено 850 единиц муниципального, 870 рыночного и 890 «доступного» [1, с. 272]. Квартиры в новых домах получал крошотный процент жильцов, остальным выдавались «жилищные ваучеры». В итоге люди оказывались в еще более тяжелом положении и учитывая постоянный рост арендной платы, оказывались в еще более бедных районах.

Таким образом, массовая жилая застройка США имеет противоречивую историю. Она

не стала механизмом градостроительства в Европе или России, а вместо этого поляризовала бедные центральные районы и богатые пригороды.

Опыт массовой жилой застройки России

Масштабная строительная программа СССР была начата из-за острой нехватки жилья в городах. Доля городского населения СССР увеличилась с 17% в 1926 году до 47,9% в 1959-м и 56,3% в 1970-м [2]. Общая площадь жилья на одного человека в 1926 году составляла 8,2 кв. м., а в 1955-м упала до 7,4 кв. м. При этом сюда включалась и площадь кухонь, ванн, коридоров, таким образом, реальное личное пространство советских граждан было еще меньше. Первые попытки массовой жилой застройки были предприняты в Москве в период с 1926 по 1930 год. Архитектором Моисеем Гинзбургом были построены жилые дома для сотрудников Госстраха и Наркомфина, ставшие воплощением идей о типовой архитектуре. Однако масштабное государственная программа строительства жилья началась после прихода к власти Никиты Хрущева.

В 1956 году на XX съезде КПСС была поставлена задача ликвидировать жилищный дефицит за 20 лет. Так за период 1957-1970 годов было построено более 400 млн. кв. м жилья [3]. При этом общая площадь жилого фонда города Москвы по данным Росстата на 2019 год составила 245,8 млн. кв. м [4].

В 1950-1960 гг. строились пятиэтажные дома, проекты которых были разработаны архитектором Виталием Лагутенко. Наиболее распространены были пятиэтажки под кодовым названием К-7, площадь двухкомнатной квартиры составляла там 43,1 кв. м. Первые «хрущевки» были кирпичными, однако вскоре главным методом стала сборка панельных деталей прямо на стройплощадке. По методике Лагутенко такой панельный дом сооружался за 12 рабочих дней. Проектная документация предполагала невысокое качество строительства, поскольку сами дома планировались как временные и должны быть снесены через 25 лет. Однако потребность в жилье с годами не исчезала и не удивительно, что многие из таких домов стоят до сих пор. С ростом спроса возводимое жилье увеличивалось в размерах, так «с конца 1960 годов средний многоквартирный дом был уже одиннадцатизэтажным» [5]. Эти жилые башни, появившиеся при Брежневке, с балконами, отдельными санузлами известны как «брежневки».

Следует отметить, что нормой стало стро-

ительство жилья одновременно с социальной инфраструктурой (детскими садами, школами, магазинами и спортивными площадками) — так образовывался микрорайон. Микрорайоны играли большое значение в развитии идеалов социализма и должны были создавать особую жилую среду. Их описывали как «соединяющие в себе и семейный, и общественный характер». Советские градостроители также наделяли жителей микрорайонов особым статусом, отмечая их «культурную, просветительскую и идеологическую работу...соседскую взаимопомощь, заботу о зеленых насаждениях и чистоте зданий и дворов, мелкий ремонт помещений» [1, с. 202].

Отношение к массовой жилой застройке было неоднозначным. К примеру, в дешевых хрущевках, рассчитанных на одну нуклеарную семью из трех-четырёх человек, зачастую жили шестеро и более родственников, что не всегда соответствовало замыслам и реальности неухоженных дворов и запущенных подъездов.

Несмотря на социалистические идеалы в СССР, конечно, также существовали различия в уровне жилья. Так, архитекторам и художникам были положены квартиры побольше, исходя из их деятельности, передовикам производства, деятелям партии и ветеранам — за их заслуги. Были случаи, когда дополнительные площади были результатом личных связей.

Разные части города также воспринимались как более или менее престижные, это зависело от количества парков в округе, транспортной доступности, близости к рабочим местам и качества социальной инфраструктуры. Таким образом, одинаковые многоэтажки могли иметь разный статус в зависимости от места расположения, не говоря, о сталинских высотках в центре Москвы.

Однако, следует признать, что политика массовой застройки, проводимая при Хрущеве и Брежнев, обеспечивала самые острые потребности населения, обеспечивая отдельным жильем рекордное количество населения и делая их жизнь по-настоящему современной.

С 1990 года реализация программ по строительству жилья была приостановлена в связи с сокращением государственного участия и переходом к рыночным принципам экономики.

Очередным этапом развития жилищной политики стало принятие в 2006 году национального приоритетного проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»

до 2010 года [15]. Цель проекта была обозначена как «формирование рынка доступного жилья и обеспечение комфортных условий проживания российских граждан» [7]. Одной из главных задач был рост объема жилищного строительства до 80 млн. кв. м до 2010 году. Достичь данного показателя в 2010 году не удалось, так данным Росстата он составил 58,4 млн. кв. м.

С 2006 года государственные проекты в области жилья развивались и дополнялись. В настоящее время в России реализуется национальный проект «Жилье и городская среда» сроком до 31.12.2024 [7]. Одной из целей которого является строительство жилого фонда объемом не менее 120 млн. кв. м. ежегодно.

Амбициозные планы строительства жилья приводят к появлению крупных многоэтажных комплексов, зачастую на окраинах городов, которые подвергаются критике общественности. Так, к примеру, в августе 2016 году российский блогер Илья Варламов разместил серию материалов о новом районе Санкт-Петербурга — «Северная долина», подписав фотографии комплекса: «Запомните его, это будущее легендарное гетто Питера» [8]. В декабре 2020 года онлайн газета Казани «Реальное время» опубликовала материал «Жителей ЖК «Солнечный город» и наших детей загоняют в каменное гетто» [9]. Оба материала посвящены недостаткам новых комплексов, среди которых слишком большая плотность застройки, отсутствие достаточной социальной, и транспортной инфраструктуры, недостаточная степень благоустройства. Эти факторы вызывают опасения общественности, что новые комплексы ждет печальная участь американских многоэтажек 50-60-х годов. Данному вопросу посвящено исследование Чернышевой Л.А., в рамках которого описываются два понятия «гетто-в-настоящем» и «гетто-в-будущем» [10].

«Гетто-в-настоящем» описывается как «городская территория, состоящая из высотных жилых зданий (до 30-ти этажей) и пустот между ними, не образующих качественных общественных пространств» [10, с. 42]. В таких многоэтажных квартирах «на каждой лестничной площадке сконцентрировано слишком много малометражных квартир» [11]. Такая территория также плохо связана с городом, отсутствует необходимая транспортная доступность, а также «отсутствует набор социальных услуг, которые нужны человеку» [12]. Отношения между жите-

лями и территорией характеризуется стратегией защиты частного пространства, атрофированным чувством собственности к общему пространству — «В таком доме человек уже даже не думает, что подъезд его» [12]. Люди, населяющие такие территории — представители бедных слоев населения: «туда переезжают обитатели самых ужасных, неликвидных коммуналок, которые невозможно продать» [11]. Жители не общаются между собой, не знают соседей.

Понятие «гетто-в-будущем» характеризует дальнейшее развитие такой среды. Происходит разочарование людей своими жилищами: «Люди, которые купили там квартиры, при первой же возможности переезжают» [12]. Приходят в упадок территории, газоны становятся парковками, замусориваются подъезды, тем самым резко снижается уровень жизни. Квартиры начинают сдавать мигрантам и другим малообеспеченным слоям населения, постепенно происходит смена социального состава жителей [10, с. 43].

Однако проведенное Чернышевой Л.А. [10] исследование петербургских многоэтажек свидетельствует об отличии реального положения дел в них с описанными процессами. Во-первых, люди активно участвуют в жизни своих домов, создавая инициативные группы по решению различных вопросов. Во-вторых, основная масса населения — это молодые семьи с детьми, купившие квартиры в ипотеку, а, следовательно, имеющие работу и стабильный заработок. Опыт казанских многоэтажек также подтверждает эти положения. Следовательно, стигматизация таких многоэтажных домов в СМИ нельзя считать оправданной.

Следует отметить, что важную роль в данном вопросе может сыграть успешная реализация национального проекта «Формирование комфортной городской среды», в рамках которого происходит активное преобразование городской среды России, обустройство парков и скверов, детских площадок и дворовых территорий.

Библиографический список

1. Урбан Ф. Башня и коробка: Краткая история массового жилья/Пер. с англ. М.:Strelka press, 2019.-296с.
2. Андреев Е. М., Дарский Л. Е., Харькова Т. Л. Население Советского Союза, 1922-1991. М.:Наука,1993
3. Джамалов, Ахмед Сулейманович. Формирование рынка доступного жилья в регионе: автореферат дис... кандидата экономических наук: 08.00.05/Джамалов Ахмед Сулейманович; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Экон. фак.]. — Москва, 2009. — 25 с.
4. Формирование рынка доступного жилья в регионе: автореферат дис... кандидата экономических наук: 08.00.05/Джамалов Ахмед Сулейманович; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Экон. фак.]. — Москва, 2009. — 25 с.
5. «Хрущев решительно отверг призывы к качеству». — Текст: электронный // Рамблер субботний: [сайт]. — URL: <https://fondgkh.ru/> (дата обращения: 20.12.2021).
6. Жилищный фонд в 2019 году/Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области [Электронный ресурс]. // URL: <https://mosstat.gks.ru/folder/64648> (дата обращения 15.04.2021).
7. Национальный проект «Жилье и городская среда» [Электронный ресурс]. // URL: <https://xn--80aarpmpemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/zhile-i-gorodskaya-sreda> (дата обращения 15.04.2021).
8. Новые районы Питера. Хотели бы так жить? [Электронный ресурс]. //URL: <https://varlamov.ru/1869299.html> (дата обращения 15.04.2021).
9. «Жителей ЖК «Солнечный город» и наших детей загоняют в каменное гетто!» [Электронный ресурс]. //URL: <https://m.realnoevremya.ru/articles/197597-v-kazanskom-mikrorayone-zreet-bunt-iz-za-pereuplotneniya-cheloveynikami> (дата обращения 15.04.2021).
10. Чернышева Л.А. (2019) Российское гетто: вообразаемая маргинальность новых жилых районов // Городские исследования и практики. Т. 4. № 2. С. 37-58
11. Космарский А. (2017). «Фактически мы проектируем гетто»: социолог о современном урбанизме [Электронный ресурс]. // URL: <https://indicator.ru/article/2017/01/23/fakticheski-my-proektiruem-getto/> (дата обращения 15.04.2021).
12. Вольянова С. (2019) Парнас, Кудрово и Девяткино — это петербургские гетто? Отвечают социологи и урбанисты// Газета «Бумага». [Электронный ресурс]. // URL: <https://paperpaper.ru/campus/parnas-kudrovo-i-devyatki-no-eto-pete/> (дата обращения 15.04.2021).

-
13. *Фахрутдинова Е.В., Васильев А.К.* Дуалистический характер взаимообусловленности качества жизни населения и среднего класса в современной экономической системе // *Экономические науки*. 2011. № 85. С. 83-87.
 14. *Фахрутдинова Е.В.* Зарубежный опыт реализации национальных программ в сфере жилищного строительства // *Экономические науки*. 2008. № 49. С. 74-78.
 15. *Фахрутдинова Е.В.* Реализация национальных проектов в социальной сфере как путь повышения эффективности социально-экономической жизни России // *Вестник Московского университета МВД России*. 2009. № 1. С. 56-59.